

revista  
de  
**derecho**  
publico

Nº 33

Enero-Marzo 1988

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

---

SUMARIO

---

ESTUDIOS

Artículos

- El Principio Constitucional de la Representación Proporcional y el Sistema Electoral Venezolano*, por José E. MOLINA VEGA ..... 5
- Aspectos Jurídicos del Sistema de Elección de Gobernadores*, por Armando RODRIGUEZ GARCIA ..... 15
- La Irresponsabilidad de los Parlamentarios*, por Gustavo TARRE BRICEÑO ... 25

Comentarios Monográficos

- Aspectos Jurídicos de la Información del Estado. La Oficina Central de Información*, por Alejandro FUENMAYOR ESPINA ..... 39
- El régimen de ingreso al personal docente en las Universidades Nacionales Experimentales*, por Armida QUINTANA MATOS ..... 52

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer trimestre de 1988*, por Ana María RUGGERI 67

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer trimestre de 1988*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 83

Comentarios Jurisprudenciales

- El caso del Bono Compensatorio o de cómo se ignora el régimen de los Decretos-Leyes y se desquicia el régimen de la economía*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 167



## ESTUDIOS



## Artículos

### *El Principio Constitucional de la Representación Proporcional y el Sistema Electoral Venezolano\**

José E. Molina Vega  
*Profesor en la Universidad del Zulia*

Uno de los aspectos interesantes del debate nacional sobre la Reforma del Estado es que nos brinda la oportunidad de reflexionar sobre algunos de los principios fundamentales que rigen nuestras instituciones políticas. Esta reflexión implica el determinar, en primer lugar, el grado de aplicación de dichos principios en nuestra realidad jurídica y social, y, en segundo lugar, cualquiera que sea su vigencia efectiva, someterlos a revisión para decidir si deben mantenerse o es oportuno modificarlos.

Esta ponencia se propone, precisamente, hacer algunas consideraciones de este tipo sobre el principio de representación proporcional consagrado en el artículo 113 de la Constitución Nacional, el cual, como es obvio, forma parte de la problemática correspondiente a la discusión que sobre nuestro sistema electoral se viene realizando en el país. En realidad, podríamos decir que la representación proporcional es uno de los elementos centrales en la polémica planteada en torno a la reforma electoral. Proposiciones tales como las del voto uninominal, el voto preferencial, el aumento o la disminución del número de parlamentarios, implican necesariamente una toma de posición previa respecto a la conveniencia de mantener, eliminar o modificar la representación proporcional. De allí la importancia de analizar explícita y directamente este principio constitucional. Comenzaremos tratando de especificar el carácter que se le asigna dentro de nuestro sistema constitucional, para luego estudiar si este principio está o no adecuadamente desarrollado en nuestra legislación electoral y en nuestra práctica institucional. Posteriormente formularemos proposiciones para la reforma en esta materia. Finalmente presentaremos algunas conclusiones.

#### 1. *Naturaleza y alcance de la representación proporcional en Venezuela*

Dentro del debate sobre nuestro sistema electoral, una de las corrientes de opinión ha planteado con cierta insistencia que la representación proporcional no es un principio constitucional general y que, por lo tanto, no rige necesariamente para las elecciones de todos los órganos colegiados del poder público<sup>1</sup>. Así, refiriéndose a las elecciones municipales, el Dr. Brewer-Carías ha escrito: "Nada se establece, además, respecto de la elección por el principio de la representación proporcional de las minorías, pues no es principio constitucional ni lo es el del carácter colegiado de la autoridad municipal (Concejo), ni la elección de todos los concejos en un solo bloque. Por ello, siempre hemos sostenido que este principio no tiene vigencia constitucional respecto de los municipios, si se decide elegir los concejales en forma uninominal"<sup>2</sup>.

\* Ponencia presentada en el II Encuentro sobre Derecho Constitucional Venezolano, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia los días 16 y 17 de enero de 1986.

1. Brewer-Carías, Allan R. "Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano". *Revista de Derecho Público*, N° 15, Julio-Septiembre 1983, p. 15. También en Brewer-Carías, Allan R. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Caracas, Edit. Jurídica Venezolana, 1984, pp. 23-24.
2. Brewer-Carías, Allan R. "Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano". *Ob. cit.*, p. 15.

En vista de estos argumentos, nos parece necesario, antes de entrar a analizar si la representación proporcional ha sido o no adecuadamente desarrollada por nuestra legislación electoral, hacer algunas consideraciones sobre su naturaleza y alcance.

En cuanto a la naturaleza jurídica, creemos oportuno destacar que la representación proporcional aparece consagrada en el capítulo relativo a los derechos políticos. Dice al efecto el artículo 113 de la Constitución Nacional: "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías". El principio que consideramos es pues un derecho político, más aún, es un derecho político, no sólo de los partidos minoritarios, sino principalmente un derecho de todos y cada uno de los ciudadanos. Su contenido consiste en asegurar a cada elector que su voto tendrá un valor igual al de los demás a la hora de integrar los cuerpos deliberantes, y que, por lo tanto, la orientación política que él apoya tendrá en las decisiones de los órganos del Estado un peso equivalente al apoyo con que cuenta en el país. Sin representación proporcional los partidos mayoritarios tienden a obtener un número de representantes proporcionalmente superior al porcentaje de la población que los apoya, lo cual implica que los votantes de dichos partidos resultan privilegiados respecto a los simpatizantes de los grupos minoritarios. Por el contrario, las fórmulas proporcionales de adjudicación de los cargos tienden, aunque unas veces con más éxito que otras, a equiparar el valor de cada voto a la hora de integrar los cuerpos deliberantes. Así, mientras en un sistema mayoritario como el inglés, los votantes de la Alianza Liberal-Social Demócrata, que alcanzaron al 19,5% en las elecciones para el Parlamento Europeo en junio de 1984, no lograron ningún puesto<sup>3</sup>; en Italia, que aplica la representación proporcional, los votantes del Partido Socialista que fueron el 11,2% en las mismas elecciones, obtuvieron el 11,1% de los representantes de su país<sup>4</sup>. De modo, pues, que al consagrar constitucionalmente la representación proporcional se está reconociendo a cada ciudadano el derecho a que sus votos y opiniones tengan un peso individual equivalente al de los demás en las decisiones políticas del Estado a través de sus representantes. Concebido de esta manera, el derecho a la representación proporcional aparece claramente como un elemento básico de la Igualdad Política de los venezolanos, la cual, a su vez, es parte integrante del postulado constitucional de la Democracia, y está igualmente implícita en el preámbulo y en el artículo 114 de la Constitución Nacional. Así pues, la representación proporcional está concebida en nuestra Constitución como una pieza clave de la Democracia Venezolana, precisamente porque tiene como objeto asegurar uno de sus componentes esenciales como es la igualdad política y, por lo tanto, debe considerarse como un principio constitucional fundamental.

No se pretende con estas aseveraciones señalar que sin representación proporcional no hay democracia. Simplemente, queremos expresar que la representación proporcional garantiza un grado mayor de igualdad política que el método mayoritario, y que la Constitución ha asumido, como un elemento básico de nuestra Democracia, un elevado nivel de igualdad política. Por lo tanto, la representación proporcional debe entenderse como un componente fundamental de la Democracia venezolana.

De lo antes expuesto se desprende que la representación proporcional es un principio constitucional general, obligatorio para todas las elecciones de órganos colegiados del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal. Así por lo demás está concebido en el artículo 113 de la Constitución Nacional donde se dispone que la legislación electoral debe consagrarlo. Nótese que la Constitución habla de la legislación electoral en general, sin excluir ninguno de los niveles del Poder Público regulados por ella, de modo pues que en todos ellos debe aplicarse el principio comentado.

3. Jowett, Paul. "Great Britain". *Electoral Studies* 3, 1974, p. 284.

4. Mazzoleni, Gianpietro. "Italy". *Electoral Studies* 3, 1984, p. 296.

Por otra parte, siendo la materia electoral de reserva legal según el ordinal 24 del artículo 113, se refiere sin excepción a cualquier instrumento legal relativo a elecciones para órganos colegiados del Poder Público.

Existe una excepción que viene determinada por la naturaleza misma del órgano a elegir. Hay que distinguir entre los órganos unipersonales y los órganos colegiados del Poder Público. En el primer caso, por razones evidentes, se debe aplicar un sistema mayoritario. Pero cuando el órgano a elegir es colegiado (dos o más puestos), entonces debe aplicarse el principio de la representación proporcional. No es el tipo de circunscripción (uninominal o plurinominal), como argumenta el Dr. Brewer-Carías<sup>5</sup>, sino la naturaleza del órgano (colegiado o unipersonal), la que determina la fórmula electoral. Cuando el órgano es colegiado, debe aplicarse la representación proporcional y, por lo tanto, deben utilizarse en primera o segunda instancia circunscripciones plurinominales que son las únicas que permiten la distribución proporcional de cargos. El legislador no puede escoger entre utilizar el sistema de lista o no. Siempre que se trate de órganos colegiados se impone la postulación por listas, lo que no impide el uso de mecanismos más participativos que el actual, como sería, por ejemplo, el voto preferencial. Las circunscripciones uninominales sólo podrían introducirse dentro de un modelo en el que, globalmente considerado, predomine el sistema de listas plurinominales y la representación proporcional, como el de Alemania Federal.

La Enmienda N° 2 a la Constitución, estableció en su artículo primero:

“Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas”.

“Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de Concejales”.

Esta disposición ha planteado un interesante problema de interpretación. Se trata de decidir si el “sistema especial” a que se refiere la Enmienda debe, sin embargo, mantener los principios consagrados en el artículo 113 de la Constitución: Libertad y secreto del voto y representación proporcional de las minorías o, si por el contrario, la especialidad puede consistir en dejar de lado alguno de ellos y, particularmente, el último<sup>6</sup>. Compartimos la opinión del Dr. Luis Torrealba Narváez, cuando se pronuncia por la primera de estas alternativas<sup>7</sup>. A nuestro parecer, una enmienda que no deroga expresa o necesariamente la disposición constitucional que modifica, y que tiene dos interpretaciones posibles, una en armonía con los principios preexistentes y otra en oposición a ellos, debe interpretarse de manera que complemente sin contradecir el artículo sujeto a revisión. En este caso, debe entenderse que para las Elecciones Municipales y de Asambleas Legislativas, pueden utilizarse modalidades de la representación proporcional, que las hay muchas, distintas a la vigente para el Congreso, manteniendo siempre la libertad y el secreto del voto.

## 2. *Aplicación defectuosa de la representación proporcional en la Ley Orgánica del Sufragio*

Como se ha indicado, el artículo 113 de la Constitución Nacional ordena a la legislación electoral consagrar la representación proporcional. Este hecho tiene una

5. Brewer-Carías, Allan R. “Fundamentos Constitucionales del Sistema Electoral Venezolano”. *Ob. cit.*, pp. 14-15.

6. *Ibidem*, p. 15.

7. Torrealba Narváez, Luis. “Las Elecciones uninominales en los próximos Comicios municipales”. *Revista de Derecho Público*, N° 15, Julio-Septiembre 1983, p. 91.

implicación importante escasamente estudiada en Venezuela. Esta implicación es que la Ley del Sufragio debe garantizar el mayor grado posible de proporcionalidad. Este no es el caso de otros países democráticos, como Italia, donde el silencio de la Constitución en esta materia permite al legislador escoger una fórmula de adjudicación más o menos proporcional o, incluso, francamente mayoritaria. En Venezuela, por mandato constitucional debe establecerse un mecanismo de distribución de cargos que refleje con la mayor fidelidad alcanzable, la composición política del electorado. Es ampliamente conocido que por razones de simple aritmética la proporcionalidad perfecta en un resultado electoral es imposible; sin embargo, lo que sí se puede lograr y, a mi modo de ver, es obligatorio de acuerdo al mandato constitucional, es que nuestra legislación se acerque en el mayor grado posible a esa meta. Y es en este punto donde nuestro sistema electoral se aleja del principio constitucional señalado.

En efecto, la proporcionalidad de un sistema electoral depende básicamente de tres elementos: la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones y el mecanismo final de compensación. En cuanto a la primera, la Ley del Sufragio adoptó la de la medida más elevada, mejor conocida entre nosotros como fórmula D'Hondt. Es hoy un hecho aceptado que esta fórmula es de las que se encuentran en aplicación entre los países de representación proporcional, la que más distorsiona en favor de los partidos mayoritarios. El autor Mac Laren Castairs dice textualmente: "El sistema D'Hondt es el menos exacto de los sistemas usados comúnmente"<sup>8</sup>, y según el profesor Lijphart, conocido entre nosotros por haber asistido al "Simposio sobre Sistemas Electorales Comparados", organizado en 1984 por el Consejo Supremo Electoral: "En realidad, es un hecho bien establecido que, de las varias fórmulas de representación proporcional, la fórmula D'Hont es la menos proporcional y está decididamente parcializada en favor de los partidos grandes y en contra de los más pequeños"<sup>9</sup>. Para una comprobación práctica de estas afirmaciones en la Tabla Nº 1 anexa a este trabajo, se puede observar una comparación de los porcentajes de votos y cargos que hubieran obtenido los partidos en las Elecciones Municipales de 1984 en Maracaibo, de acuerdo a diversas fórmulas electorales. A simple vista se observa que la mayor diferencia entre porcentaje de votos y porcentaje de cargos ocurre en el sistema D'Hondt, lo cual es ratificable al aplicar uno de los índices más corrientes de distorsión de la proporcionalidad, el de Loosemore y Hanby<sup>10</sup>. Para el método D'Hondt la distorsión es de 13,82, mientras que para Sainte-Lagè y el de los Restos Más Altos es de 6,3. En cuanto al tamaño de nuestras circunscripciones, éste es aceptable en el caso de los Municipios, las Asambleas Legislativas y la Cámara de Diputados, pero no así en el Senado, donde los cargos se reducen a dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Esto hace que la distorsión en favor de los partidos grandes, característica de la fórmula D'Hont, sea más pronunciada en el Senado que en los otros órganos electivos. Con respecto al mecanismo final de compensación, en Venezuela se utilizan los llamados Diputados y Senadores adicionales. Este mecanismo, dadas las limitaciones con que fue concebido, corrige sólo parcialmente la distorsión acumulada por el efecto del uso de la fórmula D'Hondt, de modo que el resultado final sigue perjudicando en forma clara a las minorías, como se puede apreciar en el hecho de que en las elecciones de 1983 A.D., con 49,90% de los votos, logró el 56,5% de los Diputados y el 63,6% de los Senadores, mientras que los partidos minoritarios, en conjunto, con el 19,95% de los votos sólo alcanzaron el 13,5% de los Diputados y el 4,6% de los Senadores. O dicho en otros términos, mientras A.D. obtuvo un Diputado por cada 29.063 votos, el MAS necesitó 37.779 votos para ello. Cada Senador de A.D. representa 117.291 votos, mientras que los del MAS 188.897

8. Mac Laren Castairs, Andrew. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London, George Allen and Unwin, 1980, p. 20-27.

9. Lijphart, Arendt. "The Field of Electoral System Research". *Electoral Studies* 1, 1985, p. 5.

10. *Ibidem*, p. 10.

votos cada uno. El incumplimiento del mandato constitucional en favor de la representación proporcional es pues notorio en el resultado final a nivel nacional. A nivel de los Estados y Municipios, como es obvio, no hay, ni puede haber, un mecanismo compensatorio equivalente al de los Diputados y Senadores adicionales; por lo tanto, allí la distorsión inherente en la fórmula D'Hondt en favor de los partidos mayoritarios produce todo su efecto en contra de las minorías, como a título de ejemplo se observa en la Tabla N° 1. Resumiendo lo dicho hasta ahora, podemos señalar que en su conjunto el sistema electoral venezolano produce una clara distorsión en perjuicio de los partidos minoritarios. Esta distorsión se debe a que las modalidades adoptadas, especialmente la fórmula de adjudicación y el mecanismo final de compensación, no son los más adecuados al objetivo fijado por la Constitución Nacional. Resulta entonces necesario y posible introducir algunos cambios que mejoren significativamente el grado de proporcionalidad. Al proponer estas modificaciones es necesario distinguir el nivel nacional del municipal y estatal, en razón de que en el primero funciona un mecanismo final de compensación inexistente en los segundos.

### 3. *Proposiciones para la reforma electoral en materia de representación proporcional*

A nivel nacional puede demostrarse fácilmente que el grado mayor de proporcionalidad se alcanza al establecer una distribución adicional de cargos tomando en consideración los resultados globales, tal como se hace, por ejemplo, en Alemania, Italia y Dinamarca. En Venezuela; los Diputados y Senadores adicionales intentan cumplir esta función, pero, en su forma actual, no lo hacen adecuadamente. La solución más sencilla es posiblemente la de modificar el mecanismo de Diputados y Senadores adicionales, tal como se propone en el Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio, presentado por los Diputados Juvencio Pulgar, Lola de Soteldo y Antonio José Herrera al Congreso en 1984, pero, además, eliminando la limitación, totalmente injustificada, de un máximo de cuatro Diputados y dos Senadores. Este proyecto propone distribuir Senadores y Diputados adicionales tomando como cociente el resultado de dividir el total de votos del partido mayoritario entre los puestos que éste obtuvo. Como siguiente paso se divide el total de votos de cada uno de los otros partidos entre este cociente. El resultado de esta operación es el número de parlamentarios que le deben corresponder a cada partido y, en consecuencia, se les adjudican tantos Senadores y Diputados como les falten para alcanzarlo. De esta manera, el resultado final de la distribución de Senadores y Diputados es bastante más proporcional que en la actualidad, como puede verse en la Tabla N° 2 anexa a este trabajo. En el sistema actual los partidos minoritarios con 19,95% de los votos alcanzaron en 1983, 13,5% de los Diputados y 4,6% de los Senadores; con el método propuesto hubieran logrado 17,01% de los Diputados y 12,0% de los Senadores. Esta proposición implica un aumento en el número total de Diputados y Senadores pero no en forma exagerada; en la actualidad hay, contando los adicionales pero no los Senadores Vitalicios, 200 Diputados y 44 Senadores; de haberse aplicado el sistema propuesto habrían sido electos 218 Diputados y 50 Senadores, como puede observarse en la Tabla N° 2.

Una ventaja importante de esta proposición, frente a otras que pudieran sugerirse, es que logra adecuados niveles de proporcionalidad manteniendo en su mayor parte el esquema existente, con lo cual su aplicación no resultaría complicada.

En lo que respecta a las Asambleas Legislativas y a los Concejos Municipales, aquí para mejorar la proporcionalidad se hace necesario cambiar la fórmula D'Hondt, ahora utilizada, por otra comprobadamente más adecuada. No es posible aplicar el correctivo de puestos adicionales, porque tratándose de una circunscripción única, esto no es

procedente, ni necesario y, en todo caso, aumentaría exageradamente el número de cargos. De las diversas fórmulas de Representación Proporcional, las que arrojan resultados más cercanos a la proporcionalidad son la de los Restos Más Altos y la de Sainte-Laguë<sup>11</sup>.

La primera, que es la usada en Venezuela para las elecciones sindicales, tiende a producir una pequeña distorsión en favor de las minorías; la segunda lo hace en favor de las mayorías y, por ello, parece más aceptable. Decimos esto porque la finalidad de la reforma debe ser reducir al máximo posible la desventaja contra las minorías, pero no la de pretender darles ventajas frente a los partidos mayoritarios, porque esto haría imposible su aprobación. La fórmula de Sainte-Laguë, es semejante a la de D'Hondt, la diferencia consiste en que el resultado obtenido por cada partido se divide no entre la serie de números naturales (1, 2, 3, 4, 5, etc.), sino entre los números impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.). El resto de la operación es idéntico al método venezolano actual, pero los resultados son mucho más proporcionales, como puede verse en la Tabla Nº 1, donde se compara el resultado que se habría obtenido usando las diversas fórmulas electorales en las Elecciones Municipales de 1984, en el Distrito Maracaibo.

### CONCLUSIONES

Para finalizar, nos parece pertinente presentar un resumen de las ideas propuestas en esta exposición.

Tal como se expresó, consideramos, por las razones señaladas, que la representación proporcional consagrada en el artículo 113 de la Constitución Nacional tiene el carácter de un derecho fundamental de obligatoria aplicación para la elección de todos los órganos colegiados del Poder Público sometidos a votación popular.

Como consecuencia del carácter constitucional del Principio de la Representación Proporcional, puede afirmarse que nuestra Legislación Electoral está en la obligación de establecer el sistema electoral que mejor garantice la proporcionalidad en la distribución de los cargos entre los partidos y grupos de electores.

Sin embargo, la vigente Ley Orgánica del Sufragio impone un procedimiento que resulta en una significativa distorsión de la proporcionalidad en perjuicio de los votantes de partidos y grupos de electores minoritarios. Por ello, y a objeto de que nuestras instituciones de representación política reflejen lo más fielmente posible la voluntad del electorado, se hacen las siguientes

### PROPOSICIONES

- 1) Utilizar como cociente para la distribución de Diputados y Senadores adicionales el que corresponde a la división total de votos del partido mayoritario entre los puestos que éste obtuvo en la distribución a nivel de circunscripciones electorales, eliminando al mismo tiempo el límite máximo de cuatro Diputados y dos Senadores.
- 2) Introducir para la adjudicación de los cargos a nivel de Asambleas Legislativas y Concejos Municipales la fórmula conocida como de Sainte-Laguë, caracterizada por el uso como divisores de la serie de números impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.).

Estas proposiciones, de ser acogidas, contribuirían a una aplicación adecuada del Principio Constitucional que hemos comentado y, por consiguiente, a la intensificación de uno de los pilares esenciales de nuestra democracia, como es la igualdad política.

11. Lijphart, Arendt. "Sul Grado di Proporzionalità di Alcune Formule Elettorali". *Rivista Italiana di Scienza Politica* 2, 1983, p. 304. Mac Laren Castair, Andrew, *Ob. cit.*, pp. 24-31.

TABLA Nº 1

COMPARACION DE VARIAS FORMULAS ELECTORALES  
EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES 1984  
EN EL DISTRITO MARACAIBO

Partidos	Votos	(a)		(b)		(c)		Número de Concejales:	
		Cargos D'Hondt	%	Cargos Sainte-Laguë	%	Modificado Sainte-Laguë	%	Votos Válidos:	17
								Altos	(d)
			%		%		%	Restos	Más
A.D.	151.164	10	51,85	9	52,94	10	58,82	9	52,94
COPEI-ICC-CIMA-FUN	82.807	6	28,44	5	29,41	5	29,41	5	29,41
MAS	11.281	—	3,86	—	—	—	—	—	—
MEP-PCV-MIR-N.A.	10.760	—	3,66	1	5,88	1	5,88	1	5,88
MIN-GI	2.259	—	0,77	—	—	—	—	—	—
OPINA	18.610	1	6,38	—	—	—	—	—	—
URD	1.342	—	0,46	1	5,88	1	5,88	1	5,88
LS	1.022	—	0,35	—	—	—	—	—	—
CAUSA R	116	—	0,03	—	—	—	—	—	—
IRE	725	—	0,24	—	—	—	—	—	—
P.N.	38	—	0,01	—	—	—	—	—	—
CIDE	6.944	—	2,38	—	—	—	—	—	—
Índice de Distorsión (e)					6,30		9,96		6,30

(a) El sistema D'Hondt usa como divisores la serie de números naturales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, ...

(b) El sistema de Sainte-Laguë utiliza como divisores la serie de números impares 1, 3, 5, 7, 9, ...

(c) El sistema de Sainte-Laguë modificado utiliza los siguientes divisores: 1,4, 3, 5, 7, 9, ...

(d) El sistema de los Restos Más Altos es el usado en Venezuela para las elecciones sindicales. No se basa en el uso de divisores, sino del cociente electoral, distribuyendo los cargos sobrantes a los Restos Más Altos.

(e) Índice de Distorsión: Usamos el de Loosenore y Hanby que consiste en la suma de las diferencias entre porcentaje de puestos y porcentajes de votos de los partidos donde el primero fue mayor que el segundo.

TABLA Nº 2

PROPORCIONALIDAD EN NUESTRO SISTEMA ELECTORAL  
COMPARACION DE RESULTADOS ENTRE SISTEMA ACTUAL Y PROYECTO  
PULGAR - HERRERA - SOTELDO PARA ELECCIONES 1983

Partidos	Votos		Sistema		DIPUTADOS OBTENIDOS 1983		DIPUTADOS PROYECTO (1)	
	Pequeños	% Votos	Directos	Adicionales	Total	% Diputados	Número	%
A.D.	3.284.166	49,90	113	—	113	56,5	113	51,80
COPEI	1.983.718	30,15	60	—	60	30,0	68	31,19
MAS	377.795	5,74	7	3	10	5,0	12	5,50
OPINA	130.022	1,98	2	1	3	1,5	4	1,83
MEP	129.263	1,96	—	3	3	1,5	4	1,83
URD	125.450	1,91	—	3	3	1,5	4	1,83
PCV	115.162	1,75	—	3	3	1,5	3	1,576
MIR	103.923	1,58	—	2	2	1,0	3	1,37
NA	68.729	1,04	—	1	1	0,5	2	0,91
LS	59.870	0,91	—	1	1	0,5	2	0,91
MIN	53.506	0,81	—	1	1	0,5	1	0,45
LCR	35.304	0,54	—	—	—	—	1	0,45
IRE	29.642	0,45	—	—	—	—	1	0,45
OTROS	84.341	1,28	—	—	—	—	—	—
TOTALES:	6.580.899		182	18	200	100,0	213	
Indice de Distorsión (Loosemore y Hanby)						6,6		2,94

Votos Válidos: 6.580.899 / Cuocientes: 156.688      Sistema Actual: 36.158      Proyecto: 29.063  
Senadores: —      117.291

Partidos	Votos		Directos	Adicionales	Total	SENADORES OBTENIDOS 1983		SENADORES PROYECTO (2)	
	Pequeños	% Votos				% Senadores	Número	%	
A.D.	3.284.166	49,90	28	—	28	63,6	28	56	
COPEI	1.983.718	30,15	14	—	14	31,8	16	32	
MAS	377.795	5,74	—	2	2	4,5	3	6	
OPINA	130.022	1,98	—	—	—	—	1	2	
MEP	129.263	1,96	—	—	—	—	1	2	
URD	125.450	1,91	—	—	—	—	1	2	
PCV	115.162	1,75	—	—	—	—	—	—	
MIR	103.923	1,58	—	—	—	—	—	—	
NA	68.729	1,04	—	—	—	—	—	—	
LS	59.870	0,91	—	—	—	—	—	—	
MIN	53.506	0,81	—	—	—	—	—	—	
LCR	35.304	0,54	—	—	—	—	—	—	
IRE	29.642	0,45	—	—	—	—	—	—	
OTROS	84.341	1,28	—	—	—	—	—	—	
TOTALES:	6.580.899		42	2	44	100,0	50		
Índice de Distorsión (Loosemore y Hanby)						15,35		8,36	

(1) y (2): Para calcular el número de Diputados y Senadores de acuerdo al proyecto aquí acogido, se eliminó, tal como proponemos, el límite máximo de 2 Senadores y 4 Diputados adicionales.



# *Aspectos Jurídicos del Sistema de Elección de Gobernadores*

Armando Rodríguez García  
*Profesor de Derecho Administrativo*  
*U.C.V., Director del Instituto de*  
*Derecho Público. U.C.V.*

## SUMARIO

### INTRODUCCION

- I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ELECCION Y REMOCION DE GOBERNADORES
- II. CARACTERISTICAS Y EFECTOS DE LA LEY
- III. CONCLUSIONES

### INTRODUCCION

Dentro de las actuales circunstancias, una aproximación global al estudio de fórmulas o mecanismos de reforma a las instituciones políticas y administrativas del Estado, no puede obviar la consideración al tema de los Estados, como elementos integrantes de su aparato organizativo general.

En este sentido surgen diferentes áreas de interés para el estudio de posibles adaptaciones o cambios, dirigidos a satisfacer objetivos propios del campo del ejercicio de las actividades políticas, en una búsqueda por la solidificación y afianzamiento del sistema democrático. De igual manera, otros tipos de reforma estarían orientados en forma inmediata a la mejora del funcionamiento administrativo del sector público, lo que indirecta o medianamente, debería surtir un efecto estabilizador y de consolidación del sistema político, al producirse una mayor y más eficiente satisfacción de los requerimientos de la Sociedad, al Estado.

Así, las estructuras organizativas de los poderes públicos en los Estados (Asambleas Legislativas y Poder Ejecutivo); el ámbito de materias que les son atribuidas: los sistemas administrativos; los aspectos de carácter hacendístico o financiero, son algunos de los múltiples asuntos que deben ser abordados para el estudio y diseño de posibles fórmulas de cambio, en función de los objetivos antes indicados.

Como parte de este elenco de asuntos, el tema de la forma de designación de la máxima autoridad ejecutiva, presenta interesantes aspectos de análisis, tanto desde el punto de vista político, como desde la perspectiva jurídico-administrativa.

El presente trabajo aborda el estudio del sistema de elección de gobernadores, partiendo de la opción que formula nuestra Constitución vigente, y bajo la óptica de análisis de los aspectos de orden jurídico-administrativo que se pueden deducir en forma directa de las regulaciones existentes, así como de los eventuales efectos o consecuencias que en este orden pudiera producir la instalación del sistema señalado.

El alcance dado al estudio así como el enfoque adoptado para su realización son pautas que determinan la metodología empleada. Se persigue ofrecer reflexiones de carácter general, extraídas del estudio de las características específicas que rodean

nuestra realidad jurídico-positiva. Por ello se ha evitado conscientemente la referencia a esquemas o modelos extranjeros que serían sin duda alguna, fuente de primer orden en la aproximación científica que pretenda trabajar con mayor extensión y profundidad el tema.

En nuestro caso vamos a revisar los elementos formales que la propia norma constitucional establece en lo referente a la eventual consagración de un sistema de elección de gobernadores de Estado, ofreciendo igualmente un conjunto de anotaciones que no derivan de manera inmediata y precisa de la previsión constitucional pero que, están de alguna manera vinculadas con el asunto y deberán ser analizadas y tomadas en cuenta al momento de producir las decisiones de carácter legislativo que servirán de base formal a la instalación del sistema jurídico-político en referencia.

Por último, se incluyen algunas reflexiones de orden crítico en cuanto a las relaciones de la ley que establezca el sistema de elección y remoción de gobernadores con otras normas, así como en relación a los efectos o consecuencias que en el orden jurídico-administrativo, una legislación en este sentido podría provocar.

De esta manera, comenzaremos por observar lo que significa la plataforma constitucional para el montaje jurídico del sistema de elección de gobernadores. Esto impone un conjunto de reflexiones en cuanto al alcance del Artículo 22 de la Constitución, su vinculación con otras normas constitucionales, así como las características de orden formal que, partiendo de la letra de la norma fundamental configuran un límite de ineludible observancia a la Ley que se dicte a los efectos de instalar el referido sistema.

Este mismo elemento de análisis permite lograr la determinación de algunas notas que darían a la Ley de Elección de Gobernadores un toque de singularidad, en cuanto a su rango o jerarquía normativa, en cuanto a las formalidades necesarias para su formación, eventualmente en cuanto a sus efectos en el campo jurídico, y en el ámbito de desenvolvimiento de la Administración Pública.

Otra faceta que interesa al análisis propuesto en el presente trabajo, la constituye el alcance material o sustantivo que se pueda dar a la Ley, no sólo en razón de los límites impuestos por la Constitución, sino que de las condiciones propias del ámbito que se intenta regular. Así, las posibilidades de establecer condiciones adicionales al régimen diseñado en forma elemental por la norma Constitucional, ofrece un amplio campo de posibilidades que pueden ser evaluadas al momento de formular un proyecto de Ley sobre la materia, a fin de sacar el máximo provecho posible y de igual manera cubrir el mayor número de hipótesis con el objeto de evitar la concurrencia de futuras situaciones de conflicto, en un ámbito delicado como lo son las relaciones políticas y administrativas entre los Estados y los restantes niveles de administración y gobierno, fundamentalmente a nivel nacional.

De igual manera se intenta analizar el efecto o relación que pudiera existir entre la eventual Ley y otros cuerpos normativos, como por ejemplo la Ley Orgánica del Sufragio.

Es evidente que en estos casos, el grado de vinculación entre los diversos conjuntos de normas va a depender en gran medida del alcance que se dé a la Ley que regule la elección de Gobernadores en cuanto al espectro de materias que incorpore a sus disposiciones. En este nivel de aproximación se pueden ofrecer evaluaciones preliminares de lo que significarían algunas de estas vinculaciones, y sus efectos más importantes, tomando como punto de partida la estimación hipotética o especulativa respecto de las posibles opciones que podrían ser adoptadas.

Existe, sin embargo, un parámetro de referencia con un mayor grado de definición. Se trata del "Proyecto de Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado", presentado a la consideración de la Cámara de Diputados, por la Fracción Parlamentaria del Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), en el mes de agosto de

1986. La existencia formal de un proyecto de esta naturaleza implica un avance en cuanto al mayor grado de definición de al menos algunos de los aspectos involucrados en el asunto. No es la intención del presente trabajo hacer un estudio crítico del señalado proyecto; no obstante, constituye un elemento de ineludible referencia al pretenderse los objetivos aquí descritos, razón por la cual se incorporarán las remisiones y comentarios críticos a su texto, cuando éste contribuya a reforzar o fundamentar las apreciaciones que consignamos, bajo el esquema de definiciones preliminares que hemos esbozado en estos párrafos introductorios, como marco de referencia al trabajo propuesto.

## I. LA PREVISION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE ELECCION Y REMOCION DE GOBERNADORES

El tema de la elección de Gobernadores de Estado tiene como punto de partida obvio y necesario, el análisis de la norma constitucional que establece tal posibilidad, bajo el texto siguiente:

“Artículo 22. La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”.

La disposición transcrita es el resultado de un proceso de reflexión sobre el tema, en la etapa de discusión y elaboración del proyecto de Constitución<sup>1</sup>.

Dentro de las múltiples posibilidades u opciones que pudieron plantearse a los efectos de regular la materia, es evidente que el momento político privó en buscar una salida temporal y —al menos en el espíritu de la norma— provisional, con lo cual, en el fondo se produjo un diferimiento de la búsqueda y consagración de una fórmula definitiva o, al menos, no provisoria en su expresión.

En este sentido, la propia Exposición de Motivos de la Constitución recoge la salida seleccionada, en los siguientes términos:

“La Comisión adoptó, por vía de transacción, la designación del Gobernador del Estado por el Presidente de la República, pero sólo mientras el Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, no fije otro procedimiento. Se deja abierta la puerta al sistema de elección directa, sin necesidad de reformar la Carta Fundamental.

La atribución presidencial encuentra su compensación en la norma según la cual la improbación de la gestión del Gobernador por voto calificado de la Asamblea Legislativa, acarreará la inmediata destitución de aquél, cuando así lo decida la Asamblea por el voto de las dos terceras partes de sus miembros”<sup>2</sup>.

1. En este sentido puede verse: “La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela”. *Actas de la Comisión redactora del Proyecto*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971, Tomo I, Volumen I, pp. 252 y siguientes.  
Igualmente, Mariano ARCAYA, “Constitución de la República de Venezuela”, Empresa El Cojo, C.A., Caracas 1971, Tomo I, pp. 143 y siguientes.
2. Constitución de la República de Venezuela, 1961. Ed. de la Secretaría del Senado de la República. Caracas, 1986, p. 186.

Así, la primera nota que debemos tener presente al analizar el tema de la elección de Gobernadores en nuestro sistema jurídico, corresponde más al campo de estudio de los fenómenos socio-políticos que a la estricta referencia propia de la ciencia jurídica. Tanto el actual mecanismo de designación de los Gobernadores por decisión libre del Presidente de la República, como la eventualidad de su futuro reemplazo por una fórmula de elección directa, son producto de una coyuntura política, y como dice la propia Exposición de Motivos de la Constitución, de una "transacción", más que de una actitud provocada por el estudio razonable de una determinada fórmula.

Lo cierto es que, independientemente de su origen, a los efectos del análisis jurídico, el Artículo 22 de la Constitución de 1961 fija un mecanismo de designación de Gobernadores, sujeto a desaparecer por voluntad del Poder Legislativo Nacional, a través del establecimiento de un régimen diferente, basado en la elección directa de estos funcionarios. En cierta medida el contenido del citado artículo 22 de la Constitución es una constatación o reafirmación de lo pautado por ella misma en su artículo 2º:

"La República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

Es decir, que se trata de la consagración de una forma de estado mediante el reconocimiento de ciertas peculiaridades de la evolución político-social del país, más que como una verdadera opción hacia la cual deba dirigirse una tendencia determinada. Es, en fin, la manifestación del producto de otra "transacción" propia de las que se hacen presentes para superar —aunque sea de manera superficial— nuestras coyunturas políticas.

Estas consideraciones preliminares nos llevan a establecer a manera de precisión inicial el hecho de que la Constitución de 1961, en su artículo 22 establece como fórmula *transitoria* la libre designación y remoción de los Gobernadores por parte del Presidente de la República, dejando al legislador ordinario la fijación de un régimen diferente basado en el mecanismo de la elección directa de tales funcionarios.

Pero la intervención del Legislativo en aplicación del artículo 22 de la Constitución, no se debe limitar a la producción de un acto (ley) que ponga en ejecución un dispositivo ya elaborado. Antes bien, el órgano legislativo deberá diseñar y establecer un verdadero sistema que, como hemos visto antes, no está preestablecido ni mucho menos programado, siendo necesario definir su contenido para medir el alcance y consecuencias que su puesta en vigencia puede provocar, en razón de la orientación que se adopte para su estructuración.

Desde la perspectiva que ofrece la norma constitucional podemos adelantar ciertos perfiles de lo que deberá ser el sistema de elección de Gobernadores, con base en las pautas generales que la propia Carta Fundamental determina como parámetros:

a) En primer término, la forma requerida para el establecimiento del régimen de elección de gobernadores es la de una Ley. Pero no se trata de cualquier tipo de ley; es más, podría decirse que por sus especiales características, la ley prevista en el artículo 22 de la Constitución escapa a las posibilidades de ser tipificada como ley orgánica u ordinaria, configurando así una categoría diferente. Sobre este punto volveremos más adelante al analizar sus características y efectos.

En este momento interesa destacar el hecho de que la norma constitucional reserva a una ley formal la posibilidad del establecimiento del sistema de elección y remoción de los gobernadores.

Esta determinación tiene lógica, pues tratándose de una materia que contempla por una parte la organización de los poderes públicos, y por la otra el ejercicio de derechos políticos así como la regulación de sus complementarios deberes, es evidente que la vía formal de normación debe estar en la legislación nacional.

Con base en la formulación expresada en el artículo 22 (“La ley *podrá* establecer...” “...Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo...”), podemos entender que la Constitución dicta una verdadera disposición transitoria, que incorpora inadecuadamente en su texto articulado. Como bien señala AGUILAR GORRONDONA: “...la norma constitucional de que los Gobernadores serán nombrados y elegidos libremente por el Presidente de la República reviste la forma de una disposición transitoria (“mientras no se dicte la Ley prevista en este artículo”); pero en el fondo de las cosas es una norma que el constituyente no quiere ver desaparecer. Precisamente por ello, somete la aprobación de la ley especial al cumplimiento de exigencias severas y —quizás inconscientemente— por la misma razón no colocó la norma “transitoria” dentro de las Disposiciones Transitorias de la Constitución”<sup>3</sup>.

Se trata en definitiva de una facultad del órgano legislativo, que en ningún momento es exigida de manera perentoria por el texto constitucional.

En todo caso, lo que resulta claro es el hecho de que sólo por esta ley (excepcionalmente una modificación constitucional, que por otra parte resulta innecesaria en el asunto que ahora tratamos) puede fijarse el sistema de elección de Gobernadores, el cual vendría a reemplazar el actual régimen de libre designación y remoción por el Presidente de la República.

b) El sistema electoral previsto en el artículo 22 de la Constitución, se refiere de manera exclusiva a la designación de los Gobernadores de Estado, quedando, en consecuencia excluido de su aplicabilidad cualquiera otro funcionario.

De esta manera, la ley no podría contemplar la elección de Gobernadores de Territorios Federales o del Gobernador del Distrito Federal. En estos casos, siendo funcionarios cuya administración y gobierno está referida a demarcaciones político-territoriales que forman parte del ámbito correspondiente al Poder Nacional, su nombramiento y remoción está reservado por mandato de la Constitución, al Presidente de la República, como una atribución estable y permanente, propia del ejercicio del cargo (Artículo 190, ordinal 17).

Así, a diferencia de lo que sucede con los Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales, la facultad de nombramiento de Gobernadores de Estado es una potestad adicional y —en principio— temporal, dentro de las atribuciones del Presidente de la República.

Por otra parte, carecería de sentido lógico el pretender sujetar la designación de los Gobernadores del Distrito Federal y los Territorios Federales a un sistema de elección popular, pues por sus propias características son miembros del Poder Nacional y dentro de éste, del Ejecutivo, que ejercen sus funciones en un ámbito espacial o territorial predeterminado.

En igual sentido, y dentro del ámbito de los Estados, la Ley debe limitarse a regular la elección del Gobernador, sin poder alcanzar a ningún otro funcionario de la estructura de los poderes públicos estatales.

c) Por último el artículo 22 exige que la forma de elección de Gobernadores a ser desarrollada por la ley especial, se establezca “de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución”. Ese artículo señala textualmente:

“Artículo 3º El Gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”.

Estos principios están referidos al gobierno, más que al sistema electoral; sin embargo, es evidente que lo relativo a la democracia, representatividad y alternabilidad, son también principios que inspiran las formas de ejercicio del derecho al sufragio, y en general a cualquier eventual sistema electoral que se pretenda establecer.

3. José Luis Aguilar Gorrondona, “Ley Rígidas no Orgánicas en la Constitución de 1961”, en *Estudios sobre la Constitución, Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, Tomo III, p. 1.986.

En este sentido, la ley que se dicte en ejecución del artículo 22 de la Constitución, deberá establecer un sistema de elección que respete los principios de democracia, alternabilidad y representatividad. Aquí, podría fijarse una correlación con las fórmulas y soluciones acordadas en la Ley Orgánica del Sufragio, pero este tipo de vinculaciones entre los diversos ordenamientos va a ser objeto de análisis más detenido en el punto.

## II. CARACTERÍSTICAS Y EFECTOS DE LA LEY

Nos corresponde ver a partir de este punto, cuáles son los principales rasgos de tipo formal que acompañan a la ley prevista por la Constitución para instalar el sistema de elección de Gobernantes, con el objeto de revisar a continuación, los posibles efectos jurídicos que el sistema podría provocar.

1º Desde el punto de vista de su formalidad, la ley prevista en el artículo 22 de la Constitución comporta características de mayor rigidez que las leyes orgánicas.

En efecto, mientras que, de acuerdo al artículo 163, las leyes orgánicas deben ser calificadas como tales por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse la discusión del proyecto, la ley que establezca el sistema de elección de Gobernadores deberá cubrir, en su formación, los siguientes requisitos formales: a) ser admitida por ambas Cámaras en sesión conjunta, y b) recibir el voto favorable de las dos terceras partes ( $\frac{2}{3}$ ) del Congreso, para su admisión.

Es evidente que desde el punto de vista formal, se trata de una ley rígida, a la cual el Constituyente quiso recubrir de requisitos extraordinarios en su formación.

Pero adicionalmente, el carácter mismo de ley que instala un sistema por delegación de la propia norma Constitucional, sin que pueda ejercerse en su contra el veto presidencial, la hace convertirse en la práctica, en una norma de rango constitucional.

En efecto, aun cuando la ley en sí misma pudiera ser modificada o derogada por decisión parlamentaria, debería seguirse el mismo procedimiento formal y quórum calificado para su modificación, al igual que sucede en el caso de las leyes orgánicas.

Pero junto a esto, existen ciertos elementos que resultarían irreversibles una vez dictada la ley, al menos por la vía del legislador ordinario.

Una vez establecido el sistema de elección de gobernadores, éste podría ser modificado, alterado o ajustado mediante una reforma de la ley. Lo que no podría replantearse sería el mecanismo de designación, por decisión del Presidente de la República, pues resultaría inconstitucional. En este sentido opera la irreversibilidad del sistema a la cual hemos aludido, de manera tal que sería necesaria una reforma constitucional para modificar la fórmula de elección, una vez que ésta fuera consagrada mediante la ley especial.

2º Por otra parte, es de destacar el carácter *especialísimo* de la Ley. En primer término se trata de un acto legislativo que reviste exigencias formales superiores a las establecidas para cualquier otro tipo de ley especial. Ya hemos visto cómo se diferencia, en cuanto al procedimiento formativo, de las leyes orgánicas. También es distinta, en este aspecto, de la fórmula consagrada en el artículo 137 de la Constitución:

“Artículo 137. El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

En este caso se exige una mayoría calificada, individualizada en cada Cámara, lo cual comporta mayor flexibilidad o laxitud frente a la hipótesis planteada en el

artículo 22, que demanda la mayoría calificada del Congreso en su globalidad, y además, como requisito para la admisión del proyecto.

Adicionalmente, en cuanto a la materia objeto de la Ley, se profundiza su especialidad, por ser un ámbito sustantivo preciso y específico: "establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores".

Desde esta perspectiva, los aspectos teóricos de interés jurídico se pueden centrar en la vinculación de las disposiciones que se pudieran dictar a través de esta ley y otras normas contenidas en ordenamientos específicos, así como en el alcance que podría o debería dar el legislador al instrumento que se pretenda adoptar, a objeto de cumplir o alcanzar determinados fines. Veremos ahora algunos de estos aspectos que, como es lógico, caen en el campo de la especulación científica y no aportan más que posibilidades o eventualidades dependientes de la hipótesis que pudiera ser convertida en realidad fáctica.

a) El primer aspecto que se presenta a reflexión, viene dado por el texto de la propia norma constitucional.

Por una parte —como hemos visto— la disposición constitucional prevé una ley que regule el sistema de elección y remoción de los Gobernadores de Estado, sujetándose a los principios de democracia, representatividad y alternabilidad que orientan la concepción del Gobierno de la Carta Fundamental.

Esto, planteado en los términos expuestos, no representaría mayor inconveniente práctico o jurídico, salvo los necesarios acuerdos de las posibles propuestas a ser consideradas. De hecho, en cuanto al sistema de *elección* se refiere, podría decirse que no hay mucha posibilidad de dificultades, es decir, lo difícil sería que se presentara una dificultad.

No obstante, la ley debe prever dentro de su ámbito no sólo la elección, sino igualmente la *remoción* del Gobernador.

Este aspecto, aisladamente considerado, tampoco tendría por qué presentar ningún inconveniente, pues se trataría simplemente de fijar algunas causales y procedimientos de remoción, así como los mecanismos de sustitución de las faltas temporales o absolutas del Gobernador, integrando todo en un sistema uniforme.

Sin embargo, en este caso existe un parámetro fijo, que la Ley no puede alterar y que obliga al diseño del sistema con sujeción a su presencia:

"Artículo 24.—La improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea".

El efecto de esta disposición es totalmente distinto bajo la presencia de un régimen de Gobernador electo popularmente y un régimen de Gobernador designado de manera libre por el Presidente de la República.

En el primer caso, la decisión negativa de la Asamblea Legislativa que acarrea destitución, implicaría un conflicto entre las fuerzas políticas resultantes de un proceso similar, en el sentido de que tanto la figura del Gobernador, como la de la Asamblea, serían producto de una elección acordada seguramente de manera simultánea y por el mismo colegio electoral.

En la segunda hipótesis —que sería la que podría ocurrir en la actualidad— el voto negativo de la Asamblea puede considerarse como una oposición a la decisión administrativa (o de gobierno, si se quiere) del Presidente de la República, en lo que a la designación del Gobernador se refiere.

Pero este tipo de análisis entra más en el campo de la ciencia política que del mundo jurídico. Lo que importa destacar a nuestros efectos, es el hecho de que la Ley tiene que tomar en cuenta el mecanismo de remoción previsto por el artículo 24.

Cabe entonces plantearse si, además de esta posibilidad, podría la Ley fijar otras causales o medios de remoción del Gobernador distintos de la improbación de su gestión por la Asamblea Legislativa del Estado. No se observa ningún impedimento formal para que así fuera, con lo cual, viene a ser éste un ámbito de reflexión que queda abierto a la oportunidad en que se intente estructurar el sistema de manera integral.

b) En cuanto a las condiciones propias de la elección y ejercicio del cargo, se plantean un conjunto de posibilidades que podrían ser tomadas en consideración al momento de formular un proyecto de ley sobre la materia, a objeto de generar una visión detenida de las opciones que pueden presentarse y tratar de cubrir el máximo de asuntos posibles, reduciendo, de esta forma, las oportunidades de fricción o conflicto, derivadas de la ausencia o imprecisión de las disposiciones dictadas.

Debemos insistir en que nuestro objetivo no es dar respuesta a estos planteamientos, los cuales probablemente puedan tener diversas respuestas posibles o válidas. Nuestra intención se centra en hacer la formulación, en dejar establecido el planteamiento, como una aproximación inicial, que pueda ser generadora de una exploración más profunda, singularizada y sistemática en aquellos campos que despierten mayor interés o requerimiento de tal ejercicio.

Así tenemos, entre otros aspectos, el relativo a las condiciones de elegibilidad.

La Constitución señala (Artículo 21), que: "Para ser Gobernador se requiere ser venezolano, mayor de treinta años y de estado seglar"; esta referencia constituye igualmente un parámetro fijo al sistema que se pretenda instaurar por vía de la Ley. Sin embargo, podría plantearse la posibilidad de establecer requisitos o exigencias adicionales a los establecidos en el texto constitucional, como sería, por ejemplo la condición de residencia durante un tiempo determinado en la circunscripción correspondiente, para poder optar a la candidatura.

En este sentido podría operar una disposición similar a la contemplada en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Sufragio, en cuanto a la condición de elector para los comicios municipales.

De otra parte, también la Constitución y la Ley Orgánica del Sufragio establecen condiciones de elegibilidad para determinados cargos, las cuales descansan fundamentalmente en la incompatibilidad establecida en las normas y derivada del ejercicio de determinados cargos, al momento de postularse a la elección. En todos estos casos, existe la incompatibilidad o limitación proveniente del ejercicio del cargo de gobernador, pero, como es lógico, no está prevista de manera expresa, la incompatibilidad para optar a la elección como Gobernador. Esta situación debe estar contemplada en la Ley, tal como sucede en el Proyecto presentado por el MEP (artículo 4º).

c) Otro tema de interés a ser abordado en la Ley, es el de la posibilidad de reelección.

En el caso de la Presidencia de la República, la Constitución fija como pauta, la inelegibilidad de quien esté en el ejercicio del cargo para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior. Este impedimento alcanza también a los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Tampoco pueden ser elegidos quienes ocupen determinados cargos (Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República), entre el momento de la postulación y la elección (artículo 184).

Por otra parte, se impide el acceso al cargo de Presidente de la República a quien lo ha ejercido durante un período constitucional o más de la mitad de ese, durante los diez años (10) posteriores a la terminación del mandato (artículo 185).

Estas limitaciones —un tanto caprichosas en algunos casos— deben ser expresas para poder pretender su aplicación, con lo cual, la regulación del sistema de elec-

ción de gobernadores tendría que contemplar alguna referencia específica en relación a la reelección. De no limitarlo o prohibirlo expresamente, debería entenderse que es admisible ser electo por períodos consecutivos.

d) Junto a este tema aparece muy ligado el tema relativo al período de gobierno del Ejecutivo del Estado. Podría ser esta una materia a ser abordada por la Ley, aunque no tendría que ser necesariamente así.

La Ley podría establecer un momento específico para la elección de los gobernadores, y esta oportunidad no tendría por qué ser coincidente con los procesos electorales nacionales ni municipales. Esta opción o alternativa haría diferentes los períodos de gobierno en cuanto a su instalación y conclusión, pero así en cuanto a su amplitud.

El asunto estaría en precisar si el período de ejercicio del gobierno constituye o no un elemento propio de lo que podría denominarse forma o sistema de elección.

De otra parte estaría la posibilidad de interpretar que este aspecto escapa al ámbito propio de la Ley, y sería más bien materia de competencia de cada Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, ordinal 1º de la Constitución.

“Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

Ordinal 1º La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución...”.

De acuerdo a este enfoque, sería cada Estado el que fijaría la extensión del período de ejercicio de su Poder Ejecutivo, independientemente de la oportunidad que para la elección determinara la Ley Nacional.

Una opción de esta naturaleza generaría indudables dificultades de diverso orden, pero sin duda alguna sería expresión genuina y profunda de autonomía y descentralización.

El Proyecto de Ley presentado por el MEP incluye una disposición (Artículo 8º) que fija el período de gobierno “por todo el tiempo que dure el período constitucional”, haciendo coincidir el período de gobierno de cada Estado con el correspondiente al Presidente de la República.

Esta es, evidentemente, una opción que se ve favorecida por razones de tipo práctico en cuanto a la uniformidad o simultaneidad en los procesos electorales y en el ejercicio de las funciones.

No obstante, la posibilidad de que los períodos de gobierno de los Estados sean distintos en el tiempo, a los del Gobierno Nacional, tiene ciertas ventajas en el orden político que no son despreciables. Así, la eventualidad de un cambio en la composición de las fuerzas políticas que modifique los equilibrios existentes puede generar una mayor dinámica en la actividad gubernamental. Junto a esto, desde el punto de vista de psicología social, un régimen de gobierno estatal distinto del nacional podría provocar una mayor intensidad en el sentimiento de vida local y generar más interés por el autogobierno. Por último, una modificación en el ejecutivo que no coincida con el inicio del período del legislativo podría provocar mayor madurez en la relación política entre los órganos de los diferentes poderes.

En suma, aunque existe una cierta fuerza centrífuga hacia la unificación de los regímenes y sistemas en torno al modelo que ofrece la elección nacional, esto no tiene que ser necesariamente así, y aplicar una fórmula diferente puede ocasionar ventajas que merecen ser evaluadas al momento de optar por una solución determinada.

e) Si bien la Constitución marca una pauta de observación ineludible por el Legislador, en cuanto en su artículo 3º, a la hora de dictar la Ley que establezca el sistema de elección de Gobernadores, podrían fijarse variaciones importantes en relación al sistema electoral nacional.

Una variación importante podría ser el establecimiento de un sistema de elección de segundo grado, a través de la Asamblea Legislativa.

La norma constitucional tiene previsto el sistema de elección directa para el caso del Presidente de la República:

“Artículo 183. La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la Ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos”.

En el caso de la Ley prevista en el artículo 22 de la Constitución, no existe mandato expreso en relación a que el sistema de elección de gobernadores deba contemplar la votación directa. La norma constitucional se impone al respecto a los principios consagrados en su artículo 3º, pero una fórmula de votación indirecta podría perfectamente respetar esos principios.

De esta manera, en el elenco de opciones que pueden presentarse a la necesaria evaluación, podría aparecer dentro de la legalidad formalmente fijada, la fórmula de elección indirecta de los Gobernadores de Estado. Sería interesante medir las consecuencias o ventajas de orden político que una alternativa como esta podría provocar.

### III. CONCLUSIONES

Existe otro conjunto de asuntos que despiertan interés y atraen la atención sobre sí. Las relaciones del Gobernador con el Ejecutivo Nacional. Su doble papel de Jefe del Ejecutivo del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción. Las relaciones con la Contraloría General de la República. Los mecanismos de coordinación para la inversión del situado constitucional. En fin, un elenco de puntos de interés que invitan a una revisión más amplia de los efectos que podría producir un cambio en el patrón de designación de la figura del Gobernador de Estado.

Sin embargo, hemos preferido limitarnos al ámbito específico que define el marco formal de la Ley previsto en el artículo 22 de la Constitución, como un preámbulo a lo que podría configurarse como un plan de investigación más ambicioso y profundo, que permitiría mayores precisiones.

Lo que resulta evidente como resultado de las reflexiones ofrecidas en las líneas anteriores es que, a pesar del límite formal que la norma constitucional determina, el sistema de elección de Gobernadores puede ser diseñado de tal manera que incorpore avances innovadores en el proceso político del país, y produzca cambios que sirvan para refrescar el ejercicio de los derechos políticos.

No es posible arribar a una conclusión afirmativa en cuanto a que el sistema de elección de Gobernadores podría producir una mejora en la eficacia de la Administración. No se encuentra una relación directa entre ambos elementos, y en todo caso, lo que sí parece claro es que el mayor o menor grado de eficiencia no depende del ejercicio del voto, sino de la conciencia que se adquiera sobre el valor de la función administrativa y sus capacidades.

# *La Irresponsabilidad de los Parlamentarios*

—El Artículo 142 de la Constitución—

Gustavo Tarre Briceño  
*Profesor de Derecho Constitucional  
en la Universidad Central de Venezuela  
Diputado al Congreso Nacional*

## SUMARIO

- I. CARACTERÍSTICAS
- II. PRIVILEGIO O PRERROGATIVA
- III. AMBITO DE LA PROTECCION
- IV. LA RESPONSABILIDAD ANTE EL CUERPO
- V. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES
  - a. Doctrina comúnmente aceptada.
  - b. Una interpretación diferente.

En los últimos años han sido frecuentes actuaciones ante los tribunales en contra de parlamentarios por expresiones y opiniones que pudieran ser delito. Ha venido desarrollándose en la opinión pública la necesidad de una regulación de la irresponsabilidad de los senadores y de diputados y de un estudio profundo de los fueros parlamentarios. El 13 de mayo de 1987 se produjo un debate, en sesión conjunta del Congreso sobre la materia en el cual se aprobó, por unanimidad el acuerdo que se incluye en este trabajo como anexo <sup>1</sup>.

Dice el artículo 142 de la Constitución: "No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los senadores ni a los diputados por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones; sólo responderán ante el respectivo Cuerpo, de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos".

## I. CARACTERÍSTICAS

Esta institución existe en todos los estados democráticos, ya sea con el nombre de irresponsabilidad, de inviolabilidad, o de no responsabilidad. A veces se usa el término "inmunidad" para referirse tanto a la institución prevista en el artículo 142 como a la consagrada en el 143. Los ingleses hablan de "*freedom of speech*" y los italianos de *insindacabilità*.

En Venezuela, según el texto constitucional, tiene las siguientes características:

a) Se refiere a los votos y opiniones de los parlamentarios. Es decir que se extiende a los delitos que pudieran cometerse votando y opinando, tales como la difamación, la injuria, el vilipendio, la incitación a la rebelión y a los daños civiles que pudieran causarse por los mismos medios.

b) Esos votos y opiniones deben ser emitidos en ejercicio de las funciones parlamentarias. La definición rigurosa del ámbito de la función parlamentaria que sirve

1. Ver anexo Nº 1.

de límite a la exención, no queda clara de la lectura del texto constitucional y se ve allí la más importante dificultad de interpretación del artículo 142.

c) La no responsabilidad es perpetua. "En ningún tiempo" dice la Constitución, lo que significa que a diferencia de la inmunidad, la inviolabilidad no se limita a la duración del mandato, sino que perdura después que éste finaliza.

## II. PRIVILEGIO O PRERROGATIVA

Durante mucho tiempo se dijo que se trataba de un privilegio, tanto la inmunidad como la irresponsabilidad eran calificadas como "privilegios parlamentarios". *Privata lex* es el origen de la palabra privilegio<sup>2</sup> pero hoy se duda que quepa tal figura en un Estado de Derecho. Dice al respecto el Profesor Orlando Tovar Tamayo: "los modernos tratadistas prefieren no llamar privilegio parlamentario a estas figuras, el privilegio como ley de excepción o ley particular, típica de la monarquía estamental y después de la monarquía absoluta, no tiene cabida racional ni filosóficamente hablando dentro del constitucionalismo, caracterizado por el principio de la igualdad ciudadana. De allí, que al establecerse una excepción a dicho principio, ésta debe fundamentarse en el fin supremo de toda Constitución: la marcha de los órganos del Estado dentro de sus esferas propias de competencia y la salvaguarda de los derechos ciudadanos". Se trata de una prerrogativa y "su finalidad no es proteger los intereses personales de los parlamentarios sino la independencia y autonomía de la rama legislativa del estado"<sup>3</sup>.

Privilegio o prerrogativa, en ambos casos, por romper el principio de la igualdad, es chocante y su interpretación debe ser eminentemente restrictiva. Decía el maestro Julien Laferrière que se trataba de un privilegio "chocante pero necesario". "Chocante: el parlamentario se ve sustraído a aquel principio elemental de justicia en virtud del cual se debe reparar el perjuicio injustamente causado a otro y se debe responder ante la justicia por las infracciones a la ley penal. Protegido por su irresponsabilidad el parlamentario puede impunemente difamar, derramar la calumnia o la injuria sobre los particulares. Puede impunemente violar la ley penal, incitar a delitos por los cuales quienes sigan las incitaciones serán condenados. No padecerá ninguna consecuencia, salvo, quizás las benignas sanciones del reglamento de la Asamblea a la que pertenece. De esta manera, el parlamentario queda colocado por encima de la ley a la que están sometidos los ciudadanos"<sup>4</sup>. Agrega Sebastián Soler: "parece más lógico suponer que siendo la libertad de opinión la base misma del régimen democrático, ha sido preferible correr el riesgo excepcional de un abuso y soportarlo, que el de establecer un contralor de los que tienen que aplicar la ley sobre los que tienen que hacerla, con grave peligro de estancamiento. Se ha elegido de entre dos males posibles el menor, evitándose una dictadura judicial de controles evidentemente conservadores que podrían extenderse a esferas políticas. El parlamento y el pueblo son los jueces de sus actos"<sup>5</sup>. Chocante, pero necesario. La función parlamentaria exige una total independencia del representante del pueblo a la hora de emitir juicio, opinar, votar, investigar, proponer, controlar. "No puede esperarse un valor fuera de lo común, ni siquiera por parte de los legisladores"<sup>6</sup>. El diputado o senador, sin inviolabilidad vería una espada de Damocles colocada sobre sus espaldas y sin

2. Ver discurso del Diputado José Rodríguez Iturbe en la sesión de instalación de la Cámara de Diputados el 2 de marzo de 1987.

3. *Informe presentado el 18-6-87 al Presidente de la Cámara de Diputados.*

4. *Manuel de Droit Constitutionnel*, p. 708.

5. Citado por José Rafael Mendoza, *Curso de Derecho Penal Venezolano*, Tomo I, p. 293.

6. Corte Suprema de los Estados Unidos, Tenney V. Brandhove (1951), citado por Edward Corwin. *The Constitution, and what it means today*, p. 24.

duda se restringiría la contundencia de sus afirmaciones si existiera el permanente temor de una denuncia penal o de una demanda por daños. Llegó a decir Sarmiento que “estos privilegios son tan esenciales al sistema representativo que sin ellos no puede funcionar”. La necesidad de esta prerrogativa es explicada de la siguiente manera por Henri Bonneau: se trata “esencialmente de garantizar la independencia del Parlamento, que sólo se asegura si sus miembros están en la posibilidad de cumplir su mandato de manera efectiva y en plena libertad. La historia constitucional de diversos países demuestra que se trata de una institución para la salvaguarda de la democracia. Este fundamento de las inmunidades tiene consecuencias en su naturaleza: No son prerrogativas vinculadas a la persona de los parlamentarios sino garantías constitucionales establecidas en favor de las asambleas representativas de la nación. Los interesados se encuentran en una situación de derecho objetivo, con todas sus consecuencias; no son titulares de derechos subjetivos. Estos caracteres constantes de las inmunidades parlamentarias no pueden ser perdidos de vista por el jurista, que debe abordar el tema haciendo abstracción de toda consideración política”<sup>7</sup>.

Así se ha entendido desde el siglo XIV en Inglaterra, cuando en el año 1397 fue enjuiciado y condenado por traición un miembro del Parlamento de apellido Haxey por haber sostenido en Cámara una propuesta de reducción de los gastos del Rey. La condena fue revocada en 1399 al subir al trono Enrique IV y esta decisión se ha tomado como el primer reconocimiento de la libertad de discurso en el Parlamento<sup>8</sup>. En 1926 los miembros de la Cámara de los Comunes Eliot, Holles y Valentine fueron condenados “por discursos sediciosos en la Cámara y por tumulto en el mismo lugar”. La sentencia fue revocada por la Cámara de los Lores argumentando que “las palabras dichas en el Parlamento sólo pueden ser juzgadas en el Parlamento”<sup>9</sup>. Finalmente en la Declaración de Derechos de 1688 (Bill of Rights) quedó establecido que “la libertad de discurso, debates y procedimientos en el Parlamento no puede ser cuestionada ni originar acusación en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento”<sup>10</sup>.

Siguiendo el ejemplo inglés, la no responsabilidad se transformó con el tiempo en una característica esencial de los Estados de Derecho.

### III. AMBITO DE LA PROTECCION

¿Qué ampara la no responsabilidad? Cabe la pregunta específica en lo que concierne a las acciones civiles. El texto de la norma constitucional es sumamente claro: no hay responsabilidad. Esto quiere decir que los parlamentarios no son susceptibles de *ninguna* de las responsabilidades exigibles ante los tribunales, que conoce el derecho venezolano: ni civiles, ni penales. En lo que concierne a la responsabilidad disciplinaria queda abierta la posibilidad de su establecimiento en los reglamentos ya que el propio artículo 142 habla de una responsabilidad “«ante el respectivo cuerpo» de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos”.

Es ocioso, entonces, plantear la discusión en relación a la responsabilidad civil derivada del delito, prevista en el artículo 1º del Código de Enjuiciamiento Criminal, o en cuanto a una responsabilidad civil autónoma por daño causado, según el artículo 1.185 del Código Civil. El “no responderán” de la norma Constitucional no distingue entre las responsabilidades y sólo puede interpretarse como una exención total, por lo menos en lo que a los tribunales concierne; en este sentido afirma el doctor José

7. “Les immunités parlementaires dans la Constitution française du 27 octobre 1946”. *Révue du Droit Public*, Tome LXIV, N° 1, Janvier-Mars 1948. En este sentido, ver Andrea Manzella, *II Parlamento*, p. 244.

8. Ver E.C.S. Wade and A.W. Bradley, *Constitutional Law*, p. 156.

9. *Ibidem*.

10. *Ibidem*.

Guillermo Andueza: "la inviolabilidad tiene un carácter absoluto, el Congresante está protegido contra *cualquier* acción judicial derivada de sus votos y opiniones. *Esta irresponsabilidad es penal y civil*. Si el voto o la opinión del Congresante ha causado algún perjuicio al Estado o a los particulares, ni aquél ni éstos pueden exigirle una indemnización pecuniaria"<sup>11</sup>.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD ANTE EL CUERPO

Si plantea, como ya se ha dicho, una responsabilidad "ante el respectivo cuerpo de conformidad con esta Constitución y con los reglamentos".

La Constitución, en el artículo 158 dice: "Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos: 1º) Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un senador o diputado sólo puede acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes".

Como se ve no se establece una relación directa con el artículo 142 pero puede decirse que el constituyente quiso establecer expresamente la sanción máxima a la que puede hacerse acreedor un parlamentario. En los reglamentos, igualmente sin referencia expresa al artículo 142 de la Constitución, se prevé: "Cuando algún Diputado infringe gravemente las reglas del debate, la Cámara declarará la falta por el voto de la mitad más uno de los miembros asistentes, a solicitud del Presidente o de cualquiera de los parlamentarios presentes. Para privar al culpado de voz y voto durante el resto de la sesión, se requerirá el dictamen de las dos terceras partes de los Diputados presentes"<sup>12</sup>. Como puede observarse, esta potestad disciplinaria está limitada al orden en el transcurso del debate. Igual comentario puede hacerse en relación a la atribución concedida al Presidente de "llamar al orden a los Diputados que la infrinjan"<sup>13</sup>. Más directamente vinculada con la responsabilidad ante el respectivo cuerpo, está la norma contenida en los Reglamentos que ordena a los parlamentarios observar "circunspección" y evitar "las alusiones personales ingratas, así como las expresiones contrarias a la dignidad parlamentaria, las cuales se considerarán como infracción al orden y no serán asentadas en el Acta en caso de producirse"<sup>14</sup>. No hay entonces una normativa reglamentaria suficiente en la que se regule la responsabilidad "ante el cuerpo" por los votos y opiniones emitidos por parlamentarios.

En el debate que sobre esta materia se produjo en el Congreso se constató esta carencia. Dijo el diputado David Morales Bello: "es también el momento oportuno para preocuparnos por la generación de las normas de carácter disciplinario que sirvan a la colectividad de recurrencia a la instancia de la Cámara respectiva y le sirven a las Cámaras mismas para el momento en el cual algún Senador o Diputado se haga acreedor de una sanción de carácter disciplinario"<sup>15</sup>. Y el autor de este trabajo agregó: "Pero también pensamos que es muy útil que se encomiende a una Comisión Bicameral el estudio de estos problemas que estamos planteando —la responsabilidad ante la Cámara—, que no quede en el aire la disposición contenida en el artículo 142 que es la que permite que no exista impunidad en relación a la gestión parlamentaria. No

11. *El Congreso, Estudio Jurídico*, p. 18. (Subr. nuestro).

12. Artículo 93 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados. Idéntica norma está recogida en el artículo 90 del Reglamento del Senado y en el artículo 50 del Reglamento del Congreso.

13. Ver artículo 11, ord. 7 del Reglamento de Diputados. Art. 11, ord. 6 del Reglamento del Senado y 10, ord. 7, del Reglamento del Congreso.

14. Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 86; Reglamento del Senado, artículo 84; el Reglamento del Congreso, en su artículo 48 se refiere al tema pero no establece la sanción en lo que al Acta se refiere.

15. Sesión del día 13-5-87.

podemos gozar frente al país de una total impunidad por lo que digamos, somos nosotros mismos los que tenemos el encargo de disciplinar a aquellos parlamentarios que no tengan la prudencia que impone el ejercicio de un privilegio”<sup>16</sup>.

No siendo suficiente la regulación de la responsabilidad ante el cuerpo, debe actuarse con extremo cuidado so pena de contravenir el principio esencial del derecho penal *nullum crimen sine legem*. Esta carencia obliga a los parlamentarios a un autocontrol aún mayor. Todo privilegio o prerrogativa debe ejercerse con prudencia. Santo Tomás, al enumerar las virtudes cardinales, nos recordaba que ellas son la justicia, la fortaleza y la prudencia, y decía que ésta era la virtud esencial del Gobernante. El filósofo trata, además, de conciliar la política y la moral al indicar que el poder supremo al no estar limitado por la ley, no escapa al control de Dios quien lleva al soberano al acatamiento voluntario. La Ley vincula al soberano, no por la coerción sino por su fuerza de dirección. Esta fuerza que la ley humana obtiene de la ley eterna es capaz de crear obligaciones en el foro de la consciencia<sup>17</sup>.

Dice sobre este tema Nicolás Pérez Serrano: “Ahora bien, el freno debe hallarse en el propio respecto que a la función guarde el parlamentario consciente; y además, en el poder disciplinario de la mesa y de la Asamblea: sería inmundo que el privilegio reconocido para la seguridad de la noble misión legislativa o fiscalizadora no sirviera para independencia de su titular, sino para agredir impunemente y alevosamente a quien no pueda defenderse”<sup>18</sup>.

Se observará, sin embargo, que no puede confiarse exclusivamente en el autocontrol y la prudencia y el argumento es razonable y fundamenta el reclamo de una pronta regulación reglamentaria de la materia como sucede en otros países.

En este sentido ha dicho la Corte Suprema de la República Argentina: “Las demasías en que pudiera incurrir un legislador en sus funciones no son irreparables pues ellos pueden ser corregidos por la Cámara a la cual pertenecen”.

En Venezuela, a pesar de la falta de regulación, las Cámaras pueden expresar su rechazo a la actitud o actividad de los parlamentarios, pudiendo este rechazo ser interpretado como una sanción moral. Las Cámaras han debatido e incluso en algunas oportunidades han emitido pronunciamientos, en relación a votos y opiniones de parlamentarios.

La actividad del doctor Carlos Canache Mata, Presidente de la Cámara de Diputados, fue censurada por el cuerpo “por remitir a la Fiscalía General de la República las actas y anexos del debate efectuado en el Congreso, en relación al caso “Sierra Nevada”. Consideró la Cámara baja “que tal proceder violó el Reglamento Interior y de Debates, puesto que en su artículo 2º éste atribuye tal facultad al Presidente del Congreso” y “que este comportamiento del Presidente de la Cámara configura una lesión a la seriedad de las instituciones democráticas”<sup>19</sup>. En los debates que precedieron a la censura —propuesta el 18 de junio de 1980— mucho se discutió en relación a la juridicidad de la misma, por no estar ella prevista en los reglamentos. Hubo acuerdo en relación a la ausencia de efectos jurídicos pero, sin embargo, el Diputado Canache Mata renunció a la Presidencia del cuerpo.

Posteriormente, en ocasión de una serie de denuncias formuladas por el Diputado Paciano Padrón sobre la comercialización y distribución de leche a precios populares por parte de entes estatales, el Diputado Eduardo Morales Gil (AD), propuso, invocando la responsabilidad ante el cuerpo establecida en el artículo 142 y en el numeral

16. Gustavo Tarre Briceño. Sesión del 13-5-87. Al respecto fue aprobada la proposición que figura en anexo Nº 1.

17. *The Political Ideas of St. Thomas Aquinas Representative Selections*, p. XX.

18. *La Constitución Española (9 de Diciembre de 1931); antecedentes, texto, comentarios*, pp. 224-225 (1932).

19. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del 3 de julio de 1980. Ver texto completo del acuerdo en el Anexo Nº 2.

1º del artículo 158 de la Constitución, "Amonestar públicamente al Diputado Paciano Padrón" <sup>20</sup>. Esta proposición encontró el rechazo de todas las fuerzas parlamentarias de oposición. Fue calificada de "terrorismo de la mayoría en contra de investigaciones que la minoría debe realizar" por el Diputado Víctor Hugo de Paola, jefe de la Fracción Parlamentaria del Movimiento al Socialismo <sup>21</sup>; "se trata —dijo a nombre del Partido Social Cristiano Copei el Diputado Gustavo Tarre Briceño— de silenciar el control parlamentario; se trata de que cualquier Diputado que vaya a ejercer el derecho que le otorga la Constitución y el Reglamento, sepa que corre el riesgo de ser amonestado por la Cámara, de verse censurado, de verse silenciado" <sup>22</sup>. "Un abuso, un atropello, un terror contra la oposición", afirmó el Diputado Orlando Fernández <sup>23</sup>. Por el Partido Comunista rechazó la propuesta el Diputado Alonso Ojeda Olaechea: "No estamos de acuerdo con esto porque pensamos que el fuero de los parlamentarios hay que respetarlo" <sup>24</sup>. La proposición de Morales Gil, según Gastón Guizandes (OPINA) "No tiene otro propósito que el de sembrar las bases para el ejercicio hegemónico de un poder que se ejerce en Venezuela en los últimos tiempos con la mayor irresponsabilidad". "No podemos permitir que AD vulnere la función contralora del Congreso", dijo por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria el Diputado Héctor Pérez Marcano <sup>25</sup>. La intención de la mayoría de aprobar la proposición en referencia provocó una seria crisis parlamentaria que se tradujo en el retiro de las fracciones de oposición del trabajo de las Comisiones y una masiva inscripción de oradores en el debate en la Cámara Baja. Esta situación duró ocho días, al cabo de los cuales se decidió una tregua que permitió la reanudación de los trabajos del Congreso y la proposición de amonestación nunca fue sometida a votación <sup>26</sup>.

Debe acotarse que amonestar significa "prevenir o advertir a una persona, para que se enmiende o abstenga de hacer cosa ilícita" <sup>27</sup>. Se trata de una sanción, no prevista por el Reglamento y el desorden que produjo la propuesta de aplicarla evidencia una vez más la necesidad de una normativa en esta materia.

En fecha más reciente el Diputado Vladimir Gessen acusó, por televisión al Movimiento al Socialismo, de financiarse mediante atracos, secuestros y hechos de corrupción. La Cámara de Diputados acordó, por unanimidad, "repudiar, por considerar ligera la actitud del Diputado Vladimir Gessen, quien, sin justificación alguna agrade innecesariamente a un partido político venezolano" <sup>28</sup>. La Cámara acordó además removerle de la Presidencia de la Sub-Comisión Antidrogas.

## V. EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES

### a) *La doctrina comúnmente aceptada*

"Quien quiera que lea el texto del artículo 142 de nuestra Constitución puede derivar la conclusión de que se trata de un texto inequívoco", afirmó el Diputado David Morales Bello <sup>29</sup>. No compartimos ese criterio. No queda claro, en la redacción constitucional, cuándo un parlamentario está actuando a título privado y cuándo

20. Ver Anexo Nº 3.

21. Ver *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* del día 10 de junio de 1986.

22. *Idem.*

23. *Idem.*

24. *Idem.*

25. *Idem*, sesión del 17 de junio de 1986.

26. Ver la prensa nacional del 12 al 20 de junio de 1986.

27. Guillermo Cabanellas, *Diccionario de Derecho Usual*.

28. Sesión del 30 de julio de 1987. Ver el texto del acuerdo de la Cámara de Diputados en el Anexo Nº 4.

29. Discurso en la Cámara de Diputados del 13-5-87.

lo hace en ejercicio de sus funciones. Esto es de suma importancia porque —como lo señala Georges Burdeau, “el parlamentario vuelve al ámbito del derecho común desde el momento en que el acto no encuentra su motivo en el ejercicio de la función”<sup>30</sup>; y agrega el profesor Marcel Prelot: “la irresponsabilidad no se extiende a opiniones expresadas a título privado”<sup>31</sup>. El privilegio no fue otorgado al parlamentario en su interés personal sino en defensa de la función; por ello es importante una cuidadosa delimitación en relación a los actos de los parlamentarios para saber cuáles de ellos se encuentran protegidos<sup>32</sup>.

La doctrina venezolana —y también la extranjera— es sumamente restrictiva en la interpretación del ámbito de ejercicio de la función parlamentaria. Así Luis Beltrán Prieto expresa que la irresponsabilidad sólo cubre los votos y opiniones expresados en ejercicio de funciones legislativas. “El Congresante director de un periódico, o columnista de uno de éstos, el que participa en un mitin, habla por la radio o por la televisión, aun cuando repita las palabras ofensivas que ha dicho en la Cámara, no estará protegido por la inmunidad parlamentaria que le garantiza el artículo 142 de la Constitución, porque escribir en los periódicos, hablar por la radio o en una asamblea pública no son tareas propias de la función parlamentaria”<sup>33</sup>. José Rafael Mendoza limita dicho ámbito a las opiniones que “son expresadas públicamente en las sesiones, en las reuniones de las Comisiones Parlamentarias o publicadas en el Diario de Debates de ambas Cámaras”<sup>34</sup>. Por su parte José Guillermo Andueza afirma: “En cambio, el Congresante es responsable por aquellas opiniones emitidas fuera del ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, el Senador o el Diputado es responsable de un discurso pronunciado en un mitin de su partido o en un escrito publicado en un diario. Asimismo es responsable de aquellas faltas o delitos cometidos dentro del recinto de la Cámara que no tipifiquen un delito de opinión”<sup>35</sup>.

Por su parte el Profesor Brewer-Carías precisa: “Sólo puede hablarse de irresponsabilidad, por tanto, en relación a los votos y opiniones del parlamento emitidos en el ejercicio de sus funciones, por lo que no estarían amparadas por este privilegio las opiniones de los parlamentarios que no se realicen durante el ejercicio de sus funciones, y éstas no son otras, que la participación en las sesiones y debates de las Cámaras o de sus Comisiones, o en el cumplimiento de algún mandato expreso conferido por éstas. Por tanto, no están amparadas con este privilegio, todas las declaraciones de los parlamentarios a los medios de comunicación social, sino sólo aquellas que se relacionen directamente con sus funciones, las cuales, por la naturaleza del trabajo parlamentario, nunca son de carácter individual: la función de legislar se realiza en las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores; por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones de aquéllas o de sus Comisiones en la tarea legislativa están amparados con la irresponsabilidad; y la función de controlar se realiza también y solamente, por las Cámaras o sus Comisiones, por lo que los votos y opiniones expuestos en las sesiones y debates de ellas, también están amparados con la irresponsabilidad. Por tanto, las opiniones de los parlamentarios expresadas fuera de esas sesiones respecto de personas o acontecimientos, y que puedan originar daños morales o patrimoniales, o las que expongan los parlamentarios usurpando las funciones que corresponden a las propias Cámaras o a las Comisiones, colectivamente, sí originan responsabilidad civil y penal de los parlamentarios, y lo único que los be-

30. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, p. 518.

31. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, p. 709.

32. Henri Bonneau, *op. cit.*, p. 61.

33. *Las Inmunidades Parlamentarias*, pp. 6 y 7.

34. *Curso de Derecho Penal Venezolano*, II, p. 295.

35. *El Congreso, Estudio Jurídico*, p. 19.

neficiaría serían las prerrogativas procesales derivadas de la inmunidad parlamentaria”<sup>36</sup>.

En fecha reciente, el Profesor Orlando Tovar adelanta una precisión: “¿Qué se entiende por actividad parlamentaria? Siendo el parlamentario un titular de un órgano plural no hay la menor duda que sería actividad parlamentaria toda aquella desarrollada con la finalidad de que el órgano plural arribe a una decisión. . .

Se trata de una actividad para lograr una convención o para impedirla. En segundo lugar, habrá actividad parlamentaria cuando en acatamiento de una decisión de la Cámara o de uno de sus órganos, autorizado reglamentariamente, un parlamentario actúa en el sentido exigido por el cuerpo o por sus órganos. Si la Cámara ordena a una Comisión que actúe en una forma determinada u opine en una forma determinada, mal podrá hacerse responsable a quien acata la Cámara”<sup>37</sup>.

El Profesor Méndez Fuenmayor dio oralmente su opinión a la Comisión de Mesa de la Cámara de Diputados afirmando que la función parlamentaria se limita a los votos y opiniones emitidas en Cámara, en Comisión o por encargo de la Cámara.

Cualquier otra actividad de un parlamentario podría ser juzgada previo allanamiento de la inmunidad. Como criterio de distinción plantea: es ejercicio de la función parlamentaria lo que el senador o diputado hace como miembro de la Cámara y que no podría hacer un particular<sup>38</sup>.

El Rector Humberto José La Roche opina en idéntico sentido, al referirse a la institución de la irresponsabilidad que él llama “impunidad”: “Las opiniones deben ser sustentadas cuando el congresante actúa en razón de sus funciones. No cuando está realizando actividades en razón de otro cargo o de otra actividad específica que desempeña. Por ejemplo: si un Diputado habla en el seno de la Cámara sobre una materia cualquiera y en su discurso se tipifica una actividad catalogada como delito, está protegido por la inmunidad y no puede ser castigado. Pero si el mismo Diputado es presidente o directivo de un Sindicato, NO como Diputado sino como Miembro del Sindicato, entonces, NO estará protegido por la impunidad. ¿Por qué? Porque aquí no está actuando como miembro del Parlamento. Está actuando como miembro del Sindicato y por tal razón la impunidad no lo ampara, ya que no se trata de una acción que se verifica en razón de las funciones específicas que desempeña”<sup>39</sup>.

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, Profesor de Derecho Penal, Alberto Arteaga, dice: “Las declaraciones de un parlamentario simplemente como miembro de un partido político, de gobierno o de oposición, o sus apreciaciones sobre el acontecer social, o *sus juicios sobre personas o sucesos al margen* de su actividad parlamentaria en sentido estricto, no quedan cubiertos con el privilegio y, por tanto, se impone su responsabilidad penal, *civil y administrativa*”<sup>40</sup>.

Llama poderosamente la atención el carácter inequívoco de la interpretación de la norma constitucional contenida en el artículo 142. Con la excepción de Ambrosio Oropeza, cuya opinión examinaremos más adelante, nuestros profesores de derecho constitucional y de derecho penal tienen una visión absolutamente restrictiva de ámbito del ejercicio de las funciones parlamentarias.

La doctrina extranjera ha sido igualmente restrictiva. Dice Maurice Hauriou: “Pero para que el miembro del Parlamento esté amparado por la inmunidad, se requiere que esté en el ejercicio de sus funciones; fuera de lo que es estrictamente la función parlamentaria (participación en la sesión, en los trabajos de las comisiones, en las misiones parlamentarias en el exterior) el diputado o senador regresa al dere-

36. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo 2, p. 210.

37. Orlando Tovar, *op. cit.*

38. Sesión del día 18 de junio de 1987.

39. *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*, pp. 45 y 46.

40. *Estudios de Derecho Penal*, p. 157.

cho común; ya sea que intervenga en una reunión pública, en un consejo general o en un concejo municipal, o que escriba en un periódico, el diputado no es más que un simple ciudadano. Sometido a las responsabilidades ordinarias”<sup>41</sup>.

Bonneau, por su parte, aclara: “Por otra parte, es natural que el parlamentario sea responsable de los actos que no constituyan ejercicio de sus funciones, aun cuando ellos se vinculen con una actividad política. Aún más, hay que entender de manera restrictiva los actos de la función si se quiere respetar el espíritu de la institución: El parlamentario debe, en ciertos casos, considerarse como fuera de la función. Primero, la irresponsabilidad no se aplica a los delitos cometidos dentro del recinto parlamentario. Segundo, aun cuando la Constitución se refiera a los “votos” emitidos en el ejercicio de la función, sería intolerable que la irresponsabilidad cubriese la corrupción consentida por un diputado en la oportunidad de una votación”<sup>42</sup>. Comentando la Constitución francesa de 1958, dice Maurice Duverger, refiriéndose a la irresponsabilidad: “Pero ello sólo se aplica a los actos cumplidos en el ejercicio de las funciones. Los artículos de prensa, los discursos en reuniones públicas o privadas, no están cubiertos por ella”<sup>43</sup>. En Italia el Estatuto Albertino sólo protegía a los parlamentarios por lo expresado “en las Cámaras”. La Constitución de 1948 se refiere, como la nuestra y la francesa, “al ejercicio de las funciones”, lo que, según Constantino Mortati, “no incide en la sustancia, porque en cualquier caso la inmunidad cubre los actos estrictamente inherentes a la función, es decir sólo aquellos que se llevan a cabo en el seno de los varios órganos parlamentarios o paraparlamentarios (como son los grupos) y no fuera de ellos (a menos que se efectúen en el cumplimiento de misiones inherentes al cargo). Resultando la prerrogativa así circunscrita, la responsabilidad puede hacerse efectiva cuando la misma opinión, expresada en el parlamento, sea reproducida fuera de su ámbito, por voluntad del autor y no si dicha reproducción se lleva a cabo como divulgación de los debates por la prensa”<sup>44</sup>. Refiriéndose al ordenamiento constitucional español, dice Fernando Santaolalia López: “Se trata, por consiguiente, de un privilegio que cubre el ejercicio de la función parlamentaria: sólo lo, realizado al amparo de ésta puede ser protegido por la inviolabilidad. No abarca, en modo alguno, lo que los parlamentarios pueden decir o hacer al margen de sus funciones oficiales. Como éstas sólo pueden ejercitarse en la sede de la institución parlamentaria, la consecuencia es que lo pronunciado o realizado por Diputados y Senadores en lugares extraños a las Cámaras no queda cubierto por la inviolabilidad”<sup>45</sup>. Podríamos seguir indefinidamente citando tratadistas que interpretan de la manera más restrictiva el ámbito de la irresponsabilidad. Basta con recordar que para los ingleses se limita a la libertad de discurso —y nada más—. Podemos resumir diciendo que tanto la doctrina nacional como extranjera, así como la jurisprudencia en otros países —ya que en el nuestro no existe— coinciden en establecer límites muy rigurosos a la irresponsabilidad de los parlamentarios. Generalmente se admite que éstos están protegidos cuando hablan y votan en Cámara o en las Comisiones o cuando actúen fuera de ellas pero con mandato del cuerpo<sup>46</sup>.

Debe anotarse que se admite, aun en la doctrina más limitativa, la reproducción en los medios de comunicación fidedigna o de buena fe de las expresiones y opiniones, cubiertas por la irresponsabilidad de los parlamentarios.

41. *Précis de Droit Constitutionnel*, p. 533 (1929).

42. “Les immunités parlementaires dans la constitution française du 27 octobre 1946”, *Revue du Droit Public*, janvier-mars 1948, p. 63.

43. *Les Institutions françaises*, p. 112.

44. *Instituzioni di Diritto Pubblico II*, p. 492.

45. *Derecho Parlamentario Español*, p. 83.

46. Sólo conseguimos una interpretación extensiva en Italia (ver Andrés Manzella, *II Parlamento*, Bologna 1973, que analizaremos más adelante) y en la doctrina venezolana igualmente analizaremos la posición sostenida por Ambrosio Oropeza, en la *Nueva Constitución Venezolana* 1961.

La ordenanza francesa del 17 de noviembre de 1958, dice: "No dará lugar a persecución alguna, la información acerca de las sesiones públicas de las asambleas hecha de buena fe".

b) *Una interpretación diferente*

La visión restringida de la no responsabilidad de los parlamentarios no se adapta a una época en la que la función se ejerce, no sólo en el recinto del Parlamento, sino por sobre todo ante los medios de comunicación.

Las características modernas de las teorías representativas conducen a una relación entre elegido y electores que se realiza por la prensa, la radio y la televisión. Esta circunstancia nos conduce a examinar el texto del artículo 142 con mayor amplitud.

Así lo hace Ambrosio Oropeza, co-redactor de la Constitución, quien comienza por señalar que la Constitución de 1945 establecía la no responsabilidad de los miembros de las Cámaras por "las opiniones que emitan en ellas", es decir en los locales donde celebran sus sesiones. La Constitución de 1947 —continúa Oropeza— estableció que senadores y diputados no eran responsables "por las opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones". Redacción semejante a la de la actual Constitución. Afirma entonces el senador Oropeza: "Se desprende de la redacción que se ha dado al precepto sobre irresponsabilidad parlamentaria que ella no se reduce como antes a discursos u opiniones pronunciadas en el seno de las Cámaras, sino también a las emitidas fuera del Congreso en concentraciones populares, por la prensa o la radio, siempre, naturalmente, que tales opiniones o discursos tengan alguna relación con problemas planteados o por plantearse en el recinto del Congreso y directamente vinculados al ejercicio del mandato representativo. Si tal no es el caso, si un diputado o senador en reuniones públicas, por la prensa o la radio lesiona gravemente la reputación de las personas por capricho o venganza personales, parece claro que en semejante situación no podría escapar a las sanciones penales correspondientes si la respectiva Cámara concede el allanamiento o terminado el período de la inmunidad parlamentaria" <sup>47</sup>.

En Italia se viene reconociendo que la función parlamentaria no se puede circunscribir al ámbito de las Cámaras debido al rol de intermediación que ejercen los grupos —fracciones— entre el Parlamento y los partidos políticos. La presencia política es ante el país. La jurisprudencia parlamentaria italiana ha establecido que la no responsabilidad se ha extendido prácticamente a toda la actividad política del parlamentario <sup>48</sup>. Esta extensión se ha producido por vía indirecta: Las Cámaras han negado el allanamiento de la inmunidad cuando las solicitudes se fundamentan en hechos vinculados con la actividad política del parlamentario fuera del Parlamento o por la prensa.

## ANEXO 1

### EL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

*Considerando:*

Que acciones en curso y procedimientos aplicados en algunos Tribunales de Justicia han intentado desconocer el principio de exención de responsabilidad consagrado en el artículo 142 de la Constitución, respecto a los votos y opiniones de los Senadores y Diputados en el ejercicio de sus funciones, creándose situaciones judiciales

47. Ambrosio Oropeza, *La Nueva Constitución Venezolana —1961—*, pp. 414 y 415.

48. Andrea Manzella, *Il Parlamento*, p. 247.

que atentan contra la protección sustantiva de la representación popular ejercida por los miembros del Congreso;

*Considerando:*

Que corresponde a las Cámaras Legislativas Nacionales velar, en colaboración con las demás ramas del Poder Público, por la preservación de la autonomía del Congreso, evitando que se consumen violaciones al Ordenamiento Jurídico que le compete,

*Acuerda:*

- 1º Rechazar los intentos de desconocimiento de la protección sustantiva de la exención de responsabilidad consagrada en el artículo 142 de la Constitución, materializados mediante acciones y procedimientos actualmente en curso contra miembros del Congreso de la República, por actuaciones enmarcadas en el ejercicio de sus funciones específicas;
- 2º Destacar que la figura del allanamiento, relacionada con la posible responsabilidad penal atribuible a los miembros del Congreso, sólo es procedente en materia penal, y que la protección de no responsabilidad penal ni civil, por votos y opiniones de Senadores y Diputados, se refiere al ejercicio de las funciones propias del mandato que cumplen;
- 3º Solicitar de los Jueces de la República que, en acatamiento a lo dispuesto en dicho artículo constitucional, se abstengan de dar curso a acciones penales o civiles que intenten vulnerar el principio de no responsabilidad, sin cuya inviolabilidad se somete a riesgos contrarios a Derecho el ejercicio autónomo del mandato popular con el cual están investidos los integrantes del Poder Legislativo Nacional.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los trece días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete.

---

ANEXO 2

LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

*Considerando:*

Que el Presidente de la Cámara de Diputados remitió a la Fiscalía General de la República las actas y anexos del debate efectuado en el Congreso, en relación con el caso "Sierra Nevada";

*Considerando:*

Que tal proceder violó el Reglamento Interior y de Debates del Congreso, puesto que en su artículo 2º éste atribuye tal facultad al Presidente del Congreso en el caso en que se trate de actos y resoluciones emanadas del Congreso en pleno;

*Considerando:*

Que este comportamiento del Presidente de la Cámara configura una lesión a la seriedad de las instituciones democráticas, al hacerse partícipe de una maniobra política que utilizó al Fiscal Encargado, doctor Víctor Ortega Mendoza, como factor de ella,

*Acuerda:*

Censurar el proceder del Presidente de la Cámara de Diputados.

---

 ANEXO 3

La Cámara de Diputados de la República, previo el análisis de las actuaciones que ha venido cumpliendo el diputado Paciano Padrón en su carácter de Presidente de la Comisión Permanente de Contraloría y tomando en consideración las diversas quejas que, tanto en el seno de dicha Comisión como de la propia Cámara, han sido formuladas en atención a la forma como dicho Diputado personaliza las facultades y atribuciones del Cuerpo que dirige, incurriendo en usurpación de autoridad y en utilización de esas funciones para propósitos ajenos a las finalidades institucionales propias de la actividad parlamentaria.

Considerando igualmente que corresponde a la Cámara en pleno salvaguardar su respetabilidad, ejerciendo vigilancia sobre el comportamiento institucional de cada uno de sus integrantes, exigiéndoles las responsabilidades que les resulten atribuibles y aplicándoles las sanciones a que se refieren los artículos 142 y numeral 1º del 158 de la Constitución de la República, acuerda:

Amonestar públicamente al diputado Paciano Padrón por sus reiteradas violaciones de la legalidad con que deben actuar los Presidentes de Comisiones Permanentes o Especiales en el cumplimiento del trabajo parlamentario, excitándolo a rectificar en lo sucesivo su manera de actuar y a no incurrir en violación de la normativa constitucional y reglamentaria, aplicable a las condiciones previstas en el Reglamento

---

 ANEXO 4

## LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA,

*Considerando:*

Que el Diputado Vladimir Gessen a través de los medios de comunicación hizo graves señalamientos sobre la conducta de un partido político venezolano, con importante representación parlamentaria: el Movimiento al Socialismo;

*Considerando:*

Que estas agresiones sin prueba alguna que las respalde, sólo contribuyen a la degradación de la política venezolana y al menoscabo de la institución partidista;

*Considerando:*

Que el Movimiento al Socialismo MAS constituye hoy un componente probadamente significativo de la vida democrática de la nación;

*Considerando:*

Que la conducta indecorosa de algún militante de cualquier partido político, no puede ser pretexto para considerar a esa organización como culpable del delito cometido por quien haya militado en sus filas;

*Considerando:*

Que el rol de parlamentario —Senador o Diputado— implica un compromiso muy alto con la verdad y con el respeto a los demás que actúan legítimamente en el orden democrático,

*Acuerda:*

PRIMERO: Repudiar por considerar ligera la actitud del Diputado Vladimir Gessen, quien sin justificación alguna agrede innecesariamente a un partido político venezolano.

SEGUNDO: Repudiar este tipo de conducta que atenta contra el prestigio del sistema de partidos políticos sobre el cual se sustenta el régimen democrático de nuestro país.

TERCERO: Darle publicidad al presente Acuerdo.

Dado, firmado y sellado en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los treinta días del mes de julio de mil novecientos ochenta y siete. Años 177º de la Independencia y 128º de la Federación.

El Presidente,  
*José Rodríguez Iturbe*

El Secretario,  
*José Rafael García*



## Comentarios Monográficos

### ASPECTOS JURIDICOS DE LA INFORMACION DEL ESTADO LA OFICINA CENTRAL DE INFORMACION

Alejandro Fuenmayor Espina  
*Doctor en Derecho Administrativo  
de la Universidad de París y  
Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Universidad Católica Andrés Bello*

#### INTRODUCCION

El proceso de reorganización administrativa por el cual está atravesando nuestra Administración Pública, cuyos lineamientos generales fueron esbozados inicialmente en el Decreto N° 55 del 14 de marzo de 1984, obliga a reflexionar sobre la estructura y funcionamiento de muchos de los organismos que conforman el Ejecutivo Nacional. Al respecto, el Ministerio de Información y Turismo no escapa de dicha reflexión. En tal sentido, las opiniones sobre el mismo fueron variables; en efecto, mientras algunos opinaron que el Ministerio no tenía razón de ser, otros consideraron que el mismo debía fortalecerse y consolidarse.

Ahora bien, independientemente de cuál fue la opinión más razonable, hemos considerado conveniente exponer en líneas generales los aspectos jurídicos que configuran la información del Estado, lo cual permite orientar y canalizar mejor el tratamiento que debe dársele a esta institución de importancia capital para el desarrollo del país; así como también, permite conocer mejor los diversos elementos que conforman este servicio.

#### I. EVOLUCION HISTORICA DEL SERVICIO DE INFORMACION

El servicio público de información funciona en Venezuela desde 1936, a raíz de la creación de la Oficina Nacional de Prensa. La creación de ese organismo obedece a la necesidad de canalizar y centralizar la información gubernamental y de evitar noticias falsas, por cuanto a la caída del gobierno de Juan Vicente Gómez, habiendo estado reprimida durante largo tiempo la libertad de expresión en el país, se evidencian contradicciones y falta de coordinación de la información oficial. Desde entonces los servicios de información en Venezuela han sido reconocidos como una parte integrante de la maquinaria del Estado, pero su denominación, ubicación y organización han cambiado con frecuencia de acuerdo a las necesidades del momento. Así pues la antigua Oficina Nacional de Prensa fue sustituida entre 1946 y 1948, por una "Dirección de Información y Publicaciones". Del 1° de julio de 1948 al 30 de junio de 1949 se le llamó "Oficina de Información, Prensa y Publicaciones". Esta a su vez se convirtió el 1° de julio de 1963 en "Dirección Nacional de Información", denominación que mantuvo hasta 1965, fecha en que fue creada la primera "Oficina Central de Información". En el año 1969, dicha oficina pasó a depender del Ministerio de Relaciones Interiores; luego, a partir de 1970, se adscribió directamente a la Presidencia de la República.

En el año 1973, la antigua Comisión de Administración Pública, dirigida por el Dr. Allan R. Brewer-Carías, elaboró un proyecto de reforma del sistema de comunicación pública, la cual consistía en mantener la Oficina Central de Información

como organismo adscrito directamente a la Presidencia de la República y, en particular al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia (aún no creado para ese momento). Dicha oficina estaría integrada por dos Direcciones Nacionales: la Dirección Nacional de Información y la Dirección Nacional de Planificación Informativa. La primera iba a absorber la radiotelevisora e Imprenta Nacional y su función principal consistiría en desarrollar los procesos de información al público a través de dos tipos de información: primero, de sensibilización social, necesaria a los fines de introducir cambios en las relaciones de los administrados con la Administración Pública, tales como las campañas de servicios públicos. En segundo lugar, la función de crear y mantener la imagen de la Administración.

La reforma fundamental en este campo estaría en la constitución de tres patrimonios autónomos, uno para la radio, otro para la Televisora Nacional y otro para una empresa Editora Nacional, con el objeto de darles mayor agilidad administrativa y financiera a dichas instituciones, permitiéndoles ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades; todo ello de acuerdo a los lineamientos que deben tener los patrimonios autónomos.

La Empresa Editora Nacional absorbería todas las funciones de la Imprenta Nacional, lo cual permitiría una mayor racionalización y reordenación del gasto público mediante la concentración en dicha empresa, de una enorme capacidad editora y de impresión dispersas en los diversos Ministerios y unidades de la Administración Pública Nacional.

En cuanto a la Dirección Nacional de Planificación Informativa, observamos que ésta tendría por función servir de medio de comunicación de las respuestas y demandas sociales a la información y a la gestión administrativa, creándose de esta forma una retro-alimentación al sistema de Comunicación Pública.

La Dirección Nacional de Planificación Informativa, contaría a su vez con la Dirección de Investigación Informativa y la Dirección de Denuncias, Quejas y Reclamos.

Además de la Oficina Central de Información como órgano ductor y coordinador de las actividades destinadas a vincular al Estado Venezolano con la opinión pública nacional e internacional, el sistema de Comunicación Pública se complementaría con las oficinas sectoriales e institucionales de información; estas oficinas tendrían por finalidades, colaborar y asistir a la Oficina Central de Información con la finalidad de mantener una unidad informativa conforme con las decisiones del Presidente de la República<sup>1</sup>.

Ahora bien, dicho informe no fue implementado para el momento de su presentación; sin embargo, en el año 1974 el Estado amplía su red radioléctrica de televisión mediante la adquisición de la actual C. A. Venezolana de Televisión, la cual había sido creada en el año 1964 como televisora comercial; conjuntamente con la adquisición de esta Estación, la Televisora Nacional pasó a formar parte de esta empresa como canal cultural.

En el año 1975, el Ejecutivo Nacional, mediante el Decreto Nº 1.078 del 19-8-75 dispuso que la política de información pública del Ejecutivo Nacional correspondería a la Oficina Central de Información. A través de esta disposición reglamentaria, la Oficina Central de Información debía coordinar con los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado todo lo concerniente a una adecuada información sobre los planes de desarrollo del Estado.

Posteriormente, en el año 1976, con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Central surgió el Ministerio de Información y Turismo. Dicho Ministerio fue sustituido el 7-8-85, por la actual Oficina Central de Información de la Presidencia de la República.

1. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*; tomo II. "Comisión de Administración Pública", Ed. Arte, 1972, pp. 174 y sigs.

## II. CONCEPTO DE INFORMACION

Antes de entrar al estudio tendiente a conceptualizar la información del Estado, amerita esbozarse, al menos en términos generales, los elementos y características que tienden a definir la información.

En este sentido observamos que:

El término información conlleva significaciones diversas. En el lenguaje corriente, evoca a veces el acto de recoger y dar informaciones; en el lenguaje jurídico designa un procedimiento de búsqueda y de constatación de una infracción. El término se aplica también al lenguaje científico donde sirve para calificar a una de las teorías de la cibernética (tratamiento de la información), suministrándole luego el derivado que la designa como la informática; en tal sentido, los diversos empleos del término han creado confusión sobre la misma<sup>2</sup>.

Ahora bien, el sentido que queremos adoptar en el presente caso se relaciona con los medios de comunicación de masas: a tal efecto, podemos definir la información como: "la acción que lleva al conocimiento de un público ciertos hechos u opiniones con la ayuda de procedimientos visuales o auditivos, los cuales constituyen mensajes inteligibles para dicho público; la información es igualmente el resultado de esta acción sobre los destinatarios". Esta definición tiene dos sentidos que se complementan; el primer sentido de carácter activo, corresponde a la acción de la información que emana de un sujeto activo llevando hechos u opiniones al conocimiento de los sujetos pasivos; el segundo sentido corresponde al estado del público destinatario ante la acción de la información<sup>3</sup>.

### A) Características de la Información

1. La información se presenta como un acto unívoco y unilateral. Los mensajes se dirigen del informador al informado, sin que este último tenga la posibilidad de devolver el mensaje; es decir, se trata de un mensaje sin respuesta inmediata y sin posibilidades de diálogo. En este sentido, podemos citar al autor Antonio Pasquali, quien en su libro sobre "Comunicación y Cultura de Masas" establece una diferencia entre "comunicación" e "información". Así pues, por comunicación se entiende el intercambio de mensajes que se dirige de un polo a otro con la posibilidad de retorno no mecánico dentro de dichos polos. En cambio, por información se entiende el envío de mensajes sin posibilidad de retorno no mecánico que van del emisor al receptor, constituyéndose este último en un polo esencialmente aferente del mensaje.

2. La información persigue como finalidad, el desarrollo del conocimiento de los que la reciben; en este sentido, el proceso de la información se acerca al de la enseñanza, caracterizándose por ser una comunicación de conocimientos; así pues, la información puede versar sobre hechos, comentarios, opiniones y enseñanzas o bien versar sobre un simple espectáculo de diversión. En consecuencia, el contenido de la información se traduce en mensajes que se dirigen al conocimiento del público destinatario, en el caso de la televisión, a través de la combinación de la imagen y del sonido y en el caso de la radio a través del sonido<sup>4</sup>.

3. La información se dirige a un público, que puede tener dimensión indeterminada; tal es el caso de la radio y la televisión, a través de los cuales la información adquiere una capacidad de recepción imposible de determinar, y la cual está representada por los auditores y telespectadores.

4. Por último se puede decir que los medios impresos, sonoros y audiovisuales constituyen los vehículos fundamentales de la información.

2. Terrou, Fernand, "L'Information". París. P.U.F.. Collection *Que sais ie?*, 1974, pp. 5-6.

3. Auby, Jean Marie et Ducos-Ader, Robert, *Le Droit de l'Information*, Dalloz, Paris, p. 1.

4. Auby, Jean Marie et Ducos-Ader, Robert, *op. cit.*, p. 4.

### B) *El principio de objetividad en la Información*

La información constituye hoy en día un acto motivado por un interés; así pues, el informador es remunerado bien sea por el informado o bien por un tercero. Con ello queremos decir que la información no es un acto gratuito, sino que el mismo obedece a una actividad comercial en la cual influye también el factor político. Los emisores de la información no están representados por la colectividad sino por una élite dentro de la sociedad; los altos costos de producción y mantenimiento de los medios audiovisuales así como la limitación del espacio radioeléctrico, provocan que los mismos estén en manos de dicha élite; de esta manera observamos que el derecho a informar por estos medios está restringido a unos pocos. Por esta razón, las élites de la información deben garantizar una objetividad en su actuación; el emisor del mensaje no debe perseguir entre sus objetivos, influenciar al destinatario del mismo, a fin de adherirlo a sus ideas, manipulando su raciocinio, ya que, ello constituye un ataque flagrante a la libertad de pensamiento y de acción de los informados.

Para evitar esta consecuencia, es necesario que la información sea objetiva e imparcial. Sin embargo, es evidente, que el informador, en tanto que ser humano, no puede despojarse de toda subjetividad; su coeficiente personal aparece necesariamente en la forma del mensaje y sus comentarios. Por tal razón, el informador debe limitar al máximo, en los mensajes que transmite, el elemento personal a fin de alcanzar esta objetividad<sup>5</sup>. De esta manera podemos afirmar que la noción de información es inseparable de los principios éticos que tienen por finalidad evitar la deformación de la información y las informaciones tendenciosas.

### C) *El Derecho y la Libertad de Información*

"La libertad de información, si bien es un concepto nuevo y todavía en elaboración, viene en realidad a representar la suma de los principios tradicionales de libertad de pensamiento, libertad de opinión, libertad de expresión y libertad de prensa, aplicados a los modernos medios de comunicación. Por ello, es evidente cómo en la base de la libertad de información actual, está la libertad de prensa tradicional. De ahí que sea conveniente ante todo, recordar esos principios tradicionales que dieron origen a la libertad de prensa.

Entre los primeros textos constitucionales que consagraron la libertad de prensa está ciertamente la Constitución de los Estados Unidos en cuya Primera Enmienda, adoptada en 1791, se estableció que "El Congreso no podrá aprobar ...ley alguna que coarte la libertad de palabra y de prensa..." Años antes, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su Artículo 11 dejó sentado así el principio: "La libre comunicación de las ideas y opiniones es uno de los más preciados derechos del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y publicar libremente, a condición de que sea responsable por el abuso de esa libertad en los casos determinados por la Ley".

Bastan estas dos citas para percatarse de que la libertad en ellas consagrada, por tener como sustento el liberalismo e individualismo tradicional, era una libertad consagrada esencialmente frente al Estado, y por tanto, esencialmente negativa. De ahí que la misma evolución que han sufrido los Derechos del Hombre y las libertades individuales en los últimos dos siglos, con la atención del liberalismo tradicional, han repercutido también en la regulación actual de la libertad de información. Esa evolución no sólo tiene su origen en el mismo cambio del contenido de una democracia formal hacia una democracia social, sino que responde también a los

5. *Idem.*, pp. 3-4.

cambios técnicos y económicos inclusive sociales que han repercutido en forma especial en el ejercicio de la libertad de información. Por ello, la libertad de prensa de 1789 no tiene ni puede tener el mismo contenido de la libertad de información actual, no sólo porque ya la prensa de hoy, con su progreso técnico y su base en el gran capital no es ni la sombra de la de entonces, sino porque la aparición de los otros medios de comunicación ha revolucionado totalmente las expectativas y responsabilidades de la información. Hoy por hoy, estamos sintiendo cada vez más que la libertad de información va dejando de ser un derecho del hombre y del ciudadano, y se va convirtiendo en un monopolio de los gobernantes o de algunos pocos particulares con poder económico.

Por ello, ahora, el problema radica en exigir a la libertad de información una función social que cumplir y en impedir que su ejercicio por un grupo reducido, se convierta en negación del derecho de todos a la información”<sup>6</sup>.

El principio de objetividad en la información se relaciona con los aspectos del derecho y de la libertad de información. En efecto, el término información, en tanto que difusor del pensamiento está influenciado por el principio de la “libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones”. La libertad de información comprende la libertad de difusión de la información y la libertad en el contenido de sus mensajes, lo cual implica el derecho a informar al público destinatario y la posibilidad de recibir la información existente, así como la aptitud jurídica de beneficiarse de una información efectiva y objetiva. Esa libertad se relaciona también con la situación del informador, el cual debe beneficiarse no solamente de la libertad de informar, sino también la posibilidad jurídica de crear una fuente de información, o de poder utilizar una fuente existente.

La libertad y el derecho a la información lejos de constituir simples afirmaciones doctrinales, figuran en textos jurídicos de carácter oficial. A este respecto podemos mencionar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual enuncia en su Artículo 19 que: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho a no ser molestado por sus opiniones y el de buscar, recibir y expandir sin consideraciones de fronteras las informaciones y las ideas por cualquier medio de expresión posible”. Asimismo, podemos mencionar el Artículo 66 de nuestra carta fundamental, el cual dice:

...“Todo ciudadano tiene derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la Ley, las expresiones que constituyan delito...”.

Como puede apreciarse, existe una consagración constitucional en nuestro país sobre la libertad de difundir por cualquier medio, la expresión de pensamiento de los ciudadanos, lo cual se traduce en la libertad de difundir la información sin que pueda establecerse censura previa y siempre y cuando sean expresiones conforme a la ley y no constituyan delito.

#### D) *El Estado y la Información*

Las posiciones que el Estado puede asumir en relación a la información varían según los países; ahora bien, dichas posiciones pueden resumirse en dos modalidades

6. Brewer-Carías, Allan R., “Las limitaciones a la libertad de información en el Derecho Comparado (prensa, radio, cine y televisión)”; *Rev. Facultad de Derecho*; U.C.V., Nº 47, 1970, p. 9 y sigs.

principales, que son: la modalidad de tendencia privatista y la modalidad de tendencia estatal.

1. El Estado puede conservar una posición de abstención y neutralidad dejando la gestión de la información a la iniciativa privada; esta actitud corresponde, naturalmente a una alta tradición de liberalismo clásico, representado por el Estado gendarme y fundado sobre las ideas del *laissez faire et laissez passer*. No obstante, razones diversas obligan al Estado a alejarse en cierta manera de esta doctrina liberal; en efecto, la neutralidad del Estado hacia la información no ha excluido la posibilidad de someterla a ciertos textos legislativos y reglamentarios destinados a determinar por el interés de la legalidad y del orden público, los límites de la libertad de información. Asimismo, el Estado puede establecer circuitos de información al interior o exterior de la Administración Pública a fin de llevar al conocimiento de los administrados los textos y decisiones administrativas, así como las indicaciones relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

Entre los países que han adoptado una tendencia privatista en esta materia, podemos citar el sistema norteamericano en el cual la gestión de la información, a través de los medios audiovisuales, ha sido confiada al sector privado; sin embargo, podemos percibir la existencia de un sistema de control gubernamental sobre estos medios, representado por un organismo de competencia federal, que es la Comisión Federal de Comunicaciones; esta Comisión otorga a los particulares los permisos para la explotación de las emisoras de radio y televisión, efectuando al mismo tiempo un control sobre el funcionamiento de las mismas. En consecuencia, podemos afirmar que la tendencia privatista de la radio y la televisión no excluye el control jurídico que el Estado debe ejercer sobre los medios audiovisuales.

2. El Estado también puede optar por administrar total o parcialmente medios de información, bien sea para asegurar el dominio de los mismos, o bien sea porque la iniciativa privada no le parezca favorable o no tenga los medios financieros necesarios para tal gestión. Dentro de este sistema podemos citar el sistema francés, el cual está confiado a una serie de entes públicos o semipúblicos.

Ahora bien, en relación al sistema venezolano observemos que el Estado ha optado por la instauración de un sistema mixto caracterizado por la participación de medios de información públicos y medios de información a cargo de particulares.

Así pues, en lo concerniente a la radio notamos una tendencia privatista, caracterizada por más de ciento sesenta emisoras comerciales repartidas en todo el país, cuya gestión está confiada a los particulares bajo un control del Estado sobre la instalación y funcionamiento de las mismas; en cambio, en lo que respecta a la televisión podemos observar una tendencia semiestatal en el sentido de que el Estado, a través de entes de la Administración descentralizada, dirige y gestiona en forma parcial los medios de información (red canal 5 y canal 8).

### III. LA INFORMACION DEL ESTADO

Al referirnos a la información del Estado podemos distinguir —siguiendo la doctrina del ilustre y recordado autor de Derecho Administrativo André de Laubadère— las siguientes categorías: A) La información administrativa. B) La información nacional y C) La información general.

7. De Laubadère, André, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 2eme ed., 1er volume, LGDJ, France-París, pp. 340 y sigts.

### A) *La Información Administrativa*

Dicha información se refiere a la actividad que ejerce el Estado para comunicar a los administrados las medidas gubernamentales y administrativas que son de interés para la colectividad, la cual corresponde a la publicidad que deben tener las leyes y los Actos Administrativos.

En este sentido, podemos citar el artículo 1º del Código Civil el cual establece: "La Ley es obligatoria desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha posterior que ella misma indique". Asimismo, el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dice: "Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponde al organismo que toma la decisión... También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley".

La información administrativa también tiene su fundamento en la Ley de Publicaciones Oficiales del 22 de julio de 1941, la cual en su artículo 1º prevé que "las leyes deberán publicarse en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela...". Por su parte, el artículo 8º *ejusdem* establece que "en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela deberán publicarse los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad de reglamentar las Leyes y los Reglamentos de carácter orgánico".

Como se puede apreciar, la información administrativa constituye una actividad de obligatorio cumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional, la cual data del siglo pasado. Así pues, el 15 de octubre de 1872 Antonio Guzmán Blanco, Presidente provisional de la República decretó la creación del periódico oficial denominado Gaceta Oficial, saliendo a la circulación tres veces por semana. Establecía dicho Decreto que en la Gaceta Oficial se publicarían las leyes, decretos y todos los documentos expedidos en el ejercicio de los poderes públicos nacionales. Asimismo, se establecía que dichos documentos producirían sus efectos en relación a los derechos y obligaciones de los venezolanos teniendo autenticidad y vigor desde que aparecieran en la Gaceta Oficial.

La oficina de dicho periódico estaba adscrita al antiguo Ministerio del Interior y de Justicia.

El 31 de mayo de 1928 se decretó la Ley de la Imprenta Nacional y de la Gaceta Oficial, la cual establece en su artículo 1º que:

"El gobierno de la República tendrá para su servicio una imprenta que se denominará la Imprenta Nacional".

Asimismo, en el artículo 2º *ejusdem* establecía que la organización, dotación y funcionamiento de la referida imprenta corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores. Esta disposición se ratificó en la Ley de Publicaciones Oficiales del 22 de julio de 1941.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 1976, con motivo de la creación de la Ley Orgánica de la Administración Central, la Dirección de Imprenta Nacional pasó a formar parte del extinto Ministerio de Información y Turismo, adscribiéndose finalmente a la actual Oficina Central de Información, creada mediante la modificación parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 7 de agosto de 1985; así pues, el artículo 50, ordinales 6º y 8º establecen lo siguiente:

Artículo 50. "Corresponde a la Oficina Central de Información: ...

6º) La dirección y administración de los distintos medios gráficos, radiofónicos y audiovisuales propiedad del Estado y la coordinación de aquellos que por

necesidad del servicio estén adscritos a otro organismo de la Administración Pública...

8º) La coordinación de la edición y distribución de las publicaciones oficiales y la organización de un registro en esta materia..."

Por su parte, el artículo 39, ordinal 12º de la misma Ley establece:

Artículo 39. "El Ministerio de la Secretaría de la Presidencia... tendrá las siguientes atribuciones: ...

12º) Ordenar las publicaciones de la *Gaceta Oficial*..."

Como vemos, la información administrativa del Ejecutivo Nacional la ejercen en forma concurrente el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia y la Oficina Central de Información. En efecto, la dirección y administración corresponde a la Oficina Central de Información y la ordenación de los actos jurídicos a publicarse al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

A comienzos de la actual administración de Gobierno, el antiguo Ministerio de Información y Turismo elaboró un proyecto de reforma de la Imprenta el cual fue sometido al estudio y consideración del Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública, donde pese a la oposición reticente de su Presidente y otros miembros del Consejo, el mismo fue aprobado en Consejo de Ministros y puesto en vigencia el 28 de agosto de 1985. De esta forma, la Imprenta Nacional ha comenzado a funcionar como servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependiente jerárquicamente de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. Dicho servicio tiene rango de Dirección General Sectorial de la Oficina mencionada. Mediante esta nueva figura jurídica se espera que el servicio de la Imprenta Nacional obtenga una mayor agilidad administrativa y financiera, permitiéndole obtener ingresos que puedan ser reinvertidos directamente en sus actividades, de acuerdo con los parámetros que deben seguir los patrimonios autónomos<sup>8</sup>.

#### B) *La Información Nacional*

Esta categoría se refiere a la información que el Estado transmite al público sobre su propia acción, su política, sus proyectos, tanto a nivel nacional como internacional.

Este tipo de información se encuentra bastante generalizada en el mundo moderno donde numerosos Estados han creado principalmente, después de la segunda guerra mundial, organismos especializados para tal fin; a título de ejemplo podemos citar la Oficina Central de Información en Gran Bretaña; la Oficina Federal de Prensa en Alemania y la Gran Agencia de Información de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo director es un alto funcionario de la Administración Pública Norteamericana, contando para el año 1971 con unas 200 oficinas repartidas en más de 100 países.<sup>9</sup>

Refiriéndonos al sistema venezolano, podemos citar el artículo 50, ordinales 1º, 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Central, el cual dice:

Artículo 50. "Corresponde a la Oficina Central de Información: ...

1º) El establecimiento, la dirección, la coordinación y la ejecución de las políticas informativas, divulgativas y publicitarias del Estado, en todas las áreas de la Administración Pública, así como las de promoción integral del país.

8. *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 33.280 de 7-8-85.

9. De Laubadère, André; *op. cit.*, p. 340.

2º) La organización técnica y administrativa de las actividades de las oficinas sectoriales de información y publicidad de la Presidencia de la República, Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y Entidades Federales.

3º) La promoción, planificación y realización de actividades informativas de carácter institucional tendientes a la divulgación en el exterior de la realidad política, social, económica y cultural del país...".

Como se puede apreciar, en nuestro sistema jurídico esta categoría de información es competencia de la Oficina Central de Información la cual dirige y coordina la ejecución de la política informativa del Ejecutivo Nacional, así como también organiza, desde el punto de vista técnico y administrativo, las actividades de las oficinas sectoriales de información y relaciones públicas de los diversos organismos de la Administración Pública Nacional y Estatal.

Desde el punto de vista orgánico y estructural podemos observar la Dirección General Sectorial de Información, la cual dirige, coordina y ejecuta la política informativa de la Administración Pública, así como también, promueve, planifica y ejecuta las actividades informativas de carácter institucional tendientes a la divulgación en el exterior de la realidad política, económica y social del país. Así pues, en primer lugar, la Dirección coordina y define la política informativa del Estado a nivel nacional, suministrando el material informativo para los programas de noticia; participando en la organización de las oficinas sectoriales de información; organizando las ruedas de prensa y alocución del Presidente de la República a nivel nacional e internacional; elaborando y distribuyendo los boletines de prensa relacionados con la actividad presidencial, del Consejo de Ministros y otras reuniones que se realicen en la Presidencia de la República.

En segundo lugar, en el plano internacional, coordina y define la política informativa del país en las corresponsalías internacionales de noticias y en las representaciones diplomáticas y consulares de Venezuela en otros países.

Paralelamente a la actividad informativa, observamos la actividad publicitaria del Estado, cuyo establecimiento, dirección y coordinación también corresponde a la Oficina Central de Información. Las normas que regulan esta publicación se encuentran establecidas en el Decreto presidencial N° 808 del 4-9-85, publicado el 16-6-86, el cual prevé en sus tres primeros artículos lo siguiente:

"Artículo 1º. El establecimiento, la dirección y coordinación de las políticas publicitarias del Estado corresponde a la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República.

Artículo 2º. Quedan sometidos a las presentes normas los organismos que integran la Administración Pública Central, los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado, las Sociedades en las cuales los organismos antes mencionados posean no menos del cincuenta por ciento (50%) del capital social y las fundaciones del Estado.

Artículo 3º. La Oficina Central de Información planificará anualmente las campañas y promociones publicitarias oficiales tendientes a la proyección de la imagen del Estado, jerarquizando las prioridades de divulgación y estableciendo los requerimientos de fondos necesarios para su ejecución. Asimismo, aprobará el concepto y contenido en general de las campañas y promociones publicitarias oficiales sometidas a su consideración, en base a las recomendaciones de carácter técnico sobre los planes de medios de las mismas...".

De las disposiciones transcritas observamos que la dirección y coordinación de la política publicitaria del Estado, corresponde a la Oficina Central de Información. Cuando decimos "Estado", nos estamos refiriendo a la Administración Pública Cen-

tral y Descentralizada. Ello tiene su fundamento legal en el artículo 50, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Administración Central, antes citado y en el carácter intersectorial de la información y publicidad del Estado. Esta competencia se precisa en el artículo 2º de dicho Decreto, el cual somete en forma expresa bajo su ámbito de aplicación a las Empresas del Estado e Institutos Autónomos. De manera, pues, que dicho Decreto, en tanto que disposición normativa dictada por el ciudadano Presidente de la República en Consejo de Ministros, debe ser acatado y cumplido por las Empresas del Estado e Institutos Autónomos.

En cuanto al artículo 3º del Decreto, observamos que éste prevé dos tipos de publicidad: la publicidad institucional y divulgativa de la Administración Pública, entendida ésta en su sentido integral, y la publicidad propia de cada organismo de la Administración.

Así pues, en la práctica publicitaria de los diversos organismos que integran la Administración Pública, existen dos tipos de actividad, una dirigida a la promoción de los bienes o servicios que suministran al público, y otra que suele ser denominada "Campañas Institucionales" en la cual promueven o divulgan actividades o hechos que no son realizados por ellos, sino que se consideran de interés general; ello sucede, por ejemplo, en el área de publicidad comercial cuando las entidades o empresas contribuyen con actividades de tipo cultural, social, artístico, cívico e, incluso, de interés general, destinando a ello parte de sus recursos publicitarios; en este sentido, podemos referirnos a campañas sobre protección del ambiente, comportamiento del ciudadano, tránsito, riquezas naturales del país, etc. Este tipo de publicidad que difunden dichos organismos con sus propios recursos (dentro de los cuales se encuentran los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado) no son utilizados para la promoción de sus bienes o servicios sino para los temas de interés general, y cuya dirección y verificación corresponde a la Oficina Central de Información.

A este tipo de publicidad se refiere el encabezamiento del artículo 3º antes transcrito, al prever que "la Oficina Central de Información planificará las campañas y promociones publicitarias oficiales tendentes a la proyección de la imagen del Estado... estableciendo los requerimientos de fondos necesarios para su ejecución...". Así pues, cuando se trata de campañas institucionales de interés general, esta Oficina las puede planificar y ordenar con cargo al presupuesto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado siempre y cuando tengan la disponibilidad presupuestaria necesaria para ello. De esta manera observamos que existen precedentes administrativos en el pasado donde el 30% del presupuesto publicitario de las Empresas del Estado era destinado a este tipo de "campaña institucional", la cual siempre fue ordenada por el antiguo Ministerio de Información y Turismo, actividad administrativa que ha sido aceptada por la Contraloría General de la República en varias decisiones dictadas por este Organismo.

Paralelamente observamos la publicidad propia de cada organismo, cuya finalidad es la de promover sus propios bienes o servicios. Respecto a esta publicidad dicho artículo prevé que las mismas deben ser sometidas a la consideración y aprobación de la Oficina Central de Información.

Es en este sentido que debe interpretarse el artículo transcrito, lo cual se conforma con el carácter intersectorial de la publicidad del Estado y con la atribución de coordinación que se le asigna a esta Oficina en la Ley Orgánica de la Administración Central, en las campañas de promoción integral del Estado.

### C) *La Información General*

Esta categoría de información se refiere a la colecta y difusión de información. La intervención del Estado en esta categoría de información es considerada en la

actualidad como necesaria debido a la conjugación de varios factores; así pues, la idea de un derecho de los ciudadanos a la información es una noción que progresivamente se ha desarrollado como una auténtica necesidad moderna y sobre la cual el Estado debe intervenir con la finalidad de asegurar la satisfacción de este derecho; es decir, para garantizar por una parte, que los ciudadanos no sean privados de información y, por la otra, que la información que reciban sea lo más objetiva posible; al mismo tiempo, el desarrollo de la información, consolidada hoy en día con los procedimientos audiovisuales impide que el Estado se desinterese de esta actividad, la cual se nos presenta como material posible de constituir un servicio público. Ahora bien, la idea de un servicio público de la información no implica que la colecta y difusión de la información sea un monopolio del Estado, ya que también el sector privado participa en esta actividad; la idea de servicio público debe entenderse en el sentido de que el Estado teniendo en la materia una misión por cumplir, debe contar con las estructuras administrativas necesarias para garantizar los derechos enunciados.

### 1) *Colecta de la Información*

Dentro de la categoría de colecta de información debemos referirnos a la Agencia de Noticias VENPRES, la cual constituye una estructura interna de la Dirección General Sectorial de Información. El Estado Venezolano a través de esta Agencia le imprime a la información periodística la mayor exactitud, equilibrio e imparcialidad, mediante un periodismo veraz, oportuno y objetivo, teniendo siempre presente que la actividad informativa debe estar al servicio del desarrollo del país, fomentando la consolidación de la identidad nacional, difundiendo los valores culturales autóctonos y haciendo que la población esté cada día mejor informada.

La actividad de VENPRES es realizada a través de dos direcciones: la Dirección de Información Nacional y la Dirección de Información Internacional, las cuales tienen a su cargo el funcionamiento de los siguientes servicios: VENPRES-hilo, VENPRES-radio, VENPRES-foto y VENPRES-video.

### 2) *Difusión de la Información*

La difusión de la información por parte de los organismos públicos está representada por C. A. Venezolana de Televisión y por la Radio Nacional, la primera en su categoría de empresa mercantil, y la segunda como servicio autónomo sin personalidad jurídica adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia.

En lo que respecta a la primera, observamos que ésta cuenta con un canal de televisión cultural (red canal 5) que era la antigua Televisora Nacional, y un canal de programación ligera (red canal 8) que permite la transmisión de publicidad comercial. Estos canales participan conjuntamente con los organismos privados de televisión en la difusión de todo tipo de mensaje informativo (cultural, educativo, de esparcimiento, de noticias y otros).

En relación a la Radio Nacional, observamos que ésta cuenta también con dos canales de difusión, uno de carácter cultural y un canal de programación ligera. Ambos canales emiten espacios informativos.

### 3) *Actividades Internacionales*

En relación a las actividades internacionales la presencia de Venezuela a nivel internacional, en el ámbito de la información, se ha mantenido a través de programas enmarcados dentro de una participación en pro de un Nuevo Orden Mundial de la Información y las Comunicaciones (NOMIC). El primero de ellos es realizado por intermedio de Acción de Sistemas Informativos Nacionales (ASIN), a fin de

dar una respuesta a la situación de desbalance que, en el campo de la información, afecta a los países del Tercer Mundo.

En este sentido VENPRES mantiene un intercambio de informaciones con 16 países latinoamericanos y del Caribe dentro del sistema ASIN. Igualmente, mediante este sistema los países latinoamericanos mantienen un convenio de intercambio informativo con los países árabes, agrupados en la Federación de Agencias de Noticias Arabes (FANA). Actualmente se estudian proyectos similares a ser suscritos con PANA, organización que agrupa las agencias de noticias de los países africanos, y con OANA, que corresponde a los países asiáticos.

Otro aspecto importante es el impulso que ha dado Venezuela a la Agencia Latinoamericana de Servicios Especiales de Información (ALASEI), cuyo comité de acción fue creado en 1981, teniendo Venezuela la primera Vicepresidencia. Este Comité está formado por 12 naciones miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Es necesario destacar que ALASEI constituye un proyecto creado por los países de la región en función de los intereses del área y del desarrollo integral de América Latina. La constitución de la Agencia tuvo lugar el 10 de octubre de 1983 en Ciudad de México <sup>10</sup>.

La Agencia de Noticias del Estado venezolano, VENPRES, ha desarrollado una política de intercambio informativo con similares de otras regiones del mundo, bien por medio de corresponsalías propias como las de Washington y Bogotá y corresponsales especiales en París y Buenos Aires, o a través del establecimiento de intercambios informativos con otros países. Actualmente se mantienen convenios de intercambio con NOTIMEX, de México; Andina de Perú, RCN de Colombia, y se adelantan proyectos de intercambio con IRNA del Irán, Agencia de Noticias Irak, ADN de la República Democrática Alemana, Tan-Jug de Yugoslavia, XIN-HUA de la República China, ECUAPRES del Ecuador, PRENSA LATINA de Cuba y SAPOSITE de Argentina. Estos proyectos se encuentran en su etapa final. Asimismo, VENPRES actúa como corresponsal en Venezuela de la Agencia de Noticias de OPEP (OPECNA) produciendo un boletín diario de cuatrocientas palabras en inglés que es enviado a la sede principal de esta agencia en la ciudad de Viena, Austria <sup>11</sup>.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El análisis de los aspectos jurídicos de la información del Estado antes expuesto, nos demuestra de manera fehaciente que dicha institución, lejos de ser eliminada debe mantenerse y desarrollarse a fin de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.
2. La Información Administrativa del Estado configura un servicio público de obligatorio cumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional, ya que es un elemento de publicidad necesario para garantizar la seguridad jurídica de los administrados, en relación a las disposiciones legales y administrativas que regulan nuestro sistema social.
3. La Información Nacional constituye un mecanismo público idóneo y necesario para comunicar a la colectividad las medidas que dicta el gobierno en las diversas áreas del contexto social (área económica, financiera, social, cultural, etc).
4. La Información del Estado no debe entenderse en un sentido estricto sino amplio. En tal sentido, el Ejecutivo Nacional no puede limitarse a informar las noticias que a diario acontecen en el funcionamiento del Estado, sino que debe exten-

10. *Memoria y Cuenta del Ministerio de Información y Turismo 1983*, pp. 179-180.

11. *Idem*.

derse a la información de los servicios públicos que presta la Administración en sus distintos sectores como son: Educación, Sanidad, Transporte, Agricultura, Defensa Civil, Hacienda y otros.

5. La publicidad de los servicios públicos del Estado debe perseguir como meta la creación de conciencia en la colectividad ciudadana, ya que ello es fundamental para el mejoramiento de los servicios de la Administración Pública.

6. Todo proyecto de reforma estructural y orgánica de la Información del Estado, deberá tener presente los elementos enunciados en este trabajo a objeto de que el servicio público de la información no se distorsione en sus fines sociales y políticos.

## EL REGIMEN DE INGRESO AL PERSONAL DOCENTE EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES EXPERIMENTALES

Armida Quintana Matos  
*Abogado*

El artículo 10 de la Ley de Universidades otorga al Ejecutivo Nacional la facultad de crear, oída la opinión del Consejo Nacional de Universidades, Universidades Nacionales Experimentales con el fin de ensayar nuevas orientaciones y estructuras en Educación Superior. La Ley acuerda autonomía a estas instituciones "dentro de las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa" y deja la regulación de su organización y funcionamiento a la norma reglamentaria.

La autonomía universitaria conforme a la Ley de Universidades abarca los aspectos organizativo, académico, administrativo y económico y financiero (artículo 9), y su reconocimiento pleno o restringido a las Universidades Nacionales Experimentales opera, como se dijo, en función de las especiales condiciones que requiera la experimentación educativa, en otras palabras, de la naturaleza misma de los objetivos a los que responde la creación de cada una de estas entidades. El peso de tal condicionamiento origina diferencias en el régimen propio de las universidades experimentales, algunas de las cuales gozan de una autonomía moderada frente a otras a las cuales se limita estrictamente su ámbito de actuación<sup>1</sup>. Es en definitiva, la potestad reglamentaria del Ejecutivo Nacional la que define la amplitud o extensión de la autonomía de las Universidades Experimentales y a esta precisión o definición que se plasma en el Reglamento que las organiza, se sujeta la actuación de cada una de ellas y el ejercicio amplio o restringido de las cuatro vertientes de la autonomía universitaria que la Ley consagra. Dentro de ellas, la administrativa, habilita a la institución universitaria a través de sus órganos de gobierno y dirección para "elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo" (artículo 9, numeral 3); es éste quizás el ámbito en donde en mayor grado se restringe o limita la autonomía de las Universidades Experimentales, a partir de las previsiones que el Ejecutivo Nacional incorpora en el Reglamento que regula la organización y funcionamiento de éstas. En ocasiones, incluso, el Ministro de Educación aparece como su-

1. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, septiembre de 1982: "Conforme al sistema universitario venezolano, las Universidades, parte integrante de este complejo, se clasifican en Nacionales y Privadas; caracterizando esta distinción, fundamentalmente, la gratuidad o no de su enseñanza, aparte de otras condiciones formales establecidas en la Ley de Universidades. A su vez, conforma el subsistema de Universidades Nacionales Experimentales, los Institutos Universitarios y los Colegios Universitarios. Difieren estas dos últimas formas de la primera del subsistema, en que carecen de autonomía; en cambio, la Universidad Nacional Experimental que aparece como un ente autónomo frente a ellas, difiere de la Universidad Nacional en el sentido de que la Ley le confiere autonomía, en tanto que la experimental disfruta de una autonomía dada por el Ejecutivo. § Difieren, a su vez, las Universidades Nacionales de las Universidades Nacionales Experimentales, en que las primeras están provistas de autonomía: organizativa, académica, administrativa y económica y financiera. En virtud de este carácter, las Universidades Nacionales han adoptado sus propias normas internas para completar la falla normativa de la Ley de Universidades o para atender a la dinámica propia de las Instituciones Universitarias, siendo que por lo general aceptan la regulación dada por la propia Ley, a tal punto que pudiera afirmarse, y así se sostiene, que el objeto o finalidad de la Ley de Universidades es regir el funcionamiento de las Universidades, cuestión impropia y alejada de la realidad escrita en el texto. En tanto que la organización y funcionamiento de las Universidades Nacionales Experimentales se establece por reglamento ejecutivo".

perior jerárquico de las autoridades universitarias<sup>2</sup>, con todas las consecuencias que ello involucra en el aspecto organizativo de la institución, dado el control que supone el ejercicio de la potestad jerárquica por un órgano externo a la estructura administrativa de la Universidad.

Ahora bien, en cuanto al tema mismo de la designación del personal que sirve a las Universidades Experimentales es nuestro propósito analizar las implicaciones que envuelve el ingreso al personal docente de las mismas y el especial régimen de los contratados, que aparece con caracteres casi uniformes en la mayoría de los cuerpos normativos que las rigen, así como los derechos o situaciones que pueden surgir para los aspirantes a integrar dicho personal. Se hace necesario, por consiguiente, acudir a los diversos reglamentos que regulan a las Universidades Nacionales Experimentales y destacar, de cada uno, las disposiciones que rigen las atribuciones de las autoridades universitarias en la materia, así como lo relativo al ingreso al personal docente y el procedimiento que se cumple a tales efectos.

1. Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales "Rómulo Gallegos" (G.O. 21-3-79, N° 2.428 Extraordinario):

Artículo 5: "Son atribuciones del Consejo Rector... 8) Decidir sobre la contratación, clasificación y ascensos de los miembros del personal académico, con base en los informes de los organismos asesores correspondientes".

Artículo 9: "El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad y tiene las siguientes atribuciones:

10) Designar y remover el personal de la Universidad.

Artículo 43: "Los miembros del personal académico de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales "Rómulo Gallegos", se regirán en lo que se refiere a su clasificación, ascenso, dedicación y previsión social por las disposiciones de la Ley de Universidades".

2. Reglamento de la Universidad Nacional Experimental "Simón Rodríguez" (G.O. 31-8-84, N° 3.435 Extraordinario):

Artículo 9: "El Consejo Directivo es el Organismo máximo de dirección académica y administrativa de la Universidad y ejercerá el gobierno de la Institución...".

Artículo 10: "Son funciones del Consejo Directivo: 5) Aprobar, a solicitud del Rector, la designación e incorporación del personal Directivo, Académico y Técnico Especializado de la Universidad".

Artículo 14: "El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de gobierno universitario; ejerce la representación legal de la Institución y es el órgano de comunicación y enlace con las autoridades de la República y con los organismos nacionales y extranjeros.

Tiene las siguientes atribuciones: 5) Aprobar los movimientos del personal de la Universidad, de acuerdo con las Leyes y Reglamentos".

2. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 11-4-85: "...la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" configura entre las Universidades Experimentales existentes un supuesto excepcional en función de las facultades que el Reglamento otorga al titular del Despacho de Educación. Su autonomía aparece notablemente reducida para asimilarse casi a un instituto de educación superior, a cuyo reglamento incluso se remite. Esta restricción de la autonomía universitaria definida en la Ley de la materia cobra relevancia en cuanto a la variante "administrativa" de la misma, pues la designación y remoción de su personal (incluso académico) corresponde en último término al Ministro de Educación, quien aparece en verdad como la máxima autoridad universitaria si se atiende a las disposiciones de los artículos 12, numerales 4) y 5); 50, 63 y 65 que hemos mencionado".

2.1. Reglamento para el personal Docente y de Investigación (10-1-84):

Artículo 17: "El ingreso al Personal Docente y de Investigación como Miembro Ordinario, salvo lo contemplado en el artículo 91 de la Ley de Universidades, se hará en la categoría de Instructor mediante concurso de credenciales, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III de este Reglamento..."

Artículo 24: "A los fines de lo establecido en el artículo 17 de este Reglamento, la Universidad abrirá concursos de credenciales para la incorporación de Personal Docente y de Investigación en calidad de Miembros Ordinarios a nivel de Instructores mediante el siguiente procedimiento..."

3. Reglamento de la Universidad de Oriente (G.O. 13-7-76, Nº 1.887 Extraordinario):

Artículo 23: "El Rector es el representante legal de la Universidad y el órgano de comunicación de ésta con todas las autoridades de la República y con las instituciones nacionales o extranjeras. Tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

3) Resolver acerca del nombramiento o contratación de los miembros del personal docente y de investigación, de acuerdo con el reglamento respectivo";

3.1. Reglamento del Personal Docente y de Investigación (21-11-80, reformado el 3-11-83):

Artículo 5: "El ingreso al Personal Docente y de Investigación en la categoría de miembros ordinarios podrá hacerse solamente en aquellos cargos que por su naturaleza revistan carácter permanente. El carácter permanente del cargo, será solicitado por el Consejo Universitario, y será provisto mediante concurso".

Artículo 6: "Para el ingreso al Personal Docente y de Investigación, el Jefe del Departamento solicitará la provisión del cargo por ante el Director de la Escuela o Instituto, quien lo someterá a consideración del Consejo de Escuela respectivo..."

Artículo 14: "Los contratos de Profesores o Investigadores del Personal Docente y de Investigación, salvo casos especiales, a juicio del Consejo Universitario, tendrán el término convenido entre las partes pero no mayor de dos (2) años y podrán ser renovados por términos menores o iguales de mutuo acuerdo entre las partes. La solicitud de prórroga ante el Rector la harán los Directores de Escuelas por intermedio del Consejo de Núcleo respectivo, con 90 días de anticipación, por lo menos, a la fecha del vencimiento del contrato, con un informe que contenga:

a) La forma en que el Profesor cumplió sus labores universitarias y las demás cláusulas del contrato vencido.

b) Programa de trabajo a realizar durante la prórroga".

4. Reglamento de la Universidad Nacional Abierta (G.O. 10-2-78, Nº 2.161, Extraordinario):

Artículo 17: "Son funciones del Consejo Directivo:

c) Aprobar la contratación del personal directivo, académico, técnico especializado, administrativo y obrero".

Artículo 19: "El Rector ejerce la representación legal de la Universidad y es el órgano de comunicación y enlace con las autoridades de la República y con los organismos nacionales o extranjeros y tiene las siguientes atribuciones:

i) Designar y remover de acuerdo a las normas legales y reglamentarias, el personal de la Universidad. Los nombramientos de Director de Operaciones, de Director del Instituto de Investigaciones Educativas y los de las Unidades centrales de apoyo serán sometidos a la aprobación del Consejo Superior”.

Artículo 93: “Los miembros del personal académico se clasifican en ordinarios, especiales, honorarios y jubilados”.

Artículo 94: “Los miembros ordinarios y especiales ingresarán por contrato a tiempo determinado. Cumplido éste, las autoridades universitarias decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente, todo ello conforme al reglamento del personal académico.

El tiempo de servicio prestado por contrato será reconocido a los miembros ordinarios a los efectos del escalafón y de la jubilación en la forma y condiciones que determine el Reglamento”.

Artículo 96: “La contratación o el nombramiento de los miembros del personal académico será hecho por el Rector, con la aprobación del Consejo Directivo”.

#### 4.1. Reglamento de Selección, Ingreso, Ubicación y Ascenso del Personal Académico de la Universidad Nacional Abierta (1979):

Artículo 3: “La provisión de cargos en el personal académico se hará mediante régimen de selección, cuyas bases y criterios serán establecidos en forma general, y en cada caso concreto, por el Consejo Directivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Reglamento de la Universidad Nacional Abierta”.

Artículo 7: “Los miembros del personal académico que resulten aprobados en el proceso de selección, ingresarán por contrato a tiempo determinado, renovable hasta un tiempo máximo de un (1) año. Se exceptúan aquellas personas que, por sus méritos profesionales, docentes o científicos puedan ser contratados en las condiciones que determine el Consejo Académico, oída la opinión del Consejo de Investigaciones cuando el caso lo requiera”.

Artículo 8: “El ingreso al personal ordinario será decidido por el Consejo Directivo oída la opinión del Consejo Académico una vez vencido el plazo de contratación siempre y cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que exista la vacante en el núcleo, de profesores permanentes de la Institución y la necesidad de suplir el cargo en atención al desarrollo de los programas y que conforme a las políticas definidas por los Consejos Superior y Directivo, sea indispensable adelantar.
2. Informe evaluativo de la gestión profesional del aspirante, presentado al Consejo Académico por el inmediato superior y por los responsables de los programas en los cuales hubiese colaborado, si fuere el caso, con dos (2) meses de anticipación al término del contrato.
3. Relación por escrito del aspirante describiendo en detalle la labor realizada durante su función universitaria.
4. Haber trabajado para la Universidad en calidad de contratado por un tiempo no inferior a dos (2) años.
5. Disponibilidad presupuestaria, para lo cual se solicitará el Informe vinculante del Vice-Rectorado Administrativo”.

Artículo 9: “El nombramiento de los miembros del personal académico será hecho por el Rector, con la aprobación del Consejo Directivo, oída la opinión del Consejo Académico”.

Artículo 10: “Vencido el período de dos (2) años de contratación y cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 8 del presente Reglamento, el

contratado podrá ingresar al Personal Ordinario según la categoría que le corresponda conforme a la Ley de Universidades, al Reglamento de la Universidad y al dictamen de la Comisión Clasificadora establecida en el artículo 14 de este Reglamento”.

5. Reglamento de la Universidad Centro-Occidental “Lisandro Alvarado” (G.O. Nº 33.312, 20-9-85):

Artículo 11: “Son atribuciones del Rector:

5. Expedir el nombramiento, ascenso o la remoción de los miembros del personal docente, de investigación y administrativo, de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente”.

Artículo 38: “Son miembros Ordinarios los que hayan cumplido con los requisitos de ingreso y ostenten las siguientes categorías:

- 1) Instructor.
- 2) Asistente.
- 3) Agregado.
- 4) Asociado.
- 5) Titular.

Artículo 55: “El ingreso al personal docente y de investigación de la Universidad Centro-Occidental “Lisandro Alvarado” se hará por el régimen de concursos en los términos y condiciones establecidos en la Ley Orgánica de Educación, Ley de Universidades, Reglamento de Ingreso y el presente Reglamento.

Parágrafo Unico: Quien se inicie en la docencia universitaria en la condición de instructor, deberá cumplir con un programa de Formación Docente y de Investigación, según la naturaleza del área en la cual se vaya a desempeñar, por un lapso de dos (2) años, de acuerdo a las normas establecidas para tal fin”.

5.1. Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la Universidad Centro-Occidental “Lisandro Alvarado” (G.O. Nº 3.473 Extraordinario del 28-11-84):

Artículo 8: “Quienes se inicien en la docencia universitaria lo harán en calidad de interino por un lapso no menor de seis meses ni mayor de dos años. Finalizado el lapso de interinato y previo el informe favorable del Consejo de la respectiva Escuela, el interesado participará en el concurso correspondiente y una vez aprobado el mismo, el Rector de la Universidad solicitará ante el Ministerio de Educación, el paso del interino a la categoría de Miembro Ordinario, en calidad de Instructor”.

Artículo 11: “Para ser Instructor se requiere título universitario o de educación superior y haber cumplido con los requisitos establecidos en el presente Reglamento. Los Instructores podrán ser removidos a solicitud razonada del Jefe del respectivo Departamento, aprobada por el Consejo Universitario”.

6. Reglamento de la Universidad Nacional Experimental “Francisco de Miranda” (G.O. Nº 3.073 del 15-12-82):

Artículo 9: “El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad y tiene las siguientes atribuciones:

10. Designar y remover, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el personal de la Universidad cuyo nombramiento no esté atribuido a otra autoridad.

11. Decidir sobre la contratación, clasificación y ascensos de los miembros del personal académico, con base a los informes de los organismos correspondientes”.

Artículo 55: "Los miembros del personal académico, cualquiera que sea su clasificación, ingresarán por contrato de un año, prorrogable por un lapso igual a juicio de los superiores jerárquicos. Cumplida la prórroga, por igual lapso, las autoridades decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente. Todo ello conforme al Reglamento especial del personal académico. Los años de servicios prestados por contrato, se reconocerán a los efectos del ascenso en el escalafón universitario y de la jubilación".

7. Reglamento de la Universidad Experimental "Rafael María Baralt" (26-5-83, G.O. N° 3.188 Extraordinario):

Artículo 6: "Son atribuciones del Consejo de Dirección Universitario:

i) Conocer y resolver de las proposiciones de nombramiento que hará el Rector para la provisión de los cargos de Director de Programa, Coordinador de Proyecto, Jefe de Departamento y demás posiciones directivas de la Universidad, así como del personal docente y de investigación de la misma".

Artículo 10: "El Rector es la máxima autoridad ejecutora de la Universidad y tiene las siguientes atribuciones:

f) Proponer al Consejo de Dirección el nombramiento para la provisión de los cargos a que se refiere el literal i) del artículo 6 de este Reglamento.

h) Expedir los nombramientos del Personal incorporado a la Universidad".

Artículo 63: "Los miembros del Personal Académico cualquiera que sea su clasificación ingresarán por contrato de un año, prorrogable por un lapso igual a juicio de las autoridades universitarias. Cumplida la prórroga las autoridades decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente, todo ello conforme al Reglamento especial del Personal Académico".

Artículo 65: "La contratación o el nombramiento de los miembros del Personal Académico serán hechos por el Rector, en ejecución de la correspondiente decisión del Consejo de Dirección".

8. Reglamento General de la Universidad Pedagógica Experimental "Libertador" (G.O. N° 3.286 Extraordinario de 1-12-83):

Artículo 17: "Corresponde al Consejo Universitario:

12. Decidir sobre la incorporación, clasificación, ascenso y retiro de los miembros del personal docente, con base en los informes de los organismos correspondientes".

Artículo 23: "El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad y tiene las siguientes atribuciones:

12. Designar y remover, de acuerdo con las leyes y reglamentos, al personal de la Universidad cuyo nombramiento y remoción no esté atribuido a otra autoridad".

9. Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de Guayana (G.O. N° 3.306 Extraordinario de 3-1-84):

Artículo 14: "El Rector es la máxima autoridad y tendrá las siguientes atribuciones:

5. Autorizar el ingreso, ascenso, retiro y jubilación del personal académico de la Universidad".

Artículo 97: "Los miembros del personal Docente y de Investigación, cualquiera que sea su clasificación, ingresarán por contrato de un año, prorrogable por un lapso igual a juicio de los superiores jerárquicos. Cumplido el período

original de contratación o la prórroga, las autoridades decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente. Todo ello conforme al Reglamento Especial del Personal Docente y de Investigación. Los años de servicio prestados por contrato se reconocerán a los efectos del ascenso en el escalafón universitario, de la jubilación y demás efectos”.

10. Reglamento General de la Universidad Nacional Experimental “Simón Bolívar” (G.O. Nº 3.573 Extraordinario, 21-6-85):

Artículo 16: “El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad y ejerce la representación legal de la Institución y tendrá las siguientes atribuciones:

8. Firmar los contratos y expedir los nombramientos, ascensos y remociones del personal académico y administrativo, de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento y los Reglamentos Internos”.

Artículo 70: “El ingreso al personal académico será como miembro especial y se hará mediante concurso anunciado con anterioridad públicamente por las autoridades universitarias. Una vez aprobado el concurso ingresarán por contrato que tendrá una duración de un año prorrogable por lapsos iguales a juicio del Consejo Directivo.

Parágrafo Unico: Cuando la dedicación del Profesor, sea a tiempo convencional, los contratos podrán ser hechos por lapsos menores de un año”.

Artículo 71: “Los Profesores contratados que hayan cumplido dos años ininterrumpidos en el ejercicio de sus funciones podrán solicitar su designación como miembros del personal académico ordinario ante el Consejo Directivo, el cual decidirá de acuerdo con lo establecido en el reglamento correspondiente”.

Artículo 72: “Una vez aprobada la designación del Profesor como miembro del personal académico ordinario, se procederá a su ubicación dentro del escalafón. Para tal fin la Comisión Clasificadora analizará las credenciales y méritos académicos del Profesor y determinará su ubicación. Las decisiones de la Comisión Clasificadora sólo son apelables por ante el Consejo Directivo”.

11. Reglamento General de la Universidad Nacional Experimental del Táchira (G.O. Nº 33.355, 21-11-85):

Artículo 12: “Son funciones del Consejo Directivo:

7. Considerar para su aprobación la designación e incorporación del personal académico propuesto por el Rector”.

Artículo 16: “El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad, y ejerce la representación legal de la institución y tendrá las siguientes atribuciones:

11. Firmar los contratos y expedir los nombramientos, ascensos y remociones del personal académico y administrativo de acuerdo con las disposiciones del presente Reglamento y los Reglamentos Internos”.

Artículo 38: “El ingreso al personal académico será como miembro especial y se hará mediante concurso anunciado con anterioridad públicamente por las autoridades universitarias. Una vez aprobado el concurso ingresarán por contrato que tendrá una duración de un año prorrogable por lapsos iguales a juicio del Consejo Universitario.

Parágrafo Unico: Cuando la dedicación del profesor sea inferior a la de Tiempo Completo, los contratos podrán ser firmados por lapsos menores de un (1) año”.

12. Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" (G.O. N° 2.042 Extraordinario de 24-5-77):

Artículo 16: "El Rector es la máxima autoridad ejecutiva de la Universidad y tendrá las siguientes atribuciones:

12. Designar y remover, de acuerdo a las leyes y reglamentos, al personal de la Universidad cuyo nombramiento no esté atribuido a otra autoridad".

Artículo 57: "Los miembros del personal académico, cualquiera que sea su clasificación, ingresarán por contrato de un año, prorrogable por un lapso igual a juicio de los superiores jerárquicos. Cumplida la prórroga, por igual lapso, las autoridades decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente, todo ello conforme al Reglamento Especial del Personal Académico. Los años de servicio prestados por contratos, se reconocerán a los efectos del ascenso en el escalafón universitario y de la jubilación".

Se desprende de la normativa citada que la incorporación y designación del personal docente de las Universidades Nacionales Experimentales es potestad de las máximas autoridades universitarias, es decir, de quienes ejercen las funciones directivo-administrativas de la institución, encontrándose en unos casos, como atribución exclusiva del Rector sometida a veces a la aprobación del titular de Educación (Universidad de Oriente, Universidad Experimental "Lisandro Alvarado", Universidad Experimental "Francisco de Miranda", Universidad Experimental de Guayana, Universidad Experimental "Simón Bolívar", Universidad Experimental "Ezequiel Zamora")<sup>3</sup>, mientras que en otros aparece como facultad conjunta de los órganos superiores universitarios (Universidad Experimental "Rómulo Gallegos", Universidad Experimental "Simón Rodríguez", Universidad Nacional Abierta, Universidad Experimental "Rafael María Baralt", Universidad Experimental "Libertador", Universidad Nacional Experimental del Táchira); en este último caso, si la incorporación y designación requiere la aprobación del órgano colegiado de la universidad, se configurarán dos actos, la decisión inicial del Rector acerca del ingreso de dicho personal y la del órgano colegiado que dará eficacia a la primera. El acto de aprobación es la declaración de voluntad administrativa que acepta como bueno un acto de otro órgano, otorgándole eficacia jurídica. La aprobación es un requisito adicional del acto inicial que le hace producir efectos, de manera que de no otorgarse, impedirá que la decisión del Rector se ejecute. El órgano colegiado aprueba o no la decisión del Rector, pero no puede reformarla<sup>4</sup>.

Cabe señalar que en un solo caso (Universidad Experimental "Rómulo Gallegos", artículo 5, numeral 8), la decisión de *contratar* al personal académico corresponde al órgano colegiado en exclusiva (Consejo Rector), como también lo relativo a su clasificación y ascenso, mientras que la "designación y remoción" de este mismo personal así como del técnico y administrativo es del Rector, como se desprende de los términos genéricos en que se redactó la atribución que regula el numeral 10 del artículo 9 del Reglamento que la rige. Esta repartición dificulta, a nuestro juicio, la toma de decisiones y administración del personal docente al servicio de la Universidad y puede originar confusiones acerca de las atribuciones que uno y otro órgano ejercen en relación al mismo.

Por lo que se refiere al ingreso de este personal se advierte una tendencia generalizada, en las normas que regulan la materia, de incorporarlos inicialmente al servicio de la Universidad con carácter transitorio, temporal o interino, a través de con-

3. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, 21-3-84. H. Jesús Guerra vs. Universidad Experimental Simón Bolívar.

4. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, 24-10-85, Nelsa González vs. Universidad Experimental Simón Bolívar.

tratos cuya duración varía de uno a dos años, cumplidos los cuales, la autoridad universitaria competente *decide si ingresa al contratado al personal ordinario de la Universidad* como expresamente se establece en la mayoría de los Reglamentos que examinamos (Universidad Nacional Abierta, *artículo 94*; Universidad Experimental "Lisandro Alvarado", *artículo 8*; Universidad Experimental "Francisco de Miranda", *artículo 55*; Universidad Experimental "Rafael María Baralt", *artículo 63*; Universidad Experimental de Guayana, *artículo 97*; Universidad Experimental "Simón Bolívar", *artículos 70 y 71*; Universidad Experimental del Táchira, *artículo 38*; Universidad Experimental "Ezequiel Zamora", *artículo 57*) y está implícito en los textos que regulan a las Universidades "Rómulo Gallegos", "Simón Rodríguez" y de Oriente.

Las disposiciones que citamos establecen con claridad que no existe derecho del contratado a ingresar al personal docente ordinario de la institución y, desde luego, obligación de la Universidad en tal sentido. Todas ellas dejan a criterio de las autoridades universitarias *decidir si se otorga el nombramiento correspondiente*. La redacción del dispositivo constituye manifestación típica y primaria de atribución de discrecionalidad a los órganos universitarios en materia de ingreso del contratado al escalafón ordinario. Carece así el contratado de derechos subjetivos frente a la institución, porque no hay norma jurídica protectora de su situación que le reconozca la posibilidad de invocar una consecuencia jurídica determinada ante la no realización por el órgano administrativo universitario de la actuación que lleve a integrarlo al escalafón universitario. Las normas claramente dejan a criterio de los órganos universitarios *decidir si se hace el nombramiento correspondiente*.

Se trata de una discrecionalidad volitiva o de actuación que permite a la autoridad administrativa universitaria decidirse libremente por una u otra posibilidad, esto es, hacer o no el nombramiento, tal y como deriva de la estructura lógico-formal de la norma, que legitima así el ejercicio de tal potestad por la Administración y niega; en contraposición, cualquier supuesto derecho del contratado. Donde no hay derecho subjetivo existe facultad discrecional. La norma jurídica configura la eventual actuación administrativa en términos optativos o de elección, lo que constituye manifestación típica de discrecionalidad. Si la norma permite elegir estará dando validez a cualquiera de las consecuencias jurídicas posibles, estará vinculando a un supuesto de hecho determinado dos consecuencias jurídicas (hacer o no el nombramiento) igualmente válidas para el derecho; en esto consiste sustancial y primeramente el ejercicio por la Administración de lo que conocemos con el nombre de facultad discrecional<sup>5</sup>.

El criterio que asentamos ha sido acogido por la jurisprudencia de los órganos contencioso-administrativo; así, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo ha establecido en sentencias de fechas 28-7-83, 26-1-84 y 21-3-84 cuyos párrafos más relevantes destacamos, lo siguiente:

Sentencia del 28-7-83 ratificada el 21 de marzo de 1984 (Aldo Ignacio Dávila vs. Universidad "Simón Bolívar"):

"El acto que constituye el objeto del presente recurso de anulación, por el cual el Rector manifestó al Director del Núcleo Universitario del Litoral, que estaba conforme con no prorrogar el contrato del ciudadano Aldo Ignacio Dávila, a partir del 1º de noviembre de 1981, tiene fecha 22 de octubre de 1980, y ocurre que las decisiones relativas a la contratación del personal académico, no son recurribles por ante el Consejo Directivo Universitario, porque las mismas son de la competencia exclusiva del Rector, al tenor de lo dispuesto en el artículo 89 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de 28 de febrero de 1969, vigente para la época, y en razón de que las decisiones que por vía de recurso conoce

5. *La Discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Antonio Moso Seoane. Editorial Montecorvo, S.A. p. 361.

tal Consejo son las atinentes a las medidas disciplinarias aplicadas por el Rector al personal académico, técnico y administrativo y a los estudiantes, conforme se desprende del literal k) del artículo 14 del citado Reglamento.

...Entiende esta Corte, que las decisiones que dicte el Rector de la Universidad "Simón Bolívar", en ejercicio de las competencias que se le señalan en el artículo 18 del Reglamento de la Universidad de Caracas, de fecha 29 de febrero de 1969, agotan la vía administrativa, en razón de que dicho artículo establece que el Rector es la máxima autoridad ejecutiva, y por ello, causan estado, salvo, que de manera expresa se atribuya al Consejo Directivo Universitario la potestad de revisión de algunas de esas decisiones, como ocurre por ejemplo, con las relativas a las medidas disciplinarias que pueda adoptar el Rector en contra del personal académico, administrativo y los estudiantes, porque de una manera expresa se asigna al Consejo señalado, en el literal k) del artículo 14 del referido Reglamento, la atribución concreta de conocer de tales medidas. *No sucede lo mismo con las decisiones que en materia de designación y contratación puede adoptar el Rector, de conformidad con las facultades que le acuerdan el literal e) del artículo 18 ejusdem, en concordancia con el artículo 89 del mismo Reglamento, ya que la única limitación que se le establece al Rector, como máxima autoridad ejecutiva, es la de obtener la aprobación del Ministerio de Educación*".

Sentencia del 26 de enero de 1984 (Luis A. Carmona vs. Universidad "Simón Bolívar"):

"Estima la Corte a la vista de los argumentos expuestos por el interesado y el Rector de la Universidad Simón Bolívar que, en efecto, *la decisión de nombrar y con ello, incorporar al personal académico ordinario, al contratado, se enmarca dentro de las potestades discrecionales de la Administración, la cual no está constreñida por la disposición legal a tomar una determinada decisión pues, al contrario, queda facultada, dada la redacción de las normas, para valorar y apreciar determinados hechos o situaciones* (artículo 7, Reglamento de Ingreso...) y, *resolver*, si de acuerdo con los mismos se cumple o no el objetivo perseguido por la previsión legal. Más que un juicio de legalidad, la autoridad administrativa efectúa un juicio de oportunidad o conveniencia del acto.

La autoridad universitaria en el caso en examen *dispone de amplia libertad para valorar la conveniencia de incorporar a los contratados al personal ordinario*, tal como deriva de las disposiciones reglamentarias citadas antes, todas las cuales dejan a la autoridad universitaria la decisión acerca de *si se otorga o no el nombramiento correspondiente* (artículo 87 del Reglamento General y 5, 6 y 7 del Reglamento de Ingreso de 1979).

Cuando la norma legal utiliza la expresión *podrá* (artículo 5 del Reglamento de Ingreso...) se entiende que autoriza a quien faculta para obrar, según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional (artículo 13 del Código de Procedimiento Civil).

Por otra parte, la prórroga sucesiva por seis (6) años del contrato demuestra a las claras que el supuesto en que se encontraba el recurrente no está regulado en el mencionado Reglamento de Ingreso... pues éste se dirige a normar el ingreso, ubicación y ascenso de los miembros del personal académico ordinario, en cuya virtud debe entenderse que se trata, dadas las labores que desempeñaba, de un miembro del personal académico especial, a quien razones o circunstancias de carácter legal, impiden incorporar al personal ordinario y que al igual que éste ingresa por contrato a la Universidad y *permanece en ella hasta*

*tanto ésta decida dar por terminado aquél, como resulta de las cláusulas Séptima y Octava del contrato suscrito con Luis Carmona”.*

Sentencia del 21 de marzo de 1984 (Eudomario José García vs. Universidad Nacional Abierta):

“La Corte observa: 1. El Reglamento General de la Universidad Nacional Abierta establece: a) que corresponde al *Consejo Directivo* de la misma (c) aprobar *la contratación* del personal directivo, académico, técnico especializado, administrativo y obrero. b) que el *Rector* ejerce la representación legal de la Universidad y tiene entre otras atribuciones las de (b) cumplir y hacer cumplir... las disposiciones emanadas del Consejo Directivo, (g) suscribir los actos... del Consejo Directivo e (i) *designar* y remover de acuerdo a las normas legales y reglamentarias al *personal de la Universidad*.

c) que corresponde al Secretario (c) ejercer la Secretaría del Consejo Superior y del Consejo Directivo de la Universidad, suscribir sus actas e informar de sus resoluciones a los organismos y funcionarios a que haya lugar...

d) que el personal al servicio de la Universidad se agrupa en cuatro sectores: académico, técnico especializado, administrativo y obrero.

e) que el personal académico está constituido por quienes cumplan funciones directivas, docentes y de investigación en la Universidad, conforme lo determine la reglamentación correspondiente.

f) que los miembros del personal académico se clasifican en *ordinarios, especiales*, honorarios y jubilados y que los miembros ordinarios y especiales ingresan por contrato a tiempo determinado. Cumplido éste, las autoridades universitarias decidirán si se otorga el nombramiento correspondiente, todo ello conforme al Reglamento del *personal académico*.

g) que la contratación o el nombramiento de los miembros del personal académico será hecho por el Rector con la aprobación del Consejo Directivo.

3. En el expediente administrativo remitido por la Universidad aparecen: a) cuatro ejemplares de los contratos que sucesivamente suscribió el interesado con la Universidad en fechas: 28 de junio de 1978; 21 de marzo de 1979; 2 de febrero de 1982 y 19 de octubre de 1982, en los cuales está inserta la cláusula, conforme a la cual: la Universidad *se reserva* el derecho de *dar por terminado* el presente contrato cuando lo juzgue conveniente a sus intereses y en tal caso deberá avisar a “El Contratado” con 30 días de anticipación, por lo menos, y le pagará exclusivamente las remuneraciones a que hubiere lugar (Cláusulas: Décima Segunda; Décima Primera; Décima y Décima Primera de los contratos mencionados).

Como se desprende de lo anterior, durante el lapso probatorio (artículos 126 y 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) que transcurrió inútilmente, no aportaron los recurrentes medios de prueba idóneos para comprobar que su representado era en efecto, miembro ordinario del personal de la Universidad Nacional Abierta por aplicación del artículo 3 del Reglamento de Selección... etc. (sólo acompañan a su escrito de Informes una copia fotostática sin valor alguno) y *que por ende lo asistía el derecho a la estabilidad que consagran los artículos 110-112 de la Ley de Universidades*; 2) Aparece demostrado, por el contrario, que el recurrente era miembro del personal especial de la Universidad Nacional Abierta, conforme a la normativa que la rige, a través de los contratos que cursan en el expediente administrativo y de su propia afirmación de servir como “Asesor” Académico, una vez que renuncia a la Coordinación del Centro Local Lara.

3. El Secretario de la institución actuó en ejercicio de las atribuciones que le señala el Reglamento General de la Universidad Nacional Abierta (artículo 23, letra c) al notificar al interesado la decisión adoptada por el Consejo Directivo asentada en el acta que él suscribe, según lo dispuesto en el artículo anteriormente citado. Obsérvase en este orden de ideas que siendo el Consejo Directivo un órgano colegiado, funciona sobre los principios que gobiernan la "colegiabilidad: convocatoria, quórum, formación de voluntad, mayoría necesaria, sesiones, responsabilidad y certificación de las deliberaciones", y acorde con tales principios actuó el Consejo Directivo al decidir, *en uso de atribuciones que le son propias, no renovar el contrato* del Profesor Eudomario José García, y al dejar sentado en el acta respectiva, cuya elaboración y firma corresponde al Secretario, el contenido de lo acordado, para que se le notificara al interesado". (Subrayados nuestros).

La facultad es tan amplia que supone que aun cumplido el procedimiento respectivo y los requisitos necesarios para optar al ingreso a la categoría de instructor (vacante de cargo permanente; evaluación del contratado, disponibilidad presupuestaria, etc.) la autoridad universitaria puede resolver no otorgar el nombramiento; tal y como establece la reglamentación interna que han dictado las Universidades<sup>6</sup>. La no decisión de incorporar al contratado al personal ordinario puede envolver, a su vez, por una parte, la prórroga sucesiva del contrato que tampoco originará derecho alguno para aquél, aun cuando puede comprometer la responsabilidad de la autoridad universitaria si el lapso de contratación está expresamente establecido por la norma reglamentaria, como sucede en la mayoría de los casos (1 o 2 años) y, por la otra, su terminación por finalizar el término o por la rescisión a voluntad del órgano universitario, sin que se origine tampoco derecho alguno a favor de aquél.

Ahora bien, expedido el nombramiento, el aspirante ingresa a la categoría de *Instructor*, en la cual, al igual que en el régimen que la Ley de Universidades consagra para las Universidades Nacionales no Experimentales, *no goza de la estabilidad que la misma acuerda a las demás categorías del escalafón universitario* (arts. 92-110-112) *y puede ser también removido discrecionalmente conforme pauta cada regulación en particular*. Como se observa, si aun en la categoría inicial del escalafón no existe estabilidad del docente, mucho menos puede pensarse que tal estabilidad se dé respecto del contratado y origine para la Universidad la obligación de incorporarlo mediante nombramiento al escalafón.

En definitiva, sólo a partir de la categoría de Profesor Asistente el integrante del personal docente ordinario de la Universidad gozará de estabilidad (artículo 110, Ley de Universidades), de manera que su remoción deberá fundamentarse en las causales que a tal fin prevea el Reglamento respectivo, o, en su defecto, el artículo 110 de la Ley de Universidades que juega papel supletorio en la materia<sup>7</sup>.

6. Véase Reglamento para la Selección, Ingreso... de la Universidad Nacional Abierta, art. 8.  
7. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, septiembre 1982. Jorge Castro Deir vs. Universidad Experimental "Rómulo Gallegos".

..

—

## LEGISLACION



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1988

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

### SUMARIO

- I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
    - 1. *Administración Central: Organización ministerial.* A. Ministerio de la Defensa. B. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. C. Ministerio de Educación. D. Ministerio de Agricultura y Cría. 2. *Distrito Federal.*
  - II. ADMINISTRACION GENERAL
    - 1. *Sistema Financiero.* 2. *Sistema Presupuestario.* 3. *Sistema de Personal.* 4. *Sistema de Contratación de Bienes y Servicios.* 5. *Control Fiscal.*
  - III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
    - 1. *Política de Relaciones Exteriores.* A. Acuerdos y Convenios Internacionales. B. Organización consular. 2. *Política de Relaciones Interiores.* A. Seguridad y Defensa. B. Régimen Electoral. C. Justicia: Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías.
  - IV. DESARROLLO ECONOMICO
    - 1. *Régimen Impositivo.* A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. C. Impuesto sobre Cigarrillos. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Regulaciones Bancarias. B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. C. Mercado de Capitales. 3. *Régimen de la Industria.* 4. *Régimen del Comercio.* 5. *Régimen del Comercio Exterior.* 6. *Régimen de Energía y Minas.* 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.*
  - V. DESARROLLO SOCIAL
    - 1. *Educación.* 2. *Sanidad.* 3. *Regulación de Honorarios por Servicios Profesionales.*
  - VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
    - 1. *Desarrollo Urbano y Política Habitacional.* A. Planes Rectores de Desarrollo Urbano y Determinación de Perímetros Urbanos. B. Programa de Vivienda de Interés Social. C. Obras Públicas. 2. *Régimen de Protección de los Recursos Naturales.* 3. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Aéreo. C. Transporte y Tránsito Marítimo. 4. *Régimen de las Comunicaciones.*
- I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
- 1. *Administración Central: Organización ministerial*
    - A. *Ministerio de la Defensa*

—Decreto N° 2.007 mediante el cual se crea la Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios Agropecuarios del Ministerio de la Defensa, con carácter de servicio autónomo. *G.O.* N° 33.908 de 18-2-1988.

### B. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº 1 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 21-1-1988 mediante la cual se crea una Comisión que establecerá las pautas a seguir a fin de permitir la salida del país de la carne importada. *G.O.* Nº 33.894 de 27-1-1988.

—Resolución Nº G-1.005 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 1-3-1988 mediante la cual se crea la Escuela de Técnicos en Registros y Estadísticas de Salud, con rango de Departamento, adscrita a la División de Atención Médica Hospitalaria, de la Dirección de los Servicios de Atención Médica de la Dirección General Sectorial de Salud de este Ministerio. *G.O.* Nº 33.916 de 1-3-1988.

—Resolución Nº 42 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-12-1987 mediante la cual se crea la Comisión Nacional para el estudio y control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). *G.O.* Nº 33.880 de 7-1-1988.

### C. *Ministerio de Educación*

—Decreto Nº 2.025 mediante el cual se prorroga por el lapso de un año, contado a partir del vencimiento del plazo previsto en el artículo 189 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación, el término para la reorganización de la supervisión educativa en todos los niveles jerárquicos. *G.O.* Nº 33.921 de 8-3-1988.

—Decreto Nº 2.045 mediante el cual se designa una Comisión que estará encargada de presentar, en el plazo de 60 días, un proyecto para la creación de un Instituto Universitario Tecnológico, que tendrá su sede en la Parroquia Sucre, Municipio Libertador del Distrito Federal. *G.O.* Nº 33.934 de 25-3-1988.

—Resolución Nº 191 del Ministerio de Educación de 4-3-1988 mediante la cual se prorroga por noventa días, la actuación de la Comisión Reorganizadora del Instituto Universitario de Tecnología Alonso Gamero de Coro, Estado Falcón. *G.O.* Nº 33.921 de 8-3-1988.

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se dicta el Reglamento de Régimen de Concursos del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. *G.O.* Nº 4.026 Extraordinario de 18-3-1988.

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se reforma el Reglamento del Personal Docente del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. *G.O.* Nº 4.026 Extraordinario de 18-3-1988.

### D. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº 01 del Ministerio de Agricultura y Cría de 4-1-1988 mediante la cual se crea una Comisión para la Investigación del Síndrome Parapléjico de los Bovinos. *G.O.* Nº 33.878 de 5-1-1988.

### 2. *Distrito Federal*

—Decreto Nº 1.891 mediante el cual se dicta el Reglamento del Cuerpo de Policía del Distrito Federal. *G.O.* Nº 33.882 de 11-1-1988.

—Decreto Nº 3 de la Gobernación del Distrito Federal de 11-1-1988 mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Orcoplán. *G.O.* Nº 33.888 de 19-1-1988.

—Decreto Nº 4 de la Gobernación del Distrito Federal de 11-1-1988 mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Educación Distrital. *G.O.* Nº 33.888 de 19-1-1988.

—Decreto N° 5 de la Gobernación del Distrito Federal de 11-1-1988 mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Intendencia. *G.O.* N° 33.888 de 19-1-1988.

—Decreto N° 19 de la Gobernación del Distrito Federal mediante el cual se crea el Servicio Autónomo del Comité de Presupuesto Distrital-Municipal. *G.O.* N° 33.894 de 27-1-1988.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. *Sistema Financiero*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para atender los compromisos financieros derivados de la segunda reposición de recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), por un monto de veintiocho millones de dólares de los Estados Unidos de América. *G.O.* N° 33.878 de 5-1-1988.

—Ley de Reforma Parcial de la Ley programa para la Contratación y Financiamiento del Proyecto de Desarrollo Minero del Cerro Páez-Los Pijiguaos e Infraestructura Externa de Apoyo. *G.O.* N° 33.900 de 4-2-1988.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar las operaciones de crédito público requeridas para financiar el Programa Nacional de Rehabilitación de Carreteras y Autopistas durante el período 1988-1993. *G.O.* N° 33.905 de 11-2-1988.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para aumentar la Cuota de Venezuela en el Capital del Banco de Reconstrucción y Fomento, mediante la suscripción de tres mil ochocientos sesenta y siete (3.867) acciones. *G.O.* N° 33.933 de 24-3-1988.

—Resolución N° 8 del Ministerio de Educación de 23-2-1988 mediante la cual se dispone dirigirse al Ejecutivo Nacional para solicitar que tramite los recursos financieros necesarios para asegurar un incremento del cinco por ciento de los sueldos del personal administrativo, técnico y de servicios de las Universidades Nacionales. *G.O.* N° 33.919 de 4-3-1988.

### 2. *Sistema Presupuestario*

—Resolución N° 3 de la Oficina Central de Presupuesto de 11-1-88 mediante la cual se aprueba el Instructivo N° 2: Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos de 1988. *G.O.* N° 33.882 de 11-1-1988.

—Resolución N° 4 de la Oficina Central de Presupuesto de 11-1-1988 mediante la cual se dicta el Instructivo N° 3 sobre Solicitudes de Modificación Presupuestaria y Reprogramación de la Ejecución del Presupuesto de los Organismos del Poder Nacional para el Ejercicio Fiscal 1988. *G.O.* N° 33.882 de 11-1-1988.

—Decreto N° 2.027 mediante el cual se aprueba la distribución institucional del Presupuesto de Gastos del Gobierno del Distrito Federal hacia el ejercicio fiscal 1988. *G.O.* N° 4.022 Extraordinario de 10-3-1988.

—Resolución N° 06 del Ministerio de Educación de 23-2-1988 mediante la cual se dispone aprobar con base al Informe de Cuantificación presentado por la Oficina de Planificación del Sector Universitario, el monto requerido para atender las insuficiencias presupuestarias de las Universidades Nacionales, referidas al artículo 2 de la providencia administrativa de 26-1-1988. *G.O.* N° 33.919 de 4-3-1988.

### 3. *Sistema de Personal*

—Resolución Nº 1.098 del Ministerio de Educación de 28-12-1987 mediante la cual se dicta el Régimen de Administración para el Personal Auxiliar Docente de los Institutos y Colegios Universitarios. *G.O.* Nº 33.912 de 24-2-1988.

—Resolución Nº 003 del Consejo Nacional de Universidades de 7-1-1988 mediante la cual se acuerda reimprimir la Resolución Nº 16 de 21-7-1987 publicada en *Gaceta Oficial* Nº 33.765 de 22-7-1987 relativa a la Tabla de Sueldos para el Personal Docente y de Investigación y Auxiliares Docentes y de Investigación. *G.O.* Nº 33.880 de 7-1-1988 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 07 del Ministerio de Educación de 23-2-1988, mediante la cual se aprueba el incremento del cinco por ciento en las tablas de sueldos máximos para el personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales. *G.O.* Nº 33.919 de 4-3-1988.

—Resolución s/n del Instituto Nacional de Hipódromos de 21-10-1987 mediante la cual se reforma el Reglamento que regula la asignación de retiro profesional de los jinetes, entrenadores, traqueadores y herradores del Hipódromo La Rinconada. *G.O.* Nº 33.915 de 29-2-1988.

### 4. *Sistema de contratación de bienes y servicios*

—Resolución Nº 7.116 del Ministerio del Trabajo de 17-2-1988 mediante la cual se procede a la creación del Comité de Licitaciones del Ministerio. *G.O.* Nº 33.909 de 19-2-1988.

—Resolución Nº 155 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 26-2-1988 mediante la cual se designa la Comisión de Licitaciones. *G.O.* Nº 33.914 de 26-2-1988.

—Resolución Nº G-1.022 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 14-3-1988 mediante la cual se crea la Comisión de Licitación de dicha dependencia. *G.O.* Nº 33.926 de 15-3-1988.

### 5. *Control fiscal*

—Resolución Nº CG-001 de la Contraloría General de la República de 15-11-1987 referente al Clasificador de Ingresos Públicos Nacionales. *G.O.* Nº 4.017 Extraordinario de 26-1-1988.

## III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

### 1. *Política de Relaciones Exteriores*

#### A. *Acuerdos y Convenios Internacionales*

—Ley Aprobatoria de las Actas de la Unión Postal Universal, Hamburgo 1984. *G.O.* Nº 4.014 Extraordinario de 6-1-1988.

—Ley Aprobatoria de las Actas de la Unión Postal de las Américas y España, La Habana 1985. *G.O.* Nº 4.015 Extraordinario de 6-1-1988.

—Convenio Comercial entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Popular de Polonia. *G.O.* Nº 33.932 de 23-3-1988.

—Acuerdo entre el Gobierno de Venezuela y la Universidad de las Naciones Unidas para el desarrollo de un programa de bibliotecología para América Latina y el Caribe. *G.O.* N° 33.924 de 11-3-1988.

—Resolución N° CJ/TA 26 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 18-1-1988 mediante la cual se aprueba el canje de notas realizado entre los Gobiernos de la República de Venezuela y la República Dominicana. *G.O.* N° 33.888 de 19-1-1988.

—Resolución N° CJ/TA 47 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 19-2-1988 mediante la cual se ordena publicar las notas reversales concernientes al suministro de Equipos de Judo al Instituto Nacional de Deportes intercambiadas por las representantes del Gobierno de Venezuela y del Gobierno de Japón. *G.O.* N° 33.929 de 18-3-1988.

#### B. *Organización Consular*

—Resolución N° DGSRC-DFDC 295 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 28-12-1987 mediante la cual se fijan los montos de los derechos y aranceles causados por actuaciones consulares. *G.O.* N° 33.878 de 5-1-1988 (reimpresión por error material).

### 2. *Política de Relaciones Interiores*

#### A. *Seguridad y Defensa*

—Decreto N° 1.933 mediante el cual se dispone la movilización militar, parcial, nacional, con fines de reentrenamiento militar, de diez mil reservistas de la primera reserva, pertenecientes a los contingentes de los años 1985 y 1986. *G.O.* N° 33.889 de 20-1-1988.

—Decreto N° 1.918 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Orden Militar de la Defensa Nacional. *G.O.* N° 33.893 de 26-1-1988.

—Resolución conjunta Nos. 441 y 7.096 de los Ministerios de Relaciones Interiores y de la Defensa mediante la cual se establecen las Normas y Procedimientos que deberán cumplir el Ministerio de Relaciones Interiores y el Ministerio de la Defensa con el objeto de revalorizar la selección, designación y cumplimiento de funciones de los Oficiales de la Guardia Nacional en apoyo al sector civil en el área policial. *G.O.* N° 33.922 de 9-3-1988.

#### B. *Régimen Electoral*

—Resolución N° 2-88 del Consejo Supremo Electoral de 11-1-1988 mediante la cual se prohíbe la colocación de carteles o tiras de propaganda electoral y distribución de volantes en las estaciones, instalaciones, equipos y vehículos de la C.A. METRO DE CARACAS. *G.O.* N° 33.883 de 12-1-1988.

—Resolución N° 4-88 del Consejo Supremo Electoral de 25-1-1988 mediante la cual se dictan las Normas Reguladoras de los Grupos de Electores, para las elecciones del 4 de diciembre de 1988. *G.O.* N° 33.896 de 29-1-1988.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 25-1-1988 mediante la cual se dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales que cesen en el servicio activo antes del 30-11-1988, podrán inscribirse en el Registro Electoral Permanente. *G.O.* N° 33.902 de 8-2-1988.

—Resolución del Consejo Supremo Electoral mediante la cual se dispone que los Ministerios, los Institutos Autónomos, los órganos del Gobierno Nacional, las Gobernaciones, las Municipalidades, las Empresas del Estado y aquellas en cuyo capital la participación pública sea determinante, tienen el legítimo derecho de producir sobre su gestión la información que fuese necesaria a la ciudadanía. *G.O.* Nº 33.917 de 2-3-1988.

#### C. *Justicia: Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías*

—Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías. *G.O.* Nº 33.891 de 22-1-1988.

### IV. DESARROLLO ECONOMICO

#### 1. *Régimen Impositivo*

##### A. *Impuesto sobre la Renta*

—Decreto Nº 1.981 mediante el cual se dicta el Reglamento del artículo 15 de la Ley de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* Nº 33.899 de 3-2-1988.

—Decreto Nº 1.990 mediante el cual se exoneran del pago de impuesto sobre la renta, los intereses de capitales destinados al financiamiento en el país de inversiones industriales, agrícolas, pecuarias, forestales, de pesca, de construcción de viviendas, edificaciones educacionales, asistenciales, hoteles, centros de turismo y recreación, provenientes de contratos de crédito externo a plazos no menores de 1 año, celebrados por instituciones financieras del exterior, con personas naturales o jurídicas residentes o domiciliadas en Venezuela. *G.O.* Nº 33.904 de 10-2-1988.

—Decreto Nº 1.992 mediante el cual se exoneran del pago de impuesto sobre la renta, los enriquecimientos que obtengan las instituciones religiosas, así como las instituciones o fundaciones artísticas, científicas, tecnológicas, culturales, deportivas, las corporaciones y las asociaciones profesionales o gremiales, siempre que dichas instituciones no persigan fines de lucro y los enriquecimientos deriven de las actividades que les son propias. *G.O.* Nº 33.904 de 10-2-1988.

—Decreto Nº 1.993 mediante el cual se exoneran del pago de impuesto sobre la renta, los intereses a que se refiere el artículo 71 del Decreto Nº 2.189 de 7-6-77, relativo a las Condiciones Generales de Contratación de Obras. *G.O.* Nº 33.904 de 10-2-1988.

—Decreto Nº 1.994 mediante el cual se exoneran del pago de impuesto sobre la renta los enriquecimientos constituidos por la percepción de los bonos o certificados a que se refiere la Ley de Incentivos a la Exportación. *G.O.* Nº 33.904 de 10-2-1988.

##### B. *Aduanas*

—Resolución Nº 1.650 del Ministerio de Hacienda de 11-2-1988 mediante la cual se establece que la Dirección General Sectorial de Aduanas llevará un registro donde serán inscritas las personas a quienes se les permita el régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo. *G.O.* 33.906 de 12-2-1988.

—Resolución Nº 1.648 del Ministerio de Hacienda de 11-2-1988 mediante la cual se establece que el régimen de autoliquidación de los gravámenes y demás derechos causados con ocasión de la introducción de mercancías al país, se aplicará en las Aduanas Principales y Subalternas, habilitadas para la operación de importación a

excepción de la Aduana Postal de Caracas, Zonas Francas y Puertos Libres. *G.O.* N° 33.906 de 12-2-1988.

—Resolución N° 1.647 del Ministerio de Hacienda de 11-2-1988 mediante la cual se establece que en los actos de reconocimiento que deban practicar las aduanas del país sobre mercancías que requieran análisis de laboratorio o conocimientos químicos especializados, los Administradores de Aduana solicitarán la participación de uno o más técnicos químicos adscritos a la Oficina de Laboratorio de la Dirección General Sectorial de Aduanas. *G.O.* N° 33.906 de 12-2-1988.

—Resolución N° 1.620 del Ministerio de Hacienda de 6-1-1988 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982, en relación al ítem arancelario código número 85.04.90.03, placas. *G.O.* N° 33.880 de 7-1-1988.

—Resolución N° 1.632 del Ministerio de Hacienda de 18-1-1988 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982, en relación a las papas, cebollas y ajos, hongos, espárragos en aguas sulfurosas, cilantro y perejil, pimientos, duraznos, manzanas, peras, tamarindo, dulces, vainilla, canela, flores de canelero, clavos de especia, nuez moscada, amomos y cardomomos, anís común, badicua, comino, tomillo, laurel, azafrán, jengibre, cúrcuma, avena, cebada de trigo, de maíz, de legumbres, gluten de trigo incluso seco, lúpulo, boldo, ipecacuana, orégano, piretro, garrofas, raíces de achicoria, mimbre, toquilla, mavora y palma, materias vegetales empleadas principalmente como relleno, sorgo, piacura, tampico, zacatón, achiote, quebracho, mangle, dividive, algas, cortezas de quillay, arvejas, espárragos, porotos, purés, pastas, jaleas, mermeladas, compotas, purés de naranja, de toronja, de piña, de papaya, de tomate, mezclas de jugo, condimentos y sazónadores compuestos, preparados para sopas, potajes o caldos, preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas. *G.O.* N° 33.889 de 20-1-1988.

—Resolución conjunta Nos. 1.676, 569 y 066 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría de 22-2-1988 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982 a una serie de productos agropecuarios y minerales. *G.O.* N° 33.911 de 23-2-1988.

### C. *Impuesto sobre Cigarrillos*

—Decreto N° 1.991 mediante el cual se exoneran del pago de impuesto previsto en el artículo 2° de la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas de tabaco, a los tabacos de producción nacional. *G.O.* N° 33.904 de 10-2-1988.

## 2. *Régimen de las Finanzas*

### A. *Regulaciones Bancarias*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 4.021 Extraordinario de 4-2-1988.

—Decreto N° 2.023 mediante el cual se aumenta el límite de endeudamiento previsto para los Bancos Hipotecarios en el numeral 3° del artículo 61 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, para los Bancos quirografarios que emitan hasta un máximo que sumado a los certificados de ahorro que hubieren colocado, no exceda de veinte veces su capital pagado y reservas. *G.O.* N° 33.919 de 4-3-1988.

### B. Régimen de la moneda y del control de cambio

—Convenio Cambiario Nº 6. *G.O.* Nº 33.901 de 5-2-1988.

—Decreto Nº 1.988 mediante el cual se autoriza al Ministro de Hacienda para que, por vía de nuevos Convenios Cambiarios o ampliación de los existentes, acuerde con el Banco Central de Venezuela un régimen especial para las empresas que cumplan con los requisitos establecidos en este Decreto. *G.O.* Nº 33.901 de 5-2-1988.

—Decreto Nº 1.995 mediante el cual se dispone que cuando se trate de importaciones de materias primas comprendidas en la lista determinada por los Ministerios de Hacienda y de Fomento mediante Resolución conjunta, la Dirección General Sectorial de Divisas para Importaciones, a solicitud del interesado, podrá otorgar conformidades de Importación que comprendan en un solo documento varias de las materias primas que requiera para su proceso productivo. *G.O.* Nº 33.904 de 10-2-1988.

—Decreto Nº 2.016 mediante el cual se dispone que en los casos de capitalización de créditos exteriores que se efectúen conforme a lo previsto en el Capítulo II del Decreto Nº 1.521 de 14-4-1987, sólo se permitirá la reexportación de capital derivado de tales operaciones una vez transcurrido un período de tres años, contados a partir de la fecha de la autorización prevista en el artículo 63 del Decreto 1.200 de 16-7-1986. *G.O.* Nº 33.912 de 24-2-1988.

—Decreto Nº 2.024 mediante el cual se dispone que el Ministerio de Hacienda podrá revisar, a solicitud de parte interesada, las providencias emanadas de la Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa, con excepción de las que hubieren quedado definitivamente firmes porque sobre ellas hubiere recaído sentencia definitiva, declarando sin lugar el recurso interpuesto. *G.O.* Nº 33.919 de 4-3-1988.

—Resolución Nº 88-01-01 del Banco Central de Venezuela mediante la cual se reforman los artículos 2º y 3º de la Resolución Nº 87-09-01 de 1-9-87, publicada en *Gaceta Oficial* Nº 33.794 de 2-1-87, en relación a los certificados de disponibilidad de divisas para el pago de importaciones. *G.O.* 33.910 de 22-2-1988.

—Resolución Nº 88-02-01 del Banco Central de Venezuela de 18-2-1988 mediante la cual se prorroga hasta el 15 de marzo de 1988, el plazo del que disponen las empresas que suscribieron contratos de fideicomiso para obtener la garantía del tipo de cambio a los fines del pago de su deuda privada externa registrada, para entregar la anualidad correspondiente al presente año. *G.O.* Nº 33.914 de 26-2-1988.

—Resolución Nº 88-02-02 del Banco Central de Venezuela de 25-2-1988 mediante la cual se dispone que, en los casos de importaciones de bienes bajo régimen CKD que se destinen a la industria automotriz, el Banco Central de Venezuela transferirá el monto de las divisas que resulte de la importación, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la Resolución Nº 87-07-01 de 7-7-1987. *G.O.* Nº 33.916 de 1-3-1988.

—Resolución Nº 1.649 del Ministerio de Hacienda de 11-2-1988 mediante la cual se dispone que quienes hubieren presentado solicitudes de importación ante la Dirección General Sectorial de Divisas hasta el 30-10-1987 y que a la fecha de publicación de la presente Resolución no hubieren obtenido la correspondiente conformidad de importación, deberán formularla de nuevo ante dicha Dirección, en caso de que tuvieran interés en realizar dichas importaciones. Estas nuevas solicitudes, así como las introducidas con posterioridad al 1-11-1987, serán tramitadas de acuerdo a la normativa cambiaria vigente para la fecha de la publicación de esta Resolución. *G.O.* 33.906 de 12-2-1988.

—Resolución N° 1.679 del Ministerio de Hacienda de 24-2-1988 mediante la cual se fija en ciento ochenta millones de dólares, el monto total de las divisas que podrán destinarse a los importadores del Puerto Libre de la Isla de Margarita durante el lapso comprendido entre el 1-1-1988 y el 31-12-1988. *G.O.* N° 33.913 de 25-2-1988.

### C. Mercado de Capitales

—Resolución N° 001-88 de la Comisión Nacional de Valores de 6-1-1988 mediante la cual se reducen totalmente las tarifas de corretaje aplicables a las operaciones que realice el Banco Central de Venezuela en la Bolsa de Valores de Caracas, C.A. y en la Bolsa de Valores de Maracaibo C.A. *G.O.* N° 33.884 de 13-1-1988.

—Resolución N° 33-88 de la Comisión Nacional de Valores de 18-2-1988 mediante la cual se derogan las normas que regulan la cancelación de la inscripción como sociedad anónima inscrita de capital abierto (SAICA) en el Registro Nacional de Valores publicadas en la *Gaceta Oficial* N° 33.133 de 27-12-1984. *G.O.* N° 33.915 de 29-2-1988.

### 3. Régimen de la Industria

—Decreto N° 2.037 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.548 de 6-5-1987 relativo a las Normas sobre Política Lechera *G.O.* N° 33.929 de 18-3-1988.

### 4. Régimen del Comercio

—Resolución N° 1.671 del Ministerio de Hacienda de 19-2-1988 mediante la cual se fijan los precios de venta para los fósforos de producción nacional de los tipos: Labor N° 5 "Lujo" y Labor N° 7 "Standard". *G.O.* N° 33.910 de 22-2-1988.

### 5. Régimen del Comercio Exterior

—Decreto N° 2.049 mediante el cual se dispone que las importaciones de las mercancías cuyos códigos y descripciones se expresan a continuación estarán sujetas a los gravámenes y regímenes legales siguientes, cuando sean originarias de Chile, sin perjuicio del cumplimiento de las demás formalidades y requisitos exigidos por la legislación nacional: aceitunas, espárragos, arvejas, garbanzos, lentejas y lentejones, porotos negros, blancos y rosados, habas, pasas, almendras, nueces comunes o de nogal, cerezas, ciruelas disecadas, damascos secos, duraznos, manzanas secas, peras disecadas, cebada, avena, alpiste, cebada maltera entera, orégano, heno, alfalfa, esparceta, mimbre en bruto y en otras formas, arvejas preparadas, espárragos preparados, conservas de peras, mosto de uva concentrado, levadura seca, otros varios envasados, vinos fríos, champaña, sulfato de bario, minerales metalúrgicos de molibdeno, yodo, selenio, ácido bórico, cloruro de cobre, yoduro, oxiyoduros, yoduro y oxiyoduros de potasio, yoduros y oxiyoduros de calcio, yodatos de sodio, yodatos de litio, molibdato de sodio, pentaeritritol, éter etílico, ácido fórmico, formiato de sodio, ácido tartárico, isopropilxanato de sodio, etilxantoforaiato de etilo, Preparaciones enzimáticas para curtir, composiciones vitrificables, colas sintéticas acondicionadas para su venta al por menor, películas distintas a las cinematográficas, carbones activados, fungicidas a base de oxiclورو de cobre, insecticidas preparados a base de fosfato de aluminio y/o magnesio, flujos desoxidantes, pastas y polvos de soldar, aminoplastos, nitrato de celulosa, pieles de cabra, peletería manufacturada o confeccionada, maderas, papel de periódicos, de guías telefónicas, y otros papeles, plata, cobre, etc. *G.O.* N° 33.936 de 29-3-1988.

—Resolución Nº 1.631 del Ministerio de Hacienda de 18-1-1988 mediante la cual se suspende hasta el 31-12-1988, la aplicación de la tarifa de importación de los colectores de ostomía, de material plástico, de los asientos de caucho vulcanizado sin endurecer para enfermos, bombillas halógenas, equipos dentales sobre pedestal, tornos para dentistas, fresas, discos, moletas y cepillos para uso odontológico, instrumentos y aparatos de odontología, jeringas metálicas para uso veterinario, aparatos de aerosolterapia, oxigenoterapia y reanimación, aparatos de ortopedia, artículos y aparatos para fracturas, marcapasos y válvulas cardíacas artificiales, sillones de dentista, mesas de operaciones. *G.O.* Nº 33.889 de 20-1-1988.

#### 6. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 14 del Ministerio de Energía y Minas de 22-1-1988 mediante la cual se establece el sistema de cálculo de los fletes para transporte terrestre de los productos envasados que se indican. *G.O.* Nº 33.892 de 25-1-1988.

—Resolución conjunta Nos. 1.616 y 372 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 30-12-1987 mediante la cual se establecen los valores F.O.B., puerto venezolano de embarque, por unidad de hierro natural contenido en la tonelada métrica para los tipos de mineral exportado entre 1-1-1987 y 31-12-1987. *G.O.* Nº 33.889 de 20-1-1988.

#### 7. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Ley del Fondo de Crédito Agropecuario. *G.O.* Nº 33.886 de 11-1-1988.

—Resolución conjunta Nos. 0034 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 10-2-1988 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios mínimos a nivel de agricultor, de las semillas que sean elegidas para ser certificadas. *G.O.* Nº 33.905 de 11-2-1988.

### V. DESARROLLO SOCIAL

#### 1. Educación

—Decreto Nº 2.008 mediante el cual se crea el Instituto Universitario de Tecnología de Caripito, con sede en Caripito, Estado Monagas. *G.O.* Nº 33.908 de 18-2-1988.

—Resolución Nº 022 del Ministerio de Educación de 28-1-1988 mediante la cual se decide incorporar a la Universidad Pedagógica Experimental "Libertador" al Instituto Universitario Pedagógico de Caracas, Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Barquisimeto, Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Maracay, Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Maturín, Instituto Universitario Pedagógico Experimental "J.M. Siso Martínez" e Instituto Universitario de Mejoramiento Profesional del Magisterio. *G.O.* Nº 33.897 de 1-2-1988 *G.O.* 33.902 de 8-2-1988 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 119 del Ministerio de Educación de 11-2-1988 mediante la cual se crea una Junta Calificadora que organice el servicio de evaluación y clasificación de los profesionales de la docencia. *G.O.* Nº 33.914 de 26-2-1988.

—Decreto Nº 1.986 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley sobre la Condecoración de la "Orden José Félix Ribas". *G.O.* Nº 33.901 de 5-2-1988.

## 2. *Sanidad*

—Resolución N° G-986 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 5-2-1988 que dispone que los ingresos provenientes por servicios de atención médica prestados a personas con capacidad económica suficiente, no protegidas por sistemas públicos de previsión social, deberán ser depositados en una cuenta corriente bancaria única a nombre del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 33.902 de 8-2-1988.

—Resolución N° 3 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 4-3-1988 mediante la cual se dispone que para la obtención de la autorización previa para la instalación, apertura, reapertura o traslado de farmacias, el propietario deberá cumplir con los requisitos en ésta señalados. *G.O.* N° 33.921 de 8-3-1988.

—Resolución N° G-1.018 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 11-3-1988 mediante la cual se dispone que a los fines de la instalación del Sistema Nacional de Salud en el Estado Anzoátegui, se constituya la Junta Regional de Atención Médica del Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 33.925 de 14-3-1988.

## 3. *Regulación de Honorarios por Servicios Profesionales*

—Reglamento Interno Nacional de Honorarios Mínimos del Abogado dictado por la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela. *G.O.* 33.885 de 14-1-1988.

# VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

## 1. *Desarrollo Urbano y Política Habitacional*

### A. *Planes Rectores de Desarrollo Urbano y Determinación de Perímetros Urbanos*

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Anaco, Distrito Anaco del Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 4.024 Extraordinario de 14-3-1988.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de San Juan de los Morros, Distrito Roscio del Estado Guárico. *G.O.* N° 4.024 Extraordinario de 14-3-1988.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Maracay, Turmero, Palo Negro, Cagua, Santa Cruz y San Mateo, Municipios Girardot, Mariño, Libertador, Cagua, José Angel Lamas y Bolívar del Estado Aragua. *G.O.* N° 4.024 Extraordinario de 14-3-1988.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Ciudad Bolívar, Distrito Heres del Estado Bolívar. *G.O.* N° 4.024 Extraordinario de 14-3-1988.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el litoral de Barlovento, Distritos Brión, Páez y Andrés Bello del Estado Miranda. *G.O.* N° 4.024 Extraordinario de 14-3-1988.

—Resolución N° 425 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 10-3-1988 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Centro Urbano de El Consejo-Sabaneta, Distrito Ricaurte del Estado Aragua. *G.O.* N° 33.928 de 17-3-1988.

—Resolución Nº 427 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 10-3-1988 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de La Victoria, Distrito Ricaurte del Estado Aragua. *G.O.* Nº 33.930 de 21-3-1988.

—Resolución conjunta Nos. 77 y 404 de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano de 31-12-1987 mediante la cual se determina el perímetro urbano, que incluye las áreas de expansión de Ciudad Bolívar, Distrito Heres del Estado Bolívar. *G.O.* Nº 33.911 de 23-2-1988.

—Resolución conjunta Nos. 78 y 406 de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano de 31-12-1987 mediante la cual se determina como perímetro urbano del Plan Rector del Litoral de Barlovento, las áreas de expansión de los centros urbanos de Higuero, Río Chico, San José, Tacarigua de Mamporal, Carenero, Sotillo, Machurucuto, Tacarigua de la Laguna y las áreas recreacionales-turísticas adyacentes a los actuales centros comprendidos dentro de los Distritos Brión, Páez y Andrés Bello del Estado Miranda. *G.O.* Nº 33.911 de 23-2-1988.

—Resolución conjunta Nos. 20 y 426 de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano de 10-3-1988 mediante la cual se determina el perímetro urbano que incluye las áreas de expansión de la Ciudad de La Victoria, Distrito Ricaurte del Estado Aragua. *G.O.* Nº 33.930 de 21-3-1988.

—Resolución conjunta Nos. 21 y 424 de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano de 10-3-1988 mediante la cual se determina el perímetro urbano que incluye las áreas de expansión del centro urbano de El Consejo-Sabaneta, Distrito Ricaurte del Estado Aragua. *G.O.* Nº 33.928 de 17-3-1988.

#### B. Programa de Vivienda de Interés Social

—Decreto Nº 2.006 mediante el cual se reforma el Decreto 1.906 de 30-12-1987 referente a la creación de la Junta de Calificación de las Solicitudes de Préstamo que, conforme al Programa Especial de Financiamiento de la Vivienda de Interés Social, se presenten ante los bancos hipotecarios, sociedades financieras y Entidades de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 33.908 de 18-2-1988.

—Decreto Nº 2.043 mediante el cual se reforma el artículo 5, se incorpora el artículo 13 del Decreto Nº 2.006 de 18-2-1988 referente a la Junta que tendrá a su cargo lo concerniente a la calificación de solicitudes de préstamo que, conforme al Programa Especial de Financiamiento de la Vivienda de Interés Social se presenten ante las instituciones bancarias. *G.O.* Nº 33.928 de 17-3-1988.

#### C. Obras Públicas

—Decreto Nº 2.009 mediante el cual se aprueba el Plan de Ordenación y Administración del Área de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Hidrocarburos Anaco-Puerto La Cruz. *G.O.* 33.908 de 18-2-1988.

—Decreto Nº 2.010 mediante el cual se dicta el Reglamento Especial de Uso del Área de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Hidrocarburos Anaco-Puerto La Cruz. *G.O.* Nº 33.908 de 18-2-1988.

—Decreto Nº 2.028 mediante el cual se dispone que los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de la Secretaría de la Presidencia, impartirán al Instituto Nacional de Obras Sanitarias y a la Corporación para el Desarrollo de

la Región Zuliana, las instrucciones necesarias para que conjuntamente realicen las gestiones requeridas a los fines de que, mediante la contratación respectiva, la Corporación asuma la administración, desarrollo y ampliación del Sistema de Acueductos y Cloacas del Estado Zulia. *G.O.* N° 33.931 de 22-3-1988.

## 2. Régimen de Protección de los Recursos Naturales

—Decreto N° 2.026 mediante el cual se dictan las normas sobre Plantaciones Forestales Comerciales y de uso múltiple *G.O.* N° 33.922 de 9-3-1988.

—Resolución N° 037 del Ministerio de Agricultura y Cría de 11-2-1988 mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Prevención de la Broca y Control de la Roya del Cafeto. *G.O.* N° 33.906 de 12-2-1988.

—Resolución N° 19 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 11-3-1988 mediante la cual se dispone que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 de esta Resolución, quedan prohibidas en todo el país la tala, la deforestación y la explotación o aprovechamiento de las especies Drago y Jobo de los bosques naturales comprendidos en terrenos del dominio público o privado de la Nación, de los Estados, de las Municipalidades o de propiedad privada. *G.O.* N° 33.924 de 11-3-1988.

## 3. Régimen de Transporte y Tránsito

### A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Resolución N° 052 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-2-1988 mediante la cual se aprueba el Reglamento de Usuarios del Metro de Caracas. *G.O.* N° 33.910 de 22-2-1988.

### B. Transporte y Tránsito Aéreo

—Resolución N° 360 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-12-1987 mediante la cual se fijan las tasas que deben pagar los propietarios y operadores de aeronaves por el uso de las instalaciones y servicios indicados. *G.O.* N° 33.886 de 11-1-1988 (reimpresión por error de copia).

### C. Transporte y Tránsito Marítimo

—Resolución N° 048 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-2-1988 mediante la cual se aprueban las tarifas sobre servicios de mantenimiento y reparación de contenedores y demás equipos para el transporte de carga, cuando sean prestados por el Instituto Nacional de Puertos. *G.O.* N° 33.909 de 19-2-1988.

## 4. Régimen de las Comunicaciones

—Resolución N° 17 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 14-1-1988 mediante la cual se establecen las tarifas para la facilidad de teléfonos con teclado multifrecuencial, prestado por la C.A. Nacional de Teléfonos de Venezuela. *G.O.* N° 33.894 de 27-1-1988.



# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1988\**

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. *Ordenamiento jurídico*. A. Decretos-Leyes. B. Costumbre. 2. *El Poder Público*. A. Ejercicio de Funciones Públicas por entidades privadas. B. La Administración Pública: Contraloría General de la República. a. Competencia. 3. *Derechos y garantías*.
- II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO
  1. *Régimen de las sociedades anónimas*.
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *El Procedimiento Administrativo: Pruebas*. A. Carga de la Prueba. B. Prueba de testigos: Inhabilidad. 2. *Los actos administrativos*. A. Motivación. B. Notificación. C. Vicios. a. Incompetencia. b. Falso supuesto. c. Vicios de nulidad absoluta. D. Ejecución. E. Revocación. 3. *Los Contratos Administrativos: Selección de contratistas*.
- IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Recurso de Amparo*. A. Carácter extraordinario. B. Carácter sumario. C. Poderes del Juez. D. Costas. E. Apelación.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Cuestiones de jurisdicción y competencia*. 2. *Principios del Procedimiento*. 3. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos*. (Anulación). A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Requisitos. a'. Definitividad del acto recurrido. b'. Agotamiento de la vía administrativa. b. Oportunidad de la decisión. C. Procedimiento. a. Reglas de procedimiento. b. Emplazamiento. c. Actuación de la Administración recurrida: Prohibición de la motivación sobrevenida. d. Suspensión de efectos del acto administrativo. e. Pruebas. D. Poderes del Juez. E. Sentencia. a. Apelación. b. Recurso de hecho. 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso-Tributario. B. Contencioso-Funcionarial. a. Ente querellado. b. Admisibilidad. c. Poderes del Juez. a'. Anulación y condena. b'. Control difuso de la constitucionalidad.
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Limitaciones Urbanísticas: Zonificación*. 2. *Régimen Inquilinario*. 3. *Expropiación*.
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Cargos: Incompatibilidades*. 2. *Situaciones administrativas: Comisión de servicio*. 3. *Sanciones*. 4. *Remoción*. A. Competencia. B. Procedimiento.

\* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta febrero de 1988 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) hasta febrero de 1988.

**I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**1. *Ordenamiento Jurídico*A. *Decretos-Leyes***CPCA****14-1-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI.

Todos los decretos indicados tienen el carácter de Decretos con fuerza de Ley, por cuanto están fundamentados, entre otros, en el Decreto Nº 674 (artículo 4) de restricción del derecho económico consagrado en el artículo 96 de la Constitución.

B. *Costumbre***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El mecanismo instrumental en que consiste la delegación de firmas no puede justificar el ejercicio por parte del órgano jerárquicamente inferior de facultades atribuidas al superior, sino cuando lo establezca expresamente el ordenamiento jurídico y aparezca manifiesta esa voluntad por parte del delegante; de lo contrario, el ejercicio de tales facultades es irrenunciable para el órgano que tiene atribuida la competencia. En la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y en el Reglamento de dicha Ley no se previó la posibilidad de delegar la función de nombrar y remover al personal y, por lo tanto, la misma, en todo caso, debió continuar siendo ejercida por el Presidente del Instituto. En la delegación de firmas, la suscripción de los actos que ella comprenda se hace bajo la responsabilidad del delegante, por cuanto está supuesta la necesidad de que preexista una voluntad del órgano administrativo superior para la emanación de tales actos, la cual al ser cuestionada por el recurrente requería ser demostrada. Ahora bien, es cierto, tal como lo confirmó el Tribunal de la Carrera Administrativa, que en los autos "no existe elemento de prueba donde se evidencie que las decisiones impugnadas emanaron del jerarca del Organismo".

2. *El Poder Público*A. *Ejercicio de funciones públicas por entidades privadas***CPCA****16-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

Para resolver el anterior planteamiento, que resulta previo a cualquier otro, se observa: Al disociarse la noción orgánica de servicio público y su concepción material o funcional, ya no es extraño en el Derecho Público y en el Derecho Administrativo, que los particulares participen en la actividad administrativa. Al lado de este hecho innegable, existe la circunstancia que en la sociedad surgen grupos que dirigen sus propios asuntos, y que por eso se autodeterminan, lo cual les permite ejercer poderes o potestades sobre los sujetos que están unidos a ellos por un vínculo específico que puede ser disciplinario, científico, económico, deontológico, profesional, deportivo u organizativo. En base a estos vínculos, de donde se derivan aquellos poderes o potestades, se establece una supremacía de naturaleza unilateral que, según el autor italiano Zanobini, es una autarquía, que consiste en "la capacidad propia de administrar sus intereses desarrollando una actividad que tiene las mismas características y la misma eficacia jurídica de la actividad administrativa del Estado". Es así, entonces, como aparecen en la sociedad entes privados, o integrados por particulares, a quienes se les encarga la organización de algunos servicios públicos, como el profesional, el científico, el cultural o el deportivo. Han surgido en la práctica, por ejemplo, entes que en lo atinente a su constitución y funcionamiento están sujetos al Derecho Privado, pero en lo relativo a la organización del servicio o de la actividad que les ha sido encomendada, quedan sometidos al Derecho Público y en concreto al Derecho Administrativo, en lo referente a la sumisión al principio de la legalidad, al carácter obligatorio de sus decisiones y a su integración a la competencia de los Jueces Contencioso-Administrativos. Así lo ha admitido esta Corte en repetidas decisiones, en donde ha considerado como "autoridades", por la actividad que realizan, de participar en la gestión u organización de un servicio público, o de una actividad declarada de utilidad pública, a entes de derecho privado, como la Asociación de Autores y Compositores, las Universidades Privadas y las Federaciones Deportivas.

B. *La Administración Pública: Contraloría General de la República*

a. *Competencia*

CSJ-SPA (69)

29-2-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El planteamiento fundamental de la recurrente consiste en atribuir exclusivamente la determinación tributaria a la administración tributaria, alegando que, por consiguiente, es a la Administración de Hacienda Liquidadora Tributaria a quien corresponde la tarea de la liquidación del tributo y no a otros organismos, por lo que, en su concepto, cuando la Contraloría General de la República formula reparos relacionados con la materia tributaria, "no está realizando una operación de determinación del tributo sino alertando acerca de una situación fiscal determinada con miras a que se subsane lo que haya que subsanarse". No comparte la Sala tales conceptos. No hay que confundir la determinación del tributo con su liquidación. Según el Diccionario de la Real Academia Española, "determinar" significa: "Fijar los términos de una cosa, distinguir, discernir, señalar, fijar una cosa para algún efecto". Siguiendo al conocido autor de Derecho Financiero Giuliani Fonrouge, puede definirse la determinación como la concreción y exteriorización en cada caso particular de la situación objetiva contemplada por la Ley. Y agrega: "La determinación es el proceso que tiende a individualizar el mandato genérico establecido por la ley...". De tal manera que la liquidación es posterior a la determinación, y su concepto está vinculado al

“aspecto final del proceso de determinación...”. De donde se deduce que no puede haber liquidación sin una previa determinación.

**CSJ-SPA (652)**

**14-2-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Ing. Kamal C.A. vs. Contraloría General de la República

En cuanto atañe al reparo por omisión de pena se observa que el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Contraloría General faculta a este organismo para efectuar reparos a la cuenta de ingresos en caso de error en la calificación de la base imponible, o en los aforos, deficiencia en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos, falta de pago de ingresos liquidados, omisión de sanciones pecuniarias u otros incumplimientos de leyes fiscales. Con base a este artículo, cuando el organismo contralor formula un reparo, se sustituye a la administración activa y se encuentra en idéntica posición a la misma. Es decir, hace los reparos u objeciones que la autoridad tributaria hubiera podido hacer en el caso de haber formulado ella misma los reparos. Así concebida la función fiscalizadora, es evidente que cuando se fiscaliza a un contribuyente no solamente puede procederse a formular los reparos correspondientes, como sería en este caso, falta de liquidación de los ingresos causados, sino que también pueden imponerse las sanciones a que hubiere lugar, por ser éstas accesorias de aquéllas.

Por lo demás, cuando en su función fiscalizadora la Contraloría advierte que se han dejado de liquidar ingresos causados, es evidente que, al mismo tiempo, detecta que no se impuso la correspondiente sanción. Admitir la tesis del recurrente llevaría a que en la práctica los reparos formulados por la Contraloría no podrían ser idénticos a los reparos formulados directamente por la autoridad administrativa de que se trate, pues mientras ésta podría, además de liquidar el impuesto complementario, imponer la sanción correspondiente, la Contraloría sólo podría acusar la falta relativa a la liquidación de ingresos causados pero no la imposición de la correspondiente sanción, lo cual, evidentemente, resulta absurdo.

En tal virtud, se considera improcedente la pretensión de la contribuyente recurrente en el sentido de que la Contraloría General de la República carece de competencia para imponer la sanción en el caso de autos, y así se declara.

### 3. *Derechos y garantías*

**CPCA**

**16-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

En cuanto a esta cuestión, esta Corte observa que si bien es perfectamente legítimo regular el ejercicio del derecho a afiliarse a una entidad deportiva, y establecer restricciones al derecho concreto de desafiliación respecto de la oportunidad en que puede ejercerse, y a las condiciones formales de su ejercicio, tales restricciones no pueden ser nugatorias del derecho mismo. En efecto, así como resulta legítimo que durante un campeonato un jugador no pueda solicitar su transferencia, sin embargo,

se le permite que no siga jugando con su equipo original, con tal de que no participe en el campeonato (artículo 14 del Reglamento de la Organización de Los Criollos). O sea, que el deseo de no permanecer en su divisa justifica que se le libere de pertenecer a ella. Igualmente es perfectamente legítimo que se limite el derecho a solicitar una transferencia a que el respectivo campeonato no hubiere comenzado y a que se tenga que seguir un procedimiento para ello. Pero, ciertamente, a juicio de la Corte, que la facultad que a las entidades deportivas se otorga de autorizar o no la transferencia no significa un poder tal que obligue a un menor a permanecer en una divisa en contra de su voluntad. Por otra parte, si bien es verdad que no basta el simple deseo de cambiar de divisa, porque ello haría nugatoria la figura de la reserva de jugadores, en el caso de autos se argumentó que el desco del menor recurrente de liberarse de su equipo obedecía a su no integración al mismo, que constituye ciertamente una razón psicológica, vinculada al ejercicio del derecho de la personalidad, que ha debido ser considerada y analizada por las entidades deportivas. En el fondo se trata del derecho a estar en el ambiente que se considere más adecuado a la personalidad de cada quien, que cabe dentro de los derechos inherentes a la persona humana a que se contrae el artículo 50 de la Constitución que para su reconocimiento no hace falta texto expreso, como lo advierte el mismo texto constitucional. Y, finalmente, estima esta Corte que no cabe dentro de la discrecionalidad que se otorga a las entidades deportivas respecto del otorgamiento de las autorizaciones de transferencias, juzgar las posibilidades ciertas o no, eventuales o futuras, de los estudios que los menores pudieran o no realizar, para acordar o negar las autorizaciones de transferencias. En concreto, estima esta Corte, por los derechos inherentes a la persona humana, y por las lesiones que pueden derivarse para los derechos del libre desenvolvimiento de la personalidad y de libre asociación, que la facultad que el Reglamento de Los Criollos de Venezuela, en su artículo 14, otorga a las Ligas y Directorios Regionales, respectivamente, de autorizar o no los cambios o transferencias de jugadores, no puede ser interpretada o ejercida, como un poder absoluto o totalmente discrecional, para no afectar derechos tan esenciales para la persona humana como son los señalados. En todo caso, tal facultad significa controlar entre los diferentes equipos el cambio de sus jugadores, verificar si el derecho a cambiarse de equipos ha sido o no ejercido en la debida oportunidad por los jugadores, si las solicitudes son o no motivadas, o si derivan de los representantes legales de los menores; o si en verdad obedecen o no a cambios de domicilio, o a la circunstancia de que los jugadores han participado en menos del treinta por ciento en los juegos (artículo 14, incisos 14.2 y 14.3 del Reglamento citado). Por último, ante la ausencia de criterios para interpretar el ejercicio de facultades como las señaladas, que dejan a juicio de las entidades deportivas tomar la decisión correspondiente en materia de autorización para los cambios o transferencia de jugadores, esta Corte considera que, como principios generales del derecho, los particulares que ejercen actos de autoridad, pudieran tomar los límites que a los actos administrativos discrecionales establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, la debida proporción y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

CPCA

16-12-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

**El libre desenvolvimiento de los derechos de la personalidad puede limitarse no sólo por razones de orden público, sino igualmente por los derechos que a las demás personas puedan corresponderles.**

El artículo 43 de la Constitución consagra la garantía de toda persona de ser titular de derechos y obligaciones, que es lo que propiamente constituye la personalidad y, además, implícitamente la garantía de todo ser humano de ejercer los llamados derechos de la personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el derecho de las otras personas y por el orden público y social. En otras palabras, que el mencionado texto admite que todos los habitantes de la República pueden ser titulares de derechos y obligaciones, y también que en su ejercicio gozan de libertad. No obstante, este libre desenvolvimiento de los derechos de la personalidad puede limitarse no sólo por razones de orden público, sino igualmente por los derechos que a las demás personas puedan corresponderles.

En este orden de ideas, es posible pues, que la personalidad, o capacidad jurídica para ser titular de derechos y obligaciones, pueda condicionarse por diferentes causas. Así, la organización de determinados entes a los cuales se integran voluntariamente las personas, puede suponer para ellas límites a sus derechos, cuando, por ejemplo, para conseguir sus fines sociales admiten sujetar algunos de sus derechos de la personalidad al cumplimiento de ciertos requisitos. Esto sucede con las entidades deportivas en donde la disciplina, la honestidad, la lealtad y la solidaridad son fundamentales para la obtención de los fines comunes que persiguen quienes se afilian a entidades como las señaladas. Por tanto, no resultan violatorias de las garantías constitucionales las normas que los equipos puedan establecer para regular el ejercicio de determinados derechos de la personalidad, entre otros, el de asociación. En efecto, para impedir la competencia desleal es posible que las entidades deportivas condicionen la salida de sus integrantes, y que establezcan controles para regular la transferencia de los jugadores entre los equipos. Ciertamente, que de no regularse este aspecto, las divisas podrían entrar en una lucha por atraerse deslealmente jugadores de los otros equipos, y hasta podrían incurrir en hechos ilícitos para capturar los integrantes de sus equipos contrarios y de este modo causar el fracaso de éstos, a través de maniobras o engaños. En concreto, que de no controlarse la salida de los jugadores se atentaría contra uno de los principios fundamentales del deporte como lo es el de la leal competencia; máxime en aquellos casos en que la actividad deportiva es fruto de un proceso educativo y de formación progresiva, como sucede en el deporte aficionado.

Por las razones anteriores, para esta Corte no resultan inconstitucionales las normas contenidas en el Reglamento que regula las actividades de la Corporación Criollitos de Venezuela, en su artículo 14, que pretenden precisamente garantizar la lealtad deportiva entre los equipos a través de un sistema de control de la salida y transferencia de sus jugadores. En efecto, la figura denominada "jugador reserva de la Divisa", hasta que por lo menos haya actuado en dos categorías, y que impide que los jugadores puedan ser transferidos a otras divisas sin cumplir los requisitos establecidos en el mencionado equipo, trata de impedir los daños que pueden experi-

mentar los equipos en sus diferentes juegos, torneos o campeonatos, con las salidas intempestivas de sus jugadores. De forma que para esta Corte, las normas que exigen que las transferencias de los jugadores que tengan ya las dos categorías referidas, se efectúen antes de iniciarse los campeonatos; o que determinan que si iniciado el campeonato un jugador no desea continuar jugando con su equipo, no podrá participar en dicho campeonato; o que fijan el procedimiento para las transferencias de los jugadores que no hubieren actuado en dos categorías; o, finalmente, que establecen el requisito de la previa presentación de la autorización escrita para poder inscribirse en otra divisa (artículo 14, encabezamiento, e incisos 14.2 y 14.5), son normas que garantizan la disciplina deportiva entre los diversos equipos y previenen entre ellos una competencia desleal y, además, evitan la anarquía que pudiera derivarse de las salidas inoportunas e intempestivas de sus jugadores. Tales normas, por otro lado, son límites legítimos de los derechos personales de cada jugador, derivados de los propios derechos de los demás jugadores y de las asociaciones deportivas a las cuales pertenecen, por lo que caben dentro de los límites que para estos derechos prevé el artículo 43 de la Constitución.

**CSJ-SPA (14)**

**24-1-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**Un acto normativo dictado por una autoridad ejecutiva no puede en forma alguna invadir válidamente el campo de la reserva legal.**

En efecto, el alegato fundamental del escrito contentivo del recurso se centra en la violación del artículo 60 —ordinal 2º—, a través del cual la parte actora considera infringido el artículo 117, todos de la Constitución.

Ahora bien, la norma constitucional cuya violación se alega, consagra como materia de reserva legal la determinación de faltas o delitos que puedan acarrear penas o sanciones de privación de la libertad por incumplimiento de obligaciones.

Ha querido nuestro Constituyente lograr de esta manera que la materia relativa a la libertad personal sea regulada a través de la forma más rigurosa posible, para salvaguardar así uno de los valores capitales del individuo dentro del Estado de Derecho. Por ello exige la estructuración de un sistema en el cual se fijen sólo a través de la ley formal tanto las obligaciones cuyo incumplimiento pueda ocasionar sanciones de esa naturaleza, como la definición y alcance preciso de la sanción misma, para contribuir así a reducir al máximo la arbitrariedad de los agentes públicos.

En la antes citada decisión —producida, como se ha dejado expuesto, en un caso enteramente asimilable al de autos— la Sala señalaba, lo siguiente:

“Siendo un acto de carácter sub-legal —como lo es, en efecto, el acto impugnado—, no constituye instrumento jurídicamente idóneo ni para la creación de ilícitos ni para el establecimiento de sanciones consistentes en penas de carácter corporal. Es ésta una materia que corresponde de manera exclusiva y excluyente a la Ley, y que en nuestro ordenamiento positivo está contenida en la de Tránsito Terrestre”.

De esta manera resulta evidente, a juicio de la Sala, que un acto normativo dictado por una autoridad ejecutiva no puede en forma alguna invadir válidamente el campo de la reserva legal, pues ello llevaría a desquiciar la totalidad del sistema jurídico sobre el cual, precisamente, se asienta el ejercicio del Poder Público a través de

cualquiera de sus manifestaciones. Y, ante semejante prioridad, han de ceder incluso los fines altruistas o los nobles objetivos que esgrime como alegatos de defensa la Administración autora del Decreto impugnado. El sistema de derecho se encuentra fundamentado en consideraciones de carácter objetivo, y el ejercicio de la autoridad, por tanto, no puede sobrepasar los límites que el orden jurídico le impone, ni aun so pretexto de lograr plausibles finalidades, distintas, en todo caso, de las concretas y fundamentalmente perseguidas por la norma base. Distinto sería el caso —no siempre bien diferenciado del presente— de que, en virtud de competencias legítimas pero concurrentes, tanto del poder nacional como del regional (estadal o municipal), éste hiciera uso de las que le correspondan sólo para agravar —mas nunca para relajar— por motivos estrictamente locales y dentro del área territorial en donde ejerza su autoridad, las sanciones que le correspondiere imponer.

En razón de todo lo precedentemente expuesto estima la Sala que la Gobernación del Estado Táchira, al dictar el Decreto Nº 103 de 19 de diciembre de 1984, excedió sus atribuciones al incidir en el área de actuaciones reservada por nuestra Constitución a los órganos que ejercen la función legislativa. Así se declara.

**CSJ-SPA (68)**

**25-2-88**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Laura C. Martínez vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

**El derecho de petición y el derecho de defensa deben ser respetados siempre por la Administración, siendo deber constitucional del funcionario competente dar oportuna respuesta a la solicitud que le fue dirigida.**

La Corte observa:

La recurrente se dirigió a los organismos competentes —DISIP y Ministerio de Relaciones Interiores— con las solicitudes anteriormente señaladas, sin obtener respuesta alguna y confrontando esta situación optó por la vía del recurso de amparo. La escogencia de esta vía constituye un derecho de acceso al acto de administración de justicia, que se sustenta en lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución y, desde el 22 de enero de 1988, en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por la misma naturaleza del recurso ejercido, relacionado con el artículo 67 de la Constitución, la pretensión se limita a reclamar la respuesta a que —en el concepto de la recurrente— tiene derecho y, a este solo punto, debe circunscribirse el análisis del caso.

El artículo 67 de la Constitución prevé:

“Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta”.

El mencionado texto constitucional establece como consecuencia implícita del derecho, el deber constitucional del funcionario competente de dar oportuna respuesta a la solicitud que le fue dirigida, según el criterio que se forme luego del examen de sus diversos planteamientos. Por lo tanto, para el presente recurso de amparo “la si-

tuación jurídica infringida" (artículo 49 *ejusdem*) es la oportuna respuesta a la cual tiene derecho la recurrente.

En la sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa el 11 de agosto de 1983 (caso Inversiones Bedal), se estableció que el derecho de petición y el derecho de defensa garantizados por los artículos 67 y 68 de la Constitución Nacional, deben ser respetados siempre por la Administración, por encima de cualesquiera circunstancias que pudieran hacer procedente el rechazo o denegación de las pretensiones de los administrados.

En efecto, cabe observar que no se trata de la solución de la petición en sí, en un sentido favorable o desfavorable, la cual tendrá, según el caso, los recursos establecidos por la ley, sino del *derecho de recibir oportuna respuesta* previsto por el artículo 67 de la Constitución y para cuya eficacia el amparo constituye una garantía constitucional.

En fuerza de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores tiene el deber constitucional de dar respuesta a la solicitud que le fue dirigida el 7 de noviembre de 1986 por la ciudadana Laura Cecilia Martínez León, dentro de un plazo de veinte días a partir del recibo de la comunicación de esta sentencia.

## II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

### 1. Régimen de las sociedades anónimas

**CPCA**

**14-1-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI

En cuanto a la personalidad jurídica de la sociedad anónima, ésta está reconocida por el Código de Comercio en su artículo 201. Consecuencia lógica del reconocimiento de la personalidad jurídica de las compañías, es que éstas responden de las obligaciones de la asociación con el patrimonio particular, sin que los asociados asuman responsabilidad alguna; por ello la personalidad jurídica tiene patrimonio propio, principio de donde se deriva que existan relaciones patrimoniales entre una persona jurídica y otra, o entre una persona jurídica y otra natural.

La expresión "sociedad" tiene un sentido que hace que se le considere un patrimonio separado de aquel de cada uno de los socios que lo forman. Es pues, el Código de Comercio el que establece que es una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados, lo que permite concluir que no es una comunidad de socios sino una persona que tiene un patrimonio propio y que persigue un fin de lucro. La consecuencia de la personalidad jurídica, es que la sociedad tenga nombre propio, sede y domicilio diferente de los socios, nacionalidad, patrimonio autónomo, voluntad en el sentido jurídico y que sus intereses se puedan contraponer a los de sus socios. La personalidad jurídica, es pues, una creación destinada a favorecer a los terceros y a facilitarles sus relaciones con la empresa.

En cuanto a la nacionalidad de las sociedades, ciertamente éstas pueden clasificarse en nacionales y extranjeras, y para determinar qué sociedades tienen uno u otro carácter, debe tenerse presente lo siguiente:

La sociedad tiene la nacionalidad del país en que se constituyó, sobre todo si tenemos en cuenta que para el Código de Comercio el domicilio de la compañía está en el lugar que determina el contrato constitutivo de la sociedad y a falta de esta designación, en el lugar del establecimiento principal (artículo 203), es por ello que el artículo 213, numeral 1º) *ejusdem*, exige que el documento constitutivo exprese el domicilio de la sociedad, de sus establecimientos y de sus representantes. Es pues la personalidad jurídica de la sociedad, la que concentra los intereses comunes, los unifica dando más crédito a la sociedad y facilitando las relaciones con terceros. (Véase José Loreto Arismendi: *Tratado de las Sociedades Civiles y Mercantiles*. Quinta Edición, Gráficas Armitano, C.A., Caracas 1976, p. 67).

La sociedad anónima (para el caso de autos es la forma jurídica de la empresa deudora y de las dos empresas acreedoras) tiene como nota esencial una división del capital en acciones, y el principio general es la libre transmisión de las mismas. Ciertamente, el aporte patrimonial del socio indica que no puede adquirirse la cualidad de socio sino mediante una contraprestación patrimonial. Por ello, el capital debe estar dividido y representado en acciones y la participación en los derechos sociales se determina en función de la participación de los socios en el capital; son pues los accionistas portadores de acciones. (Véase Alfredo Morles Hernández, *Curso de Derecho Mercantil*. Tomo II. "Las Sociedades Mercantiles". Universidad Católica Andrés Bello. Manuales de Derecho. Caracas, 1986, pp. 575 y 576).

Ahora bien, cobra interés la calificación tradicional que se hace de las sociedades anónimas como sociedades de capital, aunque en definitiva sus accionistas sean personas (naturales o jurídicas) porque la importancia preponderante y lo que interesa en las sociedades de capital no es quién es el socio, sino cuánto aporta el socio. (*Ob. cit.*, pp. 597 y 598). Por ello, la acción como fracción del capital, y éste expresado en dinero, representa una suma de dinero.

Ahora bien, las acciones pueden ser de diversa categoría y de diverso tipo. Entre las segundas se encuentran las acciones nominativas y las acciones al portador. El artículo 292 del Código de Comercio (único aparte), establece que las acciones pueden ser nominativas o al portador, y permite la convertibilidad de un tipo de acciones a otras. Esta disposición ha sido modificada, y Venezuela se ha sumado al principio general de la nominatividad obligatoria de las acciones de las sociedades por acciones, a partir de la entrada en vigencia de la Decisión Nº 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El artículo 45 de la Decisión Nº 24, expresa:

"El capital de las sociedades por acciones deberá estar representado en acciones nominativas. Las acciones al portador actualmente existentes, deberán transformarse en acciones nominativas dentro del plazo de un (1) año, contado desde la entrada en vigor de este régimen". (Así lo señalan Manuel Acedo Mendoza, Luisa Teresa Acedo Lepervanche. *La Sociedad Anónima*. Ed. Schnell, Caracas. 1985. p. 123; y Alfredo Morles Hernández, *Curso de Derecho Mercantil*. *Ob. cit.*, p. 676).

Por otra parte, el Código de Comercio exige que la propiedad de las acciones nominativas se pruebe con la inscripción en los libros de la compañía, y la cesión se haga por declaración en los mismos libros, firmadas por el cedente y el cesionario (artículo 296) y se argumenta que esa prueba de la propiedad de las acciones nominativas por el registro interno evita situaciones de inseguridad y confusión en el desarrollo de las relaciones entre el ente social y sus accionistas, dado que le sería difícil, si no imposible, conocer los sucesivos traspasos o ventas que por otros medios hubieran realizado los accionistas.

### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. *El Procedimiento Administrativo: Pruebas*

##### A. *Carga de la Prueba*

**CSJ-SPA (56)**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Sucesión Santiago González vs. I.S.L.R.

**La estimación de oficio constituye un procedimiento excepcional de determinación de renta.**

La estimación de oficio constituye un procedimiento excepcional de determinación de la renta y, por tanto, solamente puede practicarse en los supuestos señalados por la ley, la cual exige, además, rigurosos requisitos de forma y de fondo que son de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios de la Administración fiscal.

En el presente caso, conforme consta en autos, el contribuyente Santiago González Molero (fallecido el 16-3-69) se dedicaba a la explotación de fundos agropecuarios y no llevaba los registros necesarios que le permitieran comprobar sus enriquecimientos satisfactoriamente. De manera que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 26 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961 (aplicable al ejercicio fiscal de 1966), y 19 de la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada en 1966 (aplicable a los ejercicios fiscales 1967, 1968 y 1969), resultaba procedente efectuar de oficio una estimación prudencial de los enriquecimientos obtenidos durante los referidos ejercicios.

En efecto, los artículos 26 y 19 de las leyes de Impuesto sobre la Renta, aplicables a los ejercicios reparados, y los cuales sirven de fundamento a las actuaciones fiscales, establecen:

Artículo 26 (Ley de 1961):

“Cuando el contribuyente no determine sus beneficios netos o no los compruebe a satisfacción de la Administración, procederá ésta a efectuar de oficio una estimación prudencial de ellos, sobre la base de elementos adecuados de apreciación; a falta de éstos, se presumirá que la renta neta imponible es la décima (1/10) parte del monto de las ventas de sus productos”.

Artículo 19 (Ley de 1966):

“Para la determinación de los beneficios agrícolas y pecuarios, cuando el contribuyente agricultor o criador no declare enriquecimiento o no los compruebe a satisfacción de la Administración, ésta procederá a efectuar de oficio una estimación prudencial de ellos, sobre la base de elementos adecuados de apreciación; a falta de éstos, se presumirá que la renta neta es la décima (1/10) parte del monto de las ventas de sus productos agrícolas y pecuarios”.

“Parágrafo único. A los fines de este artículo se consideran beneficios agropecuarios los que provengan de la explotación, de la elaboración del suelo o de la cría y los que se deriven de la elaboración complementaria de los productos que obtengan el agricultor o el criador y realizada en el propio fundo, salvo la elaboración de alcoholes y bebidas alcohólicas”.

Como se observa, los referidos artículos autorizan la estimación de oficio cuando los contribuyentes que se dediquen a las actividades agrícolas y pecuarias no declaren sus enriquecimientos o no los comprueben a satisfacción de la Administración.

Ahora bien, la estimación de oficio tiene como finalidad esencial la determinación racional de la efectiva capacidad tributaria de aquellos contribuyentes que se encuentran en las especiales situaciones previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Pero, en todo caso, el procedimiento de estimación no puede ser aplicado en forma arbitraria, de manera que, por razones de seguridad jurídica, no es posible imputar a un contribuyente unos enriquecimientos mayores de los declarados, basándose en la sola información proporcionada por terceros y sin que la Administración recabe ninguna comprobación de esas informaciones.

#### B. Prueba de testigos: Inhabilidad

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Círculo de Lectores S.A. vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita)

**Procede la aplicación de las normas relativas a la inhabilidad de los testigos en el procedimiento que se sigue por ante las comisiones tripartitas.**

Ahora bien, en ausencia de disposiciones concretas en la Ley Contra Despidos Injustificados y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en materia de valoración de testigos son aplicables las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, obviamente, sin el rigorismo propio con que se aplican en el proceso judicial. En este sentido, no existen razones valederas para no aplicar las normas relativas a la inhabilidad de los testigos en el procedimiento que se sigue por ante las Comisiones Tripartitas.

En este orden de ideas, el artículo 343 del Código de Procedimiento Civil vigente para la fecha en que fue interpuesto el recurso, establece tres causales absolutas de inhabilidad, para testimoniar en todo proceso, de forma que cualquier persona incurra en una de esas causales no puede testificar y, si lo hace, su testimonio debe ser desechado.

Los artículos 344, 345 y 346 del mismo Código consagran causales relativas de inhabilidad, esto es, aplicables en algunos juicios y en relación a ciertas personas y si éstas prestan declaración en el proceso para el cual están inhabilitados, sus testimonios son inútiles.

Ahora bien, la enumeración de las causales de inhabilidad del testigo previstas en la Ley es taxativa, con lo cual se está afirmando que no pueden ser creadas y mucho menos aplicadas otras distintas de las expresamente consagradas en el texto legal y, además, las normas jurídicas que las establecen son de interpretación restrictiva, esto es, que no puede contemplarse como causal de inhabilidad, mediante una interpretación extensiva de la Ley, un hecho que específicamente no está contemplado en ella como tal.

## 2. *Los actos administrativos*

### A. *Motivación*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Francisco Díaz vs. INAVI.

**La falta de señalamiento de los motivos del acto no puede ser subsanada mediante alegatos de la Administración formulados en la contestación de la demanda.**

El acto que no cumpla con tal requisito adolece del defecto o vicio de forma denominado inmotivación que, repetimos, es la falta de señalamiento de las circunstancias de hecho y de derecho que justifican o dan lugar a la emisión del acto, y que, en casos como el de autos, es susceptible de producir la nulidad del acto por afectar garantías de los funcionarios públicos como es el derecho a la defensa. Esta alzada mantiene el criterio de que la motivación del acto tiende a poner de manifiesto la juridicidad del mismo, pues es la que permite poner en conocimiento del interesado los hechos y razones de derecho que se tuvieron para subsumir la situación real en el supuesto de la norma aplicada. Que, por tanto, no basta señalar la norma, sobre todo cuando esa norma abarca una pluralidad de situaciones, puesto que ello impide una plena defensa, afectando garantías constitucionales, y legalmente consagradas a los funcionarios públicos.

Respecto a dónde y cuándo deben expresarse los motivos de los actos administrativos de remoción de funcionarios públicos de carrera, esta Corte ha sostenido el criterio, que nuevamente reitera, que los mismos deben estar expresa y precisamente señalados en la comunicación que se dirija al interesado participándole la respectiva decisión, o a lo sumo, que aparezcan en la resolución correspondiente o en los documentos relativos a los movimientos de personal del funcionario, es decir, es necesario que estén mencionados aquellos fundamentos que han sido determinantes de la decisión de manera indubitable.

En otras palabras, los fundamentos de este tipo de acto, deben resaltar de sus propios términos y de los documentos adecuados para estos fines contenidos en el expediente administrativo del funcionario. No es permisible, en consecuencia, que la falta de señalamiento de los motivos del acto sea subsanada mediante alegatos de la Administración formulados en la contestación de la demanda, al indicar el presunto motivo no contenido en el acto mismo.

En el caso sub-júdice la Corte observa que no existe en el oficio por el cual la Administración le notificó al querellante el acto de remoción, la indicación del supuesto de hecho en el que consideraba encuadrado el cargo ocupado por el querellante y que, como fue anteriormente señalado, implicaba expresar la condición de Jefe o responsable de la unidad administrativa que en el respectivo organismo se encarga de una o varias de las diversas actividades contempladas en la norma aplicada, lo cual es considerado por reiterada jurisprudencia como inmotivación. La sola mención del cargo ocupado por el querellante no basta para considerar cumplido este requisito, y la motivación aportada por la sustituta del Procurador General de la República, durante el curso del proceso, constituye una motivación sobrevenida, inidónea para convalidar, en sede judicial, el vicio de inmotivación del acto y así se declara.

**CPCA****17-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duqué Corredor

Caso: Aura Elena Delgado vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para resolver, la Corte observa: la comprobación de los motivos de los actos administrativos, o sea de los supuestos de hecho que los justifican, forma parte de la motivación de tales actos, de manera que si demandada su nulidad no se acredita su existencia o su certeza, el acto de que se trate resulta carente de sus motivos y, por ende, es un acto inmotivado desde el punto de vista de su justificación. Por tanto, estima la Corte apropiada y correcta la afirmación del Tribunal de la Carrera Administrativa, de que por no comprobarse el supuesto material que determinó la destitución, este acto es inmotivado, y así lo declara la Corte.

**CSJ-SPA (56)****11-2-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Sucesión Santiago González vs. I.S.L.R.

Sobre la motivación del acto administrativo existe una abundante producción jurisprudencial por parte de esta Sala, así como del resto de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

De ese conjunto de enseñanzas plasmadas en decisiones de la jurisdicción contencioso-administrativa cabe destacar que el acto administrativo que describa, aunque sea brevemente, las razones que sirvieron para apreciar los hechos, debe considerarse motivado, por cuanto la parte afectada ha podido ejercer a plenitud la defensa de sus pretensiones y permite también que este tribunal ejerza el control jurisdiccional de la legalidad del acto; que la motivación que supone toda resolución administrativa no consiste necesariamente en el hecho de expresar dentro del texto que la contenga una exposición analítica, o en manifestar, de una manera extensa y obligatoriamente discriminada, los datos o razones sobre las cuales puede considerarse fundamentada si ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras específicas que consten al menos de manera expresa en el expediente.

Recientemente se ha resumido el conjunto de nociones implicadas en la motivación del acto administrativo de la siguiente manera:

“Que la motivación tiene por objeto además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de este acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se funda dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trata, si su supuesto es unívoco o simple, es decir si no puede prestarse a dudas por parte del interesado”. (Ver sentencias S. P-A del 13 de junio de 1985, caso: “Desarrollos Prebo 800 C.A.” y del 17-7-86, caso: “Ricardo Zuloaga Pérez”).

**B. Notificación****CSJ-SPA (16)****26-1-88**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Nicola Coseutino (Calzados Laura) vs. República (Ministerio de Hacienda).

f) En lo relativo a la denuncia de que la Resolución impugnada no llena los extremos del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (ausencia de señalamiento de los recursos), se observa que en el presente caso fueron ejercidos oportunamente los correspondientes recursos administrativo y contencioso-administrativo. En consecuencia, ningún perjuicio se le ocasionó al administrado por cualquier eventual defecto y, por tanto, la denuncia resulta improcedente.

**C. Vicios****a. Incompetencia****CSJ-SPA (14)****21-1-88**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Por otra parte, y asimismo, al fijar una sanción no prevista en la norma de rango legal, reservada exclusivamente a ese tipo o categoría de acto formal, la Gobernadora del Estado Táchira ha incurrido también en manifiesto vicio de incompetencia, decidiendo sobre un aspecto hasta el cual no se extienden las atribuciones que tiene asignado su cargo.

En efecto, escapa a la autoridad de un Gobernador de Estado el poder de dictar normas imponiendo sanciones restrictivas de la libertad individual para castigar infracciones a las normas de circulación terrestre. No tiene la posibilidad de actuar en tal sentido ni siquiera para "reforzar" la tutela del bien jurídico previsto en la Ley, ni para "complementar" sus instrumentos correctivos, tal como se pretende sostener en defensa del Decreto impugnado.

Cuando la norma legal escoge una opción dentro del ámbito de materias que le son propias, fija una base reguladora de la conducta a la cual se dirige, pero está señalando igualmente un límite a la actuación de los órganos administrativos, límite que no pueden éstos desconocer ni alterar, aun cuando consideren insuficientes o incompletas tales regulaciones.

Tal es la situación planteada en el caso de autos, puesta aún más de manifiesto por el hecho de que esta misma Sala se pronunció en idéntico sentido anulatorio al decidir un caso similar, lo que hubiera podido conducir al Gobierno estatal a corregir de oficio la ilegalidad, haciendo uso de sanos criterios de prudente administración.

**CSJ-SPA (47)****8-2-88**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Desarrollo Prebo 200 C.A. vs. I.S.L.R.

**La Corte analiza la jurisprudencia referente al vicio de incompetencia del funcionario.**

Para decidir la Sala observa:

Respecto al alegato de incompetencia del funcionario que suscribió los actos administrativos impugnados, —formulado por los apoderados de la contribuyente—, y la solicitud hecha por el representante del Fisco Nacional referida a la extemporaneidad de dicho alegato, la Sala en caso semejante al *sub-judice*, ha dicho lo siguiente, que ratifica en la presente oportunidad:

“El problema de la incompetencia de los funcionarios, como vicio que afecta la legalidad, eficacia y validez de los actos administrativos que de ella dimanen, ha sido objeto por parte de esta Corte de numerosa, constante y uniforme jurisprudencia. De tan variada gama de aspectos es oportuno señalar, para el presente caso, dos postulados que han constituido base fundamental para el desarrollo de esa jurisprudencia, a saber: 1º) a quién corresponde la carga de la prueba, cuando ese vicio es alegado en estrados; 2º) cuál es la oportunidad procesal de oponer la excepción de incompetencia. La Sala ha venido sosteniendo respecto del primer punto señalado que cuando un particular alega la incompetencia de un órgano administrativo se invierte la carga de la prueba y, en consecuencia, es a la Administración a quien corresponde probar la competencia de ese órgano o persona, no siendo esa inversión probatoria contraria a la presunción de legitimidad de los actos administrativos, ya que dicha presunción, *juris tantum*, sólo ampara los actos que han sido cumplidos por funcionarios que actúen en el ejercicio de las atribuciones que les son propias, y no por aquellos cuya identidad y competencia ha sido precisamente cuestionada en juicio. En lo referente al segundo aspecto es necesario señalar lo siguiente: es muy cierto, como lo expone la Procuraduría General de la República, que en el escrito del recurso contencioso-fiscal debe el contribuyente exponer todas las razones de hecho y de derecho que cree le asisten para su debida defensa, no pudiendo invocarse otros argumentos en las etapas sucesivas del proceso, so pena de ser declarados extemporáneos o inadmisibles; pero no lo es menos que, cuando se trata de vicios de ilegalidad, la Sala ha fijado un criterio distinto, que se aparta de la normativa procesal señalada anteriormente. En efecto, en sentencia del 6 de diciembre de 1979, se dijo lo siguiente: “. . . las razones de hecho y de derecho”, en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal deben expresarse en el escrito mismo en que éste se formula, tal como lo exige el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (análogo al de la vigente Ley) y su ausencia absoluta justifica decisión de inadmisibilidad. Pero una vez definida la “litis”, en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquella o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley en cualquier estado y grado de la causa, inclusive enalzada. Tales razones de derecho no pueden ser ignoradas en ningún caso por el Juez de lo contencioso-administrativo al llegar a su conocimiento, aun cuando no hayan sido ni siquiera invocadas ni por la Administración ni por el administrado” (señalada sentencia de 6-12-79, S.P.A., dictada en el caso Eduardo Tamayo Rivero)”.

b. *Falso supuesto*

**CPCA**

**14-1-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI

Por tanto, si la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada no estableció como organismo criterio sobre la forma en que debía estar constituido el

acreedor; si la exigencia del Decreto N° 386 no le era aplicable a la empresa solicitante del Registro; si la deuda estaba legítimamente contraída, como lo reconoce la misma Procuraduría General de la República; si de las exigencias de los Decretos cambiarios aplicables al caso fueron cumplidas, esta Corte declara la nulidad de la Resolución impugnada por falta de base legal y falso supuesto.

c. *Vicios de Nulidad Absoluta*

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alfredo Velasco vs. República (Ministerio de Fomento)

Como se expresó, consta que la Administración incumplió con el trámite de reubicación del actor; en consecuencia el respectivo acto de retiro que afectó a éste está viciado de nulidad absoluta, y por tanto, no pudo producir nunca efecto alguno, y entre ellos el del egreso del querellante. Siendo el vicio que afectó el retiro de nulidad absoluta, por violación de todo el procedimiento previo, obligatorio y esencial de reubicación, y por esta causa no pudo producir efecto alguno, como el egreso definitivo de la Administración del funcionario, como ya se expresó, por lo tanto, debe reponérsele en la situación en que se encontraba antes del retiro ilegal, cual es la de un funcionario removido válidamente, pero que en verdad no fue colocado en situación de disponibilidad nunca, tal como lo ordena el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Además, si el vicio que afectó el retiro fue el de nulidad absoluta jamás pudo producir como efecto que el funcionario egresara de la Administración, por lo que el efecto de la anulación, o sea, el restablecimiento de la situación anterior, no puede ser otro que el de reconocerle que nunca salió de aquella.

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: URAPLAST C.A. vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

**La Corte analiza la causal de nulidad absoluta del acto administrativo “cuando sea de imposible o de ilegal ejecución”.**

*La Corte para decidir observa:*

Pasa esta Corte a resolver primeramente el alegato de la nulidad absoluta de la Resolución impugnada por invocar la Empresa que la misma es de imposible ejecución. El artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece en su ordinal 3º como causal absoluta de un acto administrativo, “cuando sea de imposible o de ilegal ejecución”.

Ahora bien, este alegato obliga a examinar este supuesto normativo, en el sentido que de la redacción del mismo pareciera que un acto administrativo que sea imposible ejecutarlo es homónimo de un acto de ilegal ejecución, ello por estar vinculados estos dos supuestos por la letra, “o”; también pudiera interpretarse como

que son en realidad dos supuestos que conducen a la misma consecuencia, es decir, nullos de pleno derecho y por tanto actos inexistentes, al ser de contenido imposible.

La interpretación más común es que un acto de contenido imposible es que el mismo por su contenido material no jurídico, es decir sin que tenga vicio jurídico alguno, se hace inejecutable por cuanto el acto es ineficaz en sí mismo, así como por ejemplo la muerte de un funcionario sancionado, o la destrucción de un edificio que se había ordenado restaurar (ejemplos contenidos en *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández, 1977, pág. 408).

El supuesto no estraña ningún vicio de legalidad, sino simplemente la ineficacia del acto.

Por otra parte si hubiera imposibilidad jurídica de cumplir con el acto administrativo, ello equivaldría a la ilegalidad del acto por vicios en el mismo, con lo que quedaría afectado entonces no por su ineficacia como en el caso anterior, sino una imposibilidad de cumplimiento que entra dentro del tipo legal, y conduciría así, a equipararse ambos supuestos como actos inexistentes, por cuanto la imposibilidad de contenido o la ilegalidad del mismo se traduce en imposibilidad de cumplimiento.

Sin embargo, el supuesto donde califica al acto de ilegal la norma lo relaciona a su ejecución, por lo que quedaría por resolver si el vicio de nulidad absoluta se remonta a la conformación del acto, o sólo se queda en la ilegalidad en la ejecución.

De acuerdo al vicio denunciado en esta instancia, la empresa sostiene que el acto administrativo impugnado es de imposible o ilegal ejecución por cuanto ordena la reincorporación del trabajador a la empresa, dado que en el expediente se dejó constancia que el trabajador ingresó a otra empresa en el curso del procedimiento de despido injustificado.

En efecto, en la prueba la inspección ocular que se practicó en las instalaciones de la Empresa Consorcio Oleaginoso Portuguesa, S.A. (COPOSA) se constató (folio 65) que el ciudadano José Gregorio Avellaneda Guedez, ingresó el 6 de mayo de 1986 al cargo de ayudante electricista, con remuneración de Bs. 50 (cincuenta bolívares) diarios, con un contrato por tiempo determinado de un mes, y que egresó el 16 de mayo de 1986.

#### D. Ejecución

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Jorge Fernández vs. Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal.

Ha sido criterio constante y pacífico de esta Corte que, el recurso de amparo constitucional, como recurso extraordinario que es, sólo puede ser ejercido en ausencia de procedimiento que tienda a proteger efectivamente el derecho infringido.

Así, esta Corte, ya tiene establecido que siendo la acción de amparo de naturaleza expedita y sumaria, obviamente la misma no puede operar cuando el derecho establezca formas específicas para la protección de los derechos de los administrados que resulten más eficaces, porque de no ser así, esas formas quedarían derogadas de hecho.

En el caso de autos, el Ministerio de Educación, mediante Resolución de fecha 27 de diciembre de 1985, ordenó al Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal, inscribir como miembro activo de tal organización gremial, al recurrente.

El aludido Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal en atención a la orden recibida, ocurrió ante la Corte Suprema de Justicia, solicitando la nulidad de la Resolución aludida, así como la suspensión de sus efectos.

Con fecha 30 de octubre de 1986, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, declaró sin lugar la solicitud de suspender los efectos del acto administrativo impugnado.

En tal virtud, es claro de suyo, que el acto administrativo, en ausencia de declaración expresa de la misma Corte Suprema de Justicia, mantiene en vigor todos sus efectos y los mismos deben ser cumplidos por quienes a ello están obligados conforme al mismo acto.

Ahora bien, la rebeldía que se deriva de la inexecución de lo ordenado, entiende esta Corte, no causa, ni puede causar, el amparo constitucional en la forma en que ha sido solicitado, puesto que, el Capítulo V de la Sección Tercera de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, determina la forma en que deben ejecutarse los actos administrativos, que como el que causa el presente procedimiento, son susceptibles de ejecución forzosa.

Así, si como más arriba se señaló, el administrado dispone de recursos que posibilitan la protección del derecho infringido, mal podría esta Corte declarar con lugar el recurso de amparo que ha sido ejercido. Y así se declara.

Más aún, en el supuesto que se pretendiere la aplicación del artículo 79 *ejusdem*, en razón de la decisión dictada por la Corte Suprema de Justicia, con fecha 30 de octubre de 1986, se considera sería nuestro máximo Tribunal, quien, por aplicación de lo ordenado en el artículo 523 del Código de Procedimiento Civil, haría ejecutable la orden administrativa.

#### E. Revocación

CPCA

11-2-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Helena Paneyko de Bonuddalli vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

**La potestad revocatoria contenida en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que estipula como irrevocable, salvo por razones de nulidad absoluta, los actos que originen derechos subjetivos, no se aplica a los casos en los que existe violación manifiesta de una norma de interés general.**

La Cámara del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en su sesión del 17 de noviembre de 1982, aprobó el Oficio N° 5.671 emanado de la Dirección de Desarrollo Urbano, relacionado con el funcionamiento de consultorio veterinario de la recurrente, en la Qta. Moe, ubicada en la calle Río de Oro en Prados del Este. El 24 de ese mismo mes y año, la misma Dirección indicada emitió el Oficio N° 5.931, contentivo de la Conformidad de Uso otorgada a favor de la actora, para el funcionamiento del consultorio antes aprobado. El 12 de mayo de 1983, la Secretaría Municipal mediante el Oficio N° 2.270 notificó a la Dra. Helena Paneyko que, en la sesión de la Cámara Municipal del 9 de mayo de ese año, con ocasión de la solicitud de reconsideración introducida por la Asociación de Propie-

tarios y Residentes de Prados del Este (ASOPRAES), le fue revocada la Conformidad de Uso que le había sido otorgada. Posteriormente, como quedó declarado en la sentencia de esta Corte de fecha 26 de junio de 1986 (exp. Nº 85-4.619), la misma Cámara en su sesión del 11 de enero de 1984, en ejercicio de la facultad de autotutela prevista en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, acordó por falta de motivación, revocar la decisión tomada el 9 de mayo de 1983, y adicionalmente revocar la Conformidad de Uso emitida el 24 de noviembre de 1982, pero esta vez fundamentando su revocatoria en "la contravención de las normas de zonificación especial de esa urbanización".

El citado artículo 83 faculta a la Administración para reconocer en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte, la nulidad absoluta de los actos por ella dictados. La Corte Suprema de Justicia, en fallo fechado el 26 de julio de 1984, (caso Despachos de Los Teques C.A.) determinó que la ilegalidad manifiesta de un acto, contravention de normas de orden público, vicia la providencia en su existencia misma, imposibilitándolo para producir efectos jurídicos, en virtud de lo cual el acto nunca adquiere firmeza, y es radicalmente nulo.

Por lo tanto la limitante esgrimida por la actora en relación a la potestad revocatoria, contenida en el artículo 82, *ejusdem*, que estipula como irrevocable, salvo por razones de nulidad absoluta, los actos que originen derechos subjetivos, no se aplica a los casos en los que existe violación manifiesta de una norma de interés general, ya que no es factible que un acto ilegal afectado de nulidad absoluta origine derecho alguno, porque ello implicaría aceptar una irregular derogatoria, en relación a un caso concreto, de una determinada norma general.

Como ha quedado declarado, en el presente caso la Conformidad de Uso otorgada a favor de la recurrente, violó la normativa expresa que regula el uso de las parcelas zonificadas como R3E en la Urbanización Prados del Este, ya que el único uso permitido para tales inmuebles es el de "vivienda unifamiliar aislada". El sentido de esta norma está enmarcado por el interés general, como muy bien lo expresa el referido Artículo 1 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda. Por lo tanto sostener que la normativa de zonificación afecta única y exclusivamente a los propietarios de las parcelas, sin ser ello de interés general, es a juicio de esta Corte errado, ya que en razón de esta normativa es que se planifica el uso y desarrollo del espacio urbano con vista de una planificación global de ordenación del territorio, el cual tiene carácter de limitante de la propiedad en razón de su función social.

En tal sentido, el Artículo 41 de la Ordenanza Sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, establece que "serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados por las Ingenierías Municipales, en contravención con el Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación". Por su parte el Artículo 31 de la Ordenanza Sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, le otorga participación directa a los vecinos en la discusión de los cambios de zonificación. A su vez la propia Ordenanza de Zonificación, requiere en su artículo 4 que, antes de segunda discusión modificatoria de los planos de zonificación, se haga público el proyecto. Y la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 168 introduce elementos muy importantes al establecer que, los cambios integrales de zonificación deberán contar con la aprobación de las Asociaciones de Vecinos. Por lo tanto, resulta a todas luces evidente que las normas reguladoras del uso y desarrollo del suelo urbano, como lo son las contenidas en las Ordenanzas, Acuerdos y Permisos dictados al efecto, y entre ellos los que regulan a la Urbanización Prados del Este, afectan en forma directa al interés colectivo.

---

Con fundamento a las consideraciones antes expresadas, esta Corte concluye que el acto administrativo en virtud del cual se le otorgó a la ciudadana Helena Paneyko, la Conformidad de Uso contenida en el Oficio N° 5.931 del 24 de noviembre de 1982, emanado del Director de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, era revocable por parte del citado Concejo Municipal, y era su deber hacerlo, ya que de lo contrario se hubiera habilitado al destinatario de tal acto para desarrollar una actividad no permitida por la Ley, no existiendo en este caso derechos adquiridos, que impidan la revocatoria, ya que no se pueden originar derechos contra la Ley. La revocación del acto era imperativa para salvaguardar el interés general, y así se declara.

3. *Los Contratos Administrativos:*

*Selección de contratistas*

**CPCA**

**21-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Los derechos de los participantes, en los procesos licitatorios, son los de la imparcialidad, la igualdad, y el de la libre consecuencia, pero no el de obligar a la Administración licitante, a que contrate.**

Según la solicitud de amparo, el daño que la empresa recurrente dice haber experimentado, y al cual le imputa la violación de las garantías económicas previstas en los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución, consiste en el otorgamiento de la buena pro, dentro del procedimiento de licitación, a una empresa extranjera, en perjuicio de la recurrente que es una empresa nacional, por considerar que no sólo representa una oferta nacional, sino que además, ostenta comprobada experiencia y calidad para la celebración del contrato. Igualmente señaló la empresa recurrente que el acto en cuestión, al violar las disposiciones del Decreto N° 1.182 del 16 de julio de 1986 y el Instructivo Presidencial N° 6 del 25 de septiembre de 1983, ocasionó una lesión a su derecho de ser preferida en el procedimiento de selección del contratante. Lesión ésta que representa un desconocimiento de las garantías previstas en los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución.

Igualmente, la empresa recurrente denunció como acto lesivo el silencio del Ministerio de Fomento en responder a su planteamiento sobre el supuesto incumplimiento de la empresa querellada de las disposiciones del Decreto N° 1.182 de 16-07-86 y del Instructivo Presidencial N° 6 de 25-09-83, en concreto, a su derecho de peticionar y de obtener oportuna respuesta, a que se refiere el artículo 67 de la Constitución.

Independientemente del carácter administrativo o no de las normas licitatorias aplicadas por la empresa del Estado reclamada, que en todo caso se comporta como una autoridad respecto de los ofertantes u oferentes, al aplicar dichas normas, cuya fuente son normas de carácter administrativo como lo son el Decreto N° 1.182 de 16-07-86 y el Instructivo Presidencial del 25-09-83, que confieren a dicha empresa poderes y potestades, esta Corte encuentra que la materia sobre la cual versa la presente acción autónoma de amparo es de carácter contractual. En efecto, el acto al cual se le imputa la lesión que la empresa recurrente dice haber sufrido en sus garantías económicas, surgió como acto final de un procedimiento licitatorio para seleccionar el contratante de la empresa del Estado reclamada; procedimiento este en

el cual participó la accionante del amparo en algunas de sus fases. En otras palabras, dicho acto se produjo en el proceso formativo de la voluntad de la Administración Pública de celebrar determinado contrato y en concreto, en la formación de su disposición de escoger o seleccionar a uno de los oferentes participantes en aquel procedimiento licitatorio. Ahora bien, estos procesos, desde otro orden de ideas, son el límite que el Poder Ejecutivo Nacional ha impuesto a la libertad de contratar de los órganos de su Administración Pública, cuya violación implicaría un vicio de invalidez del respectivo contrato, al resultar su causa ilícita por ser contraria a la ley, entendida como bloque de la legalidad, de acuerdo al artículo 1.157 del Código Civil. En efecto, siendo la finalidad de las normas licitatorias asegurar la adecuada selección del contratista de la Administración y garantizar e impedir irregularidades, el incumplimiento de aquellas normas para escoger determinado oferente en perjuicio de otro, implica un fin distinto al que el propio ordenamiento jurídico persigue al limitar la facultad de contratación de los entes del Estado. En otras palabras, que la causa del contrato que en definitiva llegue a celebrarse es contraria al ordenamiento jurídico, y por ello, la voluntad contractual está viciada y el contrato de que se trate resulta inválido.

Ahora bien, dejando aparte la cuestión relativa a los derechos que tienen los participantes en los procesos licitatorios, puede preguntarse frente a los incumplimientos de los actos y trámites de los procedimientos licitatorios, ¿qué recursos tienen los interesados? En primer lugar, si se acepta la existencia de los llamados *actos separables*, es decir de aquellos que integran un procedimiento y que confluyen a un fin común, pero que son autónomos y que con ellos precluyen a su vez diversas fases del respectivo procedimiento, y que por lo tanto son los antecedentes obligatorios no sólo de los actos subsecuentes sino fundamentalmente del acto definitivo, la buena pro, en este caso, los interesados podrían intentar, en contra de dichos actos, como actos administrativos que son, la acción contencioso-administrativa de anulación por ilegalidad. Y en segundo lugar, celebrado el contrato de que se trate, los interesados, si no hubieren ejercido el recurso contencioso-administrativo mencionado, pudieran ejercer la acción ordinaria de nulidad de dicho contrato. Ambas acciones están contempladas en los artículos 121 y 111, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En concreto, estos serían los medios procesales que pudieran ejercer los interesados en caso de que vieran afectados sus derechos en los procedimientos licitatorios. Además, en el primero de los medios procesales mencionados, el contencioso-administrativo de anulación, los interesados pueden lograr la suspensión provisional de los efectos de los actos impugnados si acreditan que su ejecución les causa gravamen irreparable, tal como lo permite el artículo 136 de la Ley citada. Y en el segundo de aquellos medios procesales, el de la acción de nulidad del contrato, por aplicación del Parágrafo Primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil vigente, los interesados pudieran obtener, como medida cautelar, la prohibición a la empresa del Estado contratante de ejecutar el respectivo contrato. En efecto, esta acción se tramita, de acuerdo al citado artículo 111 *eiusdem*, por el procedimiento ordinario, en donde cabe esta medida cautelar.

Pero, también debe preguntarse la Corte, si en atención a la naturaleza de la supuesta lesión o del derecho o garantía violados, los medios procesales señalados ¿pueden o no reparar el supuesto daño ocasionado por el acto violatorio de las normas licitatorias antes mencionadas? Para encontrar una respuesta a esta interrogante, es necesario determinar si en verdad los oferentes tienen o no un derecho a que su respectiva oferta sea preferida, y en concreto, si existe para aquéllos un derecho a a que se celebre con ellos el contrato en cuestión, o parte de él como lo alega la empresa accionante. De existir estos derechos podría admitirse que de no cumplirse

con el procedimiento licitatorio, en lo relativo al otorgamiento de la buena pro, se violarían dichos derechos, en cuyo caso habría que determinar si los medios procesales antes descritos pueden o no reparar adecuadamente el daño causado a tales derechos, en el entendido que ello signifique una lesión a garantías constitucionales.

En verdad el procedimiento licitatorio se establece en favor de la propia Administración más que en favor de los oferentes, porque lo que se busca es que el organismo que desea contratar seleccione como su contratante al que le presente la oferta más adecuada, y que le garantice el mejor cumplimiento del contrato. No puede decirse, en base a esta consideración, que a quien participe en una licitación o concurso se le está garantizando que en todo caso se va a suscribir el contrato con él, ya que en definitiva, aun resultando su oferta la más adecuada, pudiera suceder que la Administración considere ya no necesaria la obra, y, por lo tanto, que no se justifica; o que por la merma de sus recursos financieros o presupuestarios, no le será posible adquirir compromisos económicos. Ciertamente, si algún derecho tienen los participantes en los procedimientos de licitación, son los de la imparcialidad, la igualdad y el de la libre concurrencia, pero no el de obligar a la Administración licitante, a que contrate.

**CPCA**

**21-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**No existe derecho preferente alguno a que se otorgue la buena pro a las empresas nacionales que concurren con las extranjeras en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las empresas del Estado.**

En el caso presente, las normas supuestamente violadas por la empresa del Estado querellada, se refieren a que las empresas públicas no autorizarán la adquisición de bienes extranjeros cuando exista oferta de origen nacional en condiciones adecuadas de calidad, oportunidad, cantidad y precio, y que tales empresas deberán tomar las medidas necesarias para lograr la máxima participación de proveedores nacionales en las distintas fases de los proyectos de inversión y en cualquier compra o contratación. Además, las normas supuestamente violadas se refieren a que cuando no exista oferta nacional, las empresas del Estado deberán establecer, en consulta con el Ministerio de Fomento, condiciones que aseguren la utilización máxima posible de los recursos nacionales. Y finalmente, la otra disposición violada por la empresa del Estado reclamada, según la empresa recurrente, y de donde deriva la lesión a su derecho a ser preferida en la contratación, se refiere al requisito de obtener la autorización previa del Ministerio de Fomento, para que en los casos de inexistencia de oferta nacional o de imposibilidad de lograr la participación nacional, se puedan celebrar contratos con oferentes extranjeros (artículos 1º, 2º, 8º y 9º del Decreto N° 1.182 de 16-07-88).

De estas normas ciertamente que puede concluirse que no se deriva ningún derecho para las empresas nacionales a que en los procedimientos licitatorios, por el solo hecho de ser nacionales, se les otorgue el respectivo contrato. En efecto, la condición de nacional de una empresa lo que determina es la posibilidad de participar en las licitaciones de adquisiciones de obras, bienes y servicios en los proyectos ejecutados o financiados por el Estado, y la posibilidad de que se les otorgue la buena pro, si sus ofertas son adecuadas en calidad, oportunidad y precio. No hay propiamente un verdadero derecho de preferencia, sino el de participar junto con las empresas extranjeras, en los procedimientos de contratación del Estado. Y en

todo caso, siempre queda a la empresa contratante, según sus criterios técnicos, administrativos y de conveniencia, valorar la calidad de los oferentes nacionales, que iguallen a los extranjeros en oportunidad y precio. En definitiva, es la empresa del Estado contratante la que finalmente ponderará la adecuación, con los fines que persigue con el contrato o con la obra, de la oferta nacional y si concluye fundadamente, que a pesar de su igualación con las extranjeras, éstas le garantizan mejor su ejecución, bien puede seleccionar a un oferente no nacional; o en todo caso, hasta no celebrar contrato alguno. Obsérvese que en caso de existencia de ofertas nacionales y de su participación en un proceso de contratación, sólo se prohíbe la contratación con oferentes extranjeros si concurrieron en pie de igualdad oferentes del país, pero no que a éstos se les tenga que otorgar el respectivo contrato (artículo 2º del citado Decreto Nº 1.182 de 16-07-86). Ello contraría la naturaleza de los procesos licitatorios. También por otra parte, puede observarse que la autorización previa del Ministerio de Fomento para celebrar contratos con contratistas extranjeros, es cuando, habiendo decidido contratar la empresa del Estado, no exista en el país oferta nacional; o cuando sea imposible lograr su participación en los procedimientos de contratación (artículo 9 *eiusdem*), o cuando existiendo oferta nacional, o concurriendo a dichos procedimientos, la empresa del Estado contratante no considere adecuada la oferta nacional (artículo 2º, citado).

No existe, por tanto, derecho preferente alguno a que se otorgue la buena pro a las empresas nacionales que concurren con las extranjeras en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las empresas del Estado, sino a que se les dé la posibilidad junto con aquellas a que participen en la concurrencia, y de que en caso que sus ofertas superen en oportunidad, precio y calidad a las extranjeras, no dejarán de ser tenidas en cuenta si la empresa contratante decide otorgar la buena pro y celebrar el contrato. Al igual de lo que ocurriría de ser la oferta extranjera la mejor.

En el presente caso, se abrió el proceso de licitación haciendo un llamado para la precalificación de las empresas, concurriendo sesenta y ocho a retirar los recaudos relativos a las bases de la precalificación. Pero sólo catorce concurrieron en el procedimiento de precalificación, siendo éstas extranjeras. De la evaluación, realizada por la empresa del Estado contratante se derivó que únicamente seis cumplían con los requisitos. Posteriormente, dicha empresa dividió el subproyecto Nº 2 de la obra a contratar en veinticuatro rubros o renglones, y llamó públicamente a las empresas interesadas a que ofertaran sobre tales rubros. En esta concurrencia participó la accionante del amparo. Por su parte, la empresa del Estado contratante evaluó la capacidad de las empresas concurrentes y en ese proceso se determinó que faltaba capacidad nacional en lo referente a los rubros desagregados; cuestión cuyo examen escapa a una acción de amparo. Y en concreto, por lo que respecta a la accionante fue sometida a dos evaluaciones no calificando en ellas, lo que tampoco puede ser objeto de revisión en este procedimiento.

En base a estas evaluaciones de la oferta nacional, fus como la empresa del Estado resolvió contratar con empresas extranjeras. Y la Comisión de Licitaciones de la empresa contratante estimó como la oferta más adecuada la de la empresa a la cual se otorgó la buena pro. Los hechos anteriores constan de los recaudos enviados por la empresa reclamada, que no fueron impugnados. De estos hechos puede derivarse la conclusión que la empresa contratante permitió la participación de la oferta nacional, sólo que la actora considera que aquella empresa solicitó unas condiciones difíciles de cumplir por las empresas del país y que llevó a cabo toda una estrategia para eliminar la oferta nacional. Cuestiones éstas extrañas a un proceso de amparo, que la Corte no puede examinar.

Queda claro, pues, que no existe derecho de preferencia en el otorgamiento de buenas pro en estos procedimientos licitatorios, sino posibilidades de intervenir y participar en los mismos, y además estima la Corte, que frente a las violaciones de las normas que prevén tales posibilidades, los medios procesales ordinarios antes señalados resultan adecuados para lograr la reparación de los daños que tales violaciones pueden ocasionar, independientemente de que constituyan o no violaciones directas a garantías constitucionales, y así se declara.

Por tanto, concluye esta Corte que el supuesto derecho cuya reparación no resultaría adecuada por los medios procesales ordinarios existentes, no es tal, y por ende, la acción de amparo constitucional por la supuesta violación de las garantías constitucionales a que se refieren los artículos 95, 96 y 98 de la Constitución, viene a ser improcedente, como en efecto así lo declara esta Corte. Por otra parte, al no existir el pretendido derecho, fundamento de la solicitud de amparo de las garantías constitucionales, sobre las que se requiere la protección de esta Corte, dicha acción carece de objeto, ya que no existe un daño irreparable a tales garantías, que esta Corte deba proteger por la vía de esta especial acción, y así se declara.

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. *Recurso de Amparo*

##### A. *Carácter Extraordinario*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Playa del Agua C.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

El Director General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ministerio del Ambiente señala en su informe que el amparo era inadmisibile por no poseer el carácter extraordinario que para el mismo se exige, por cuanto para dilucidar el problema planteado por los solicitantes, existían las vías ordinarias que no fueron agotadas, señalando incluso los propios accionantes que interpusieron el recurso de reconsideración. Los argumentos fundamentales que esgrimen son de naturaleza jurisprudencial, señalando al efecto que esta Corte exige el carácter extraordinario como condición de admisibilidad de la acción de amparo.

Se observa al efecto que los argumentos antes expuestos confunden la noción de subsidiariedad con el carácter extraordinario. La subsidiariedad, principio originalmente mantenido en relación con el amparo, es aquella exigencia en virtud de la cual, si existen acciones o recursos ordinarios, el amparo no es admisible. Por el contrario, lo que está planteado es el carácter extraordinario de la vía, lo cual se traduce en la posibilidad de que exista un recurso ordinario sin que sea idóneo sin embargo para impedir el daño o la amenaza de daño que la accionante trata de impedir mediante tal medio. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa al pronunciarse en apelación sobre el amparo solicitado contra el Registro Automotor Permanente señaló lo siguiente:

“...cuando los medios ordinarios que existen contra los actos inconstitucionales o ilegales sean insuficientes para reparar el perjuicio, o no idóneos para evitar el daño o la lesión causada por tales actos, la acción autónoma de amparo

entonces resulta procedente. Y si a esta inidoneidad e insuficiencia se agrega la incertidumbre en que se coloca al interesado, respecto al ejercicio de un derecho, por la no operatividad inmediata del recurso ordinario o normal contra el acto ilegal, está plenamente justificado el amparo como pretensión procesal autónoma, que busca precisamente la protección judicial para que se evite un daño existente, o se impida uno ciertamente inminente e irreparable”.

De allí que cuando el informante exige se revise si el amparo constituye una vía extraordinaria, a lo que tiende con sus alegatos es a verificar la subsidiariedad. En el caso presente el accionante ha alegado un daño y una lesión productos de la paralización de la obra, que esta Corte pasa a analizar a los fines de determinar si tiene o no el carácter extraordinario que se requiere para obtener la protección que la presente vía le otorga. Por lo que atañe a la solicitud de declaratoria de inadmisibilidad, por existir recursos administrativos pendientes que hubiesen podido ejercerse, esta Corte observa que ha sido alegado en el escrito contentivo de la solicitud de amparo la situación de los accionantes, ante el hecho de que les fuera ordenada la paralización de un complejo urbanístico de gran complejidad y de considerable costo, cuyo financiamiento por cuenta de instituciones bancarias implica una cronología de pagos a los cuales ha de atenderse y que, por otra parte, está sujeto a compromisos previos con los adquirientes. La paralización presuntamente opera a pesar de que los solicitantes del amparo disponían de la totalidad de las autorizaciones y permisos, los cuales fueron anexados al libelo.

#### *Alegatos de fondo del informante*

El alegato fundamental del informante de la justificación de la conducta administrativa es la ausencia del permiso o autorización establecido en el artículo 7 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, así como en el incumplimiento del estudio de impacto ambiental por parte de la empresa. Los solicitantes del amparo, a su vez, señalan que la norma de la Ley Forestal no es aplicable al caso, por cuanto no se trata de tala de vegetación y, por otra parte, operaría lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Por lo que atañe al estudio de impacto ambiental indican que no es una carga para el administrado.

Se observa al efecto que la Ley Forestal de Suelos y Aguas señala en su artículo 7 lo siguiente:

“La deforestación, la tala de vegetación alta o mediana, las rozas y quemas, desmontes, y cualquier otra actividad que implique destrucción de la vegetación, así como también la explotación de productos forestales en terrenos ejidos o de propiedad privada, no podrán efectuarse sin previa autorización de los funcionarios del ramo, quienes la impartirán de conformidad con los requisitos que al efecto establezca el Reglamento. Esta autorización podrá ser negada o revocada cuando existan o surjan impedimentos técnicos o reglamentarios que lo determinen. La revocatoria procederá también cuando hiciere oposición un tercero y compruebe que es propietario u ocupante de los terrenos objeto de la solicitud.

Parágrafo Unico. Las solicitudes para tales rozas y quemas con fines agropecuarios, se formularán en papel común y sin estampillas”.

La norma antes transcrita se refiere no sólo a la tala sino también a todo tipo de desmonte, noción que comprende el movimiento de tierra.

Por lo que atañe al artículo 54 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, el mismo establece lo siguiente:

“En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho plazo, sin que se hubiere otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto las autorizaciones respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia”.

Ahora bien, esta norma alude sólo a las autorizaciones relativas a la ocupación del territorio, y tal concepto no cubre a los movimientos de tierra.

Por lo que respecta al estudio sobre el impacto ambiental, la única norma que alude a tal concepto está contenida en el ordinal 3º del artículo 76 de la citada Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y, en dicho artículo no se establece que tal estudio constituya un requisito previo para las edificaciones, ya que se limita a mencionarlo como elemento que ha de ser apreciado por la Administración en el otorgamiento de los permisos en las áreas carentes de planos.

Analizado lo anterior pasa esta Corte a determinar si existió o no lesión de las garantías constitucionales por la conducta de la Administración.

#### *Lesión de las garantías constitucionales*

Ha sido denunciada la lesión de las garantías constitucionales contempladas en los artículos 98, 99 y 67 de la Constitución esto es, lo relativo a la protección de la iniciativa privada; del derecho de propiedad y del derecho de petición. Se observa por lo que atañe al derecho de petición que, el artículo 67 de la Constitución lo consagra como aquel que faculta a los ciudadanos para “representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y obtener oportuna respuesta”.

**CPCA**

**21-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**En la doctrina y la jurisprudencia sobre el amparo, se ha impuesto la naturaleza extraordinaria y no subsidiaria de la acción de amparo.**

Tanto la empresa del Estado reclamada como la Procuraduría General de la República, argumentan en contra de la acción de amparo, su improcedencia porque en el presente caso dicha acción no presenta carácter extraordinario por existir otros medios ordinarios principales, según expresan los apoderados de la mencionada empresa, o porque, alega la Procuraduría General de la República, existe otro medio paralelo cual es la acción de nulidad, por inconstitucionalidad o ilegalidad, de los contratos de la Administración Pública, que pueden intentar las personas extrañas a la relación contractual, según el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, por tratarse de un presupuesto fundamental de la validez de la acción de amparo lo referente a su carácter extraordinario, esta Corte debe pronunciarse previamente sobre este extremo de dicha acción, y al respecto observa.

En la más reciente jurisprudencia y en la más moderna doctrina sobre el amparo, se ha impuesto en nuestro país la naturaleza extraordinaria y no subsidiaria de la acción de amparo constitucional. Así por ejemplo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 6 de agosto de 1987 (Caso Arturo Luis Rivero Rivero y otros vs. Ministerio de Transporte y Comunicaciones,

respecto de la aplicación del Registro Automotor Permanente), entre otras interesantes cuestiones, expresó que para que sea dable la concesión de un mandamiento de amparo, el Juez que conoce de la solicitud verificará los siguientes aspectos:

“1. Que la situación jurídica infringida por el acto, hecho u omisión de la autoridad pública o del particular, sea violatoria en forma directa, manifiesta e incontestable de un derecho o garantía constitucionalmente tutelado.

2. Que no exista para el restablecimiento de esta situación jurídica lesionada ningún otro medio procesal adecuado, y

3. Que la lesión o el derecho o garantía afectados sean de tal naturaleza que no podrían ser reparados mediante la utilización de ese otro medio procesal”.

De modo que los principales ínsitos en la doctrina judicial tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de esta misma Corte, de la inexistencia de medios procesales adecuados y la irreparabilidad del daño por dichos medios, porque por ejemplo no resulten breves, sumarios y eficaces, condicionan la admisibilidad de la acción autónoma de amparo constitucional a que se contrae el artículo 49 de la Constitución.

#### B. *Caracter Sumario*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El amparo constitucional es una vía breve y sumaria prevista para impedir que sean lesionadas las garantías fundamentales de los sujetos del ordenamiento jurídico.**

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre el objeto mismo del amparo solicitado, a la luz de las defensas planteadas por los sujetos contra los cuales fuera interpuesto, en relación a lo cual observa:

El amparo constitucional consagrado en el artículo 49 de nuestro Texto Fundamental, es una vía breve y sumaria, prevista para impedir que sean lesionadas las garantías fundamentales de los sujetos del ordenamiento jurídico. Por su naturaleza excepcional, constituye un correctivo extremo que se emplea para impedir que un derecho sea definitivamente afectado, ante la imposibilidad de contener por los medios ordinarios el desarrollo de situaciones contra las cuales no existen remedios efectivos en la legislación. La norma le acuerda así al Juez la facultad de restablecer una esfera jurídica afectada o de impedir que lo sea, por una voluntad o por una circunstancia contra las cuales no pueden oponerse otros medios eficaces.

En el caso presente, un sujeto que aporta a este organismo jurisdiccional una vasta documentación demostrativa de su *status* de Rector de una Universidad privada, ocurre ante la misma para que le sea permitido el ejercicio a su cargo frente a otro sujeto que dice ostentar idéntica investidura. Se trata de la posibilidad de un sistema o división de la autoridad universitaria capaz de corroer sus propias bases, por cuanto, ni la Ley de Universidades, ni ninguna norma de nuestro ordenamiento, ni la lógica, admiten la presencia de dos Rectores para una misma Universidad. Admitir la rechazada posibilidad implicaría en efecto, en una universidad privada, con la estructura de la Universidad Santa María, el permitir un doble régimen docente, un doble régimen académico y un doble régimen administrativo. La asomada duplicidad no estaría destinada solamente a afectar a los dos sujetos en la misma involucrados, a un limitado número de las personas o autoridades que conforman su esfera de

influencia, sino que afectaría a la comunidad universitaria en general, desde la cúspide hasta sus cimientos: miles serían los estudiantes que carecerían de un órgano legitimante de sus ascensos escolásticos; múltiples serían los docentes que oscilarían en un régimen cismático y aún más compleja sería la situación de los empleados y de los obreros que no podrían identificar con claridad al legítimo empleador, lo cual representa una seria y grave amenaza a los derechos a la educación y a la educación privada, previstos en el artículo 79 de la Constitución. Ante tales circunstancias, una situación como la presente sólo puede ser resuelta eficazmente por la urgencia y brevedad que ella exige, por la vía del amparo y, en tal sentido, se ratifica desde el punto de vista de la determinación de su escogencia como válida, la interposición de la acción objeto de este fallo. Por otra parte, admitir la reconvencción sería permitir incidencias que son contrarias al régimen del amparo, por lo cual la interpuesta es improcedente, y así se declara.

C. *Poderes del Juez*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Playa El Agua C.A. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Esta Corte observa que los solicitantes del amparo han hecho el siguiente planteamiento: han señalado que interpretan el conflicto que está creado en el sentido de que, con motivo de la promulgación del Decreto mediante el cual fue puesto en vigencia el Plan de Ordenación Territorial para Margarita (Plan Rector), se pretendía aplicarle la nueva normativa al proyecto cuya construcción iniciaron y, en tal caso señalaban, rechazando de plano que tal normativa pudiese serles aplicable retroactivamente por ser ello ilegítimo que, en su deseo de dar una salida a la situación, solicitaban de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ministerio del Ambiente concretara sus exigencias en relación con la nueva normativa, lo cual no obtuvieron. Es así como en el punto segundo del *petitum* los solicitantes piden amparo al derecho de petición lesionado por la negativa del titular "de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenamiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de oír nuestros planteamientos que están dirigidos esencialmente a soslayar las objeciones que pudieran ser opuestas al proyecto que deseamos realizar" y, en consecuencia demandan de esta Corte señale "al antes identificado organismo la oportunidad en que deberá oír tales planteamientos y fijar las modalidades en que serán expuestos".

Esta Corte observa que los hechos narrados efectivamente lesionan el derecho de petición y así mismo lo afecta la falta de respuesta de la Administración a la solicitud de autorización del movimiento de tierra, por cuanto ello impide que se consideren llenos todos los requisitos para la construcción de la obra y, como consecuencia tal lesión implica igualmente la de los derechos consagrados en los artículos 98 y 99 de la Constitución.

*Decisión*

En base a las consideraciones que anteceden, desechada por improcedente la solicitud de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de revo-

cación del auto de admisión, por estimar que estuvo planteada y demostrada la urgencia de la vía escogida y el carácter extraordinario que la misma exige; estudiada la cuestión de fondo de la cual emerge que efectivamente el solicitante carece de la autorización para realizar el movimiento de tierra pero tal hecho es imputable a la Administración por su conducta omisiva que lesiona el derecho de petición del solicitante del amparo, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar el amparo y en consecuencia se acuerda el plazo perentorio de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación de la presente sentencia al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para que responda a la solicitud del 13 de noviembre de 1986 de otorgarle permiso para deforestar, reforestar y realizar movimientos de tierra en el terreno propiedad de la empresa, debidamente identificada en autos, en los términos de la normativa vigente para la fecha en que fuera formulada dicha solicitud. En el caso de que la respuesta no sea dada en el lapso establecido, se tendrá por otorgada la autorización, a todos los fines consiguientes que de la citada autorización derivan.

**CPCA**

**17-12-87**

**Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó**

Ahora bien, al Juez le corresponde decidir en forma clara y precisa una controversia, declarando si existe razón o no en el accionante o si son válidos los argumentos hechos valer por el accionado. En el caso presente la Corte se enfrenta a un cúmulo de pruebas y elementos de juicio demostrativos de la legitimidad con que el solicitante del amparo actúa, entre ellas, el Acta del Consejo Consultivo que lo designara, integrado por las mismas personas que a su vez designaron a las anteriores autoridades, y la documentación que avala la regularidad de la misma. Frente a tal hecho los accionados esgrimen una serie de alegatos difíciles de entender por lo confuso de la exposición y que se contradicen con sus expresas declaraciones a los periódicos; con sus arditos judiciales; con su desacato al mandato de esta Corte que dictara las medidas cautelares y con su rebeldía frente a las mismas. La conducta antes indicada implica que en el presente procedimiento de amparo constitucional los sujetos contra los cuales el mismo fuera interpuesto, no le plantearon a esta Corte ninguna justificación avalada con pruebas y argumentos de las razones por las cuales le impiden al ciudadano Edgar Mendoza Cróquer el ejercicio del cargo de Rector de la Universidad Santa María. En todo caso, la representación de los miembros del Consejo Consultivo, que designaron al recurrente Edgar Mendoza Cróquer, ha sido reconocida anteriormente por la propia Sociedad Civil Universidad Santa María, cuya legitimidad, hasta tanto no sea desvirtuada, debe tenerse por cierta. En efecto, una cosa es la composición de los órganos societarios, que la misma Sociedad admite, y otra los problemas sucesorales de los miembros individuales de la Sociedad y del Consejo Consultivo. En este caso, no ha sido traído a los autos ningún elemento que permita concluir que los miembros del Consejo Consultivo que designaron Rector a Edgar Mendoza Cróquer, dejaron de serlo para ese momento, y que la Sociedad así lo había admitido. Ante esta circunstancia, esta Corte estima que a los fines de la seguridad jurídica de la comunidad universitaria y de la Sociedad misma, no puede quedar indefinida la titularidad del cargo, hasta tanto el organismo competente decida cuál de las Asambleas estaba debidamente calificada para la designación del Rector y, por cuanto el accionante presentó como se señalara una serie de elementos de juicio que le son favorables respecto a su pretensión y los mismos no fueron destruidos ni debilitados

por la actuación de los sujetos llamados a dar contestación a la solicitud de amparo constitucional, esta Corte, atendiendo a los fines de seguridad jurídica tantas veces reiterados, declara con lugar el amparo solicitado, hasta tanto los sujetos que se disputan la titularidad del cargo de Rector de la Universidad Santa María, no vean dirimida en forma definitiva la controversia relativa a la validez de las Asambleas que efectuaron las efectivas designaciones.

#### *Decisión*

Por la motivación anteriormente expuesta, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el amparo constitucional solicitado por el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer, anteriormente identificado, y en consecuencia:

Primero: Declara, hasta tanto sea dilucidada por la autoridad judicial competente, mediante sentencia definitivamente firme, la cuestión relativa a la legitimidad de los órganos que efectuaron las designaciones, que ha de tenerse por legítima la recaída en el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer como Rector de la Universidad Santa María.

Segundo: Ordena a la Sociedad Civil Universidad Santa María y al Consejo Consultivo de dicha Sociedad, así como a todos sus miembros, se reconozca como Rector al ciudadano Edgar Mendoza Cróquer; y a Juan Bautista Fuenmayor Rivera y Manuel Fernando Fuenmayor Rodríguez, cesen de perturbarlo e impedirle el ejercicio de sus actividades como Rector; y que la Sociedad Civil y su Consejo Consultivo publiquen un aviso, en los diarios de mayor circulación nacional, contentivo de esta decisión.

Tercero: Ordena se notifique por un Cartel publicado en diarios de circulación nacional, del contenido de la presente decisión al ciudadano Ministro de Educación, al Consejo Nacional de Universidades, al Consejo Universitario de la Universidad Santa María, estudiantes, profesores y trabajadores, que, por mandamiento de esta Corte, el ciudadano Edgar Mendoza Cróquer tiene la titularidad de Rector de la Universidad Santa María, y que a él corresponden las atribuciones que los estatutos de dicha Universidad, y supletoriamente la Ley de Universidades, otorgan a los Rectores.

Cuarto: Se ordena al Consejo Universitario de la Universidad Santa María, proceda en un plazo de seis (6) meses, a dictar los Reglamentos Internos para adaptar la organización y funcionamiento de la Universidad Santa María a la Ley de Universidades.

#### D. Costas

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**No proceden las costas contra la administración en los juicios de amparo.**

Finalmente observa esta Corte que, el *a quo*, ha condenado en costas a la Municipalidad, señalando al efecto lo siguiente:

“En cuanto a la pretensión de las accionantes de que sea condenada en costas la Municipalidad, este Tribunal observa que, con relación a la materia, están planteadas dos tesis contrapuestas: la que niega la posibilidad de tal condenatoria en los procedimientos de amparo, por considerar que su naturaleza especial es contraria a la institución y la tesis favorable a la condenatoria, sobre todo en casos como el presente en los cuales ha sido estimado el monto de la demanda sin que exista rechazo de la otra parte. Este Tribunal acoge la última tesis planteada tal como lo ha sostenido en casos similares, por considerar que en el amparo, que se haya ventilado mediante un proceso contradictorio, como es el caso presente, se dan todos los presupuestos planteados en un juicio de otra naturaleza, por lo cual no existe razón alguna para impedir que el litigante temerario corra con los riesgos de su conducta y que, el vencedor en la litis, obtenga el resarcimiento de los gastos que tuvo que sufragar para obtener la declaración de su derecho. Opinar en sentido contrario significaría fomentar el ejercicio de una nueva acción de daños y perjuicios, lo cual es contrario a los principios de economía procesal. Por todo lo anterior, acogiendo el Tribunal la segunda tesis expuesta, condena en costas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda por haber sido definitivamente vencida”.

En relación con lo anterior, observa esta Corte que, tal como lo ha venido sosteniendo en sentencias anteriores y ha sido establecido en forma expresa por la novísima Ley de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales, en su artículo 33, que ha de interpretarse por argumento a contrario, no proceden las costas contra la Administración en los juicios de amparo, en razón de lo cual la condenatoria establecida por el *a quo* resulta contraria al orden público, y así se declara.

#### E. Apelación

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**La sentencia que declara con lugar la acción de amparo, sólo es apelable en un solo efecto.**

La sentencia que declara con lugar la acción autónoma de amparo, sólo es apelable en un solo efecto según la doctrina venezolana, el Derecho Comparado, la Jurisprudencia y, por disposición expresa de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales que entrara en vigencia el día de su publicación en la *Gaceta Oficial* del 22 de enero del presente año. Se ha querido así atender al espíritu del artículo 49 de la Constitución que exige un procedimiento breve y sumario para atender a la demanda de violación de derechos constitucionales, dejando al juez que conoce de la misma, la apreciación de los hechos y del derecho lesionados, con la urgencia que el caso requiere. La nueva ley reguladora de la materia prevé la apelación del fallo en la forma en que quedara indicada y, a falta del mismo, su con-

sulta obligatoria. En el momento en que esta Corte se avocó al conocimiento de la apelación, la citada Ley de Amparo no había entrado en vigencia; pero sus principios, que no son otros que los que conformaban el ordenamiento jurídico para el momento en que la misma se produjo, indican que el amparo es ejecutable de inmediato y que el juez de alzada tiene el conocimiento y la decisión de la apelación interpuesta; pero a falta de ella se convierte, por vía de consulta, en el guardián del orden público. En el caso presente, esta Corte señaló como procedimiento a seguir el previsto en el Código de Procedimiento Civil para la segunda instancia en los juicios breves; pero todo ello se encuentra sometido a la naturaleza particular del amparo, en vista de lo cual la revisión del fallo está dirigida a constatar la existencia o no de las irregularidades que el apelante denuncia en la sentencia y, en caso de que ello no hubiese sido efectuado, al examen y control de las eventuales violaciones del orden público en que la misma hubiere incurrido. En el caso presente, la Municipalidad se limitó a impugnar mediante la fórmula de la apelación, el fallo dictado por el *a quo*, sin aportar a esta instancia los elementos de juicio en los cuales fundamenta su inconformidad, ya que no presentó escrito alguno ni promovió pruebas, ni formuló sus conclusiones. En razón de lo anterior, esta Corte estima que su labor se reduce a verificar si la sentencia apelada es violatoria o no de las normas de orden público cuya observancia le ha sido encomendada. Su tarea se convierte así en una actuación análoga a la que le es asignada al juez que, por vía de consulta, examina la motivación y contenido de la decisión recurrida.

CPCA

9-2-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**No procede la aplicación del artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, en ningún caso, en relación a la apelación ejercida contra el fallo que decide un recurso de amparo.**

El problema jurídico que se plantea en el caso en examen tiene, pues, directa relación con la materia de los recursos procesales que caben en contra de las determinaciones judiciales que resuelvan sobre las solicitudes de amparo constitucional intentadas por las personas legitimadas para ello, así como con el régimen de los efectos que los mismos producen, pues, si se consideran apelables, importa establecer no sólo el trámite de su revisión, sino cuál será el destino de tales decisiones en lo que respecta a su ejecutabilidad mientras no recaiga un pronunciamiento del órgano jurisdiccional de alzada.

En una madurada labor jurisprudencial, con anterioridad a la hoy vigente Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, tanto el Supremo Tribunal de la República, como esta misma Corte, afirmaron que la brevedad y sumaria del procedimiento no impedía la apelabilidad o revisión del fallo recaído en la acción autónoma de amparo, y que aun cuando se hubiese seguido, antes de la regulación ahora existente, el procedimiento previsto para el amparo fiscal en el Capítulo IV del Código Orgánico Tributario, en donde se establece que de la decisión dictada no se oirá apelación (artículo 210), no podía desconocerse el derecho de revisión de las decisiones judiciales que, en general, el sistema legal consagra. Las dudas y vacilaciones surgidas anteriormente de la ausencia de una regulación normativa expresa han dejado de ser, con la promulgación de la citada Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cuyo artículo 35 se dispone que "Contra la decisión dictada en Primera Instancia sobre la solicitud de amparo

se oirá apelación en un solo efecto” y en donde se señala igualmente que, en todo caso, aunque no se interpusiere apelación alguna, la decisión será consultable con el Tribunal Superior respectivo, después de tres días de dictado el fallo correspondiente. Así, el recién promulgado texto legal vino a consagrar positivamente lo que había sido producto de una reflexiva tradición jurisprudencial, que consideró la necesidad de que fueran revisadas adecuadamente las decisiones que se dictaran aun en ausencia de una Ley especial sobre la materia, pero sin suspender su ejecución. Considera la Corte que los mismos criterios merecen ser utilizados en la decisión del presente recurso de hecho, porque la previsión contenida en el artículo 35 de la vigente Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales fue y sigue siendo la que más se ajusta a la propia naturaleza del instituto constitucional del amparo y a la tutela jurídica que con el mismo se pretende. Es verdad que las reglas generales del Código de Procedimiento Civil rigen como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante los tribunales contencioso-administrativos y, en tal sentido, se deduce la impresión de que la apelación ejercida contra el fallo que decide un recurso de amparo constitucional, tendría que ser oída en dos efectos, conforme a la norma contenida en el artículo 290 del Código de Procedimiento Civil, dado que dicho fallo tiene carácter definitivo. Sin embargo, tratándose de un procedimiento de amparo, estima la Corte que no es procedente la aplicación de dicha norma, en ningún caso, porque oír la apelación en ambos efectos necesariamente supone no sólo que el conocimiento del asunto se traslada, para su revisión, a un tribunal de superior grado, sino que, conjuntamente, se suspende la ejecución de lo decidido. La aplicación de la citada disposición resulta, pues, totalmente antagónica o contradictoria con la naturaleza misma del amparo constitucional, ya que de suspenderse la ejecución de la sentencia correspondiente, se estarían desvirtuando los efectos restitutorios inmediatos del derecho o garantía violados que se persiguen con la utilización de este remedio constitucional, cuya característica precisamente es la de no diferir la protección requerida y la necesidad de evitar que se prolongue por más tiempo la violación de la situación jurídica infringida, con base en una sumaria comprobación que, incluso, puede obviar una averiguación precedente y fundarse en medios presuntivos de prueba producidos por el propio solicitante. Evidentemente, no podría existir un restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, conforme lo determina el Constituyente en el artículo 49 de la Carta Fundamental, si la apelación ejercida fuera oída también en el efecto suspensivo, lo cual le restaría en la práctica su verdadera eficacia operativa al recurso de amparo, procedimiento que junto con desnaturalizar el propósito y alcance de la institución, podría convertirse además en una fuente de abusos y de consecuencias frustrantes para la efectiva vigencia de la protección que ella consagra. Sería mayor el perjuicio para los derechos y garantías constitucionales que se provocaría con la falta de ejecución inmediata de la sentencia de amparo, que el que pueda originarse para las partes o los terceros interesados que apelaren de la misma, mientras tengan que esperar que la Alzada confirme o revoque lo decidido por el Tribunal de Primera Instancia. La no suspensión de los efectos de la sentencia de amparo, en tanto ésta se encuentra sometida a revisión, es, pues, una característica consustancial a la naturaleza misma de la protección constitucional que conforme a la letra de la Ley Orgánica respectiva, merece ser acordada en forma breve, sumaria y eficaz, por lo que la ejecución de aquélla debe ser perentoria. Ello no desmejora la condición de las partes o de los interesados en el procedimiento, sobre todo porque éstos tienen expedito el ejercicio de las acciones y recursos que les correspondan en la vía ordinaria.

Por último, de acuerdo con el artículo 44 de la Constitución Nacional, “las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso”. El 22 de enero del presente año fue publi-

cada en la *Gaceta Oficial* de la República N° 33.891, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que, como se ha dicho, consagró la apelabilidad de las sentencias de amparo en el solo efecto devolutivo. Su aplicación, por lo tanto, debe ser inmediata a los procesos en cursos, como el que nos ocupa, sin que ello implique retroactividad alguna, sobre todo por no existir con anterioridad a dicha Ley ningún otro instrumento normativo que haya tenido vigencia temporal en la época en que se inició el respectivo procedimiento, y así se declara.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. Cuestiones de jurisdicción y competencia

**CSJ-SPA (653)**

**14-12-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Recibido el expediente por esta Sala en fecha 6 de octubre de 1987 fue designada Ponente la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, quien para decidir, observa:

La solicitud de amparo interdictal fue presentada por la empresa C.A. Vencemos Lara por ante el Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Lara por considerar que los hechos ocurridos constituían una evidente perturbación a su derecho de propiedad y posesión de su finca "La Cañada".

El Juez de alzada, al declarar la falta de jurisdicción del tribunal para conocer del asunto, sostiene que "la demolición o destrucción que la querellante considera un acto perturbatorio de la posesión no es sino la ejecución de un acto administrativo emanado del Cuerpo Edilicio, cuya legalidad o no, es materia que no puede dilucidar la jurisdicción civil ordinaria, toda vez que tanto ese hecho como sus efectos y consecuencias pertenecen al ámbito de la Administración Pública, cuya jurisdicción corresponde a la esfera contencioso-administrativa, tal como lo dispone el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

De los planteamientos narrados se desprende que existe una evidente confusión en la decisión del Juez de alzada al calificar la actuación del demandante. En efecto, del examen del libelo de demanda se observa que la actuación de la C.A. Vencemos Lara está dirigida a obtener protección por parte de la autoridad jurisdiccional de su derecho, que considera lesionado por efecto del "arbitrario atropello e invasión de su propiedad", protección que pretende lograr a través de un decreto de amparo, el cual de conformidad con el artículo 697 del Código de Procedimiento Civil, deberá ser acordado por el Juez civil.

Ante esta situación no puede alegarse que exista falta de jurisdicción del tribunal frente a la autoridad administrativa, ya que ésta no es competente para conocer de los interdictos, en virtud de corresponder su conocimiento a la jurisdicción civil ordinaria (artículo 183, último aparte, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), como también lo reconoce así el Juez *a quo*. Distinta sería la situación si la demandante hubiese solicitado la nulidad del acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara, por ante el Tribunal de la jurisdicción civil ordinaria, porque entonces daría lugar a la declinatoria de falta de competencia frente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, y no a un problema de falta de jurisdicción de un órgano de la administración de justicia respecto de la Administración Pública como, incorrectamente, ha deducido el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Lara.

CSJ-SPA (21)

28-1-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**La Corte analiza el defecto de Jurisdicción respecto de la Administración Pública (autoridad administrativa o al contencioso-administrativo).**

Pese a que el alegato no está claro en cuanto a si se pretende que el asunto corresponde a la autoridad administrativa o al contencioso-administrativo, la Sala cree necesario examinar ambas cuestiones y, empezando por lo segundo, observa:

La *jurisdicción*, entendida como la potestad de juzgar conferida a una de las tres ramas en que se divide el Poder Público —el Judicial—, tiene dos límites: uno interno y otro externo.

El primero consiste en la repartición entre distintos órganos, de esa potestad y, por ello, ciertamente, hay una jurisdicción civil; una penal, y otra contencioso-administrativa, esta última de rango constitucional (artículo 206).

En cambio, el externo se relaciona con el ámbito general que abarca o comprende esa jurisdicción, y consiste exclusivamente en dos circunstancias: 1) la jurisdicción judicial debe respetar lo que es propio de las otras ramas del Poder Público, en especial de la administración pública, y es una limitación que nace de los artículos 117 y 118 de la Constitución; y 2) la jurisdicción judicial no va más allá del territorio nacional, esto es, llega hasta donde alcanza la soberanía venezolana (artículos 4º y 7º de la Constitución).

Ahora bien, en el Código de Procedimiento Civil italiano de 1942 —fuente de inspiración del nuestro en esta materia— la falta o defecto de jurisdicción ocurre en cualquiera de los tres casos, de modo que, según el artículo 37 de ese Código, hay tal defecto del juez ordinario tanto frente a los jueces especiales o extranjeros como frente a la administración pública.

Nuestro Código acogió los dos últimos casos, de modo que desechó como motivo de falta de jurisdicción el problema interno, esto es, el que puede surgir entre jueces venezolanos de distinta jurisdicción. Por eso, el artículo 59 claramente precisa que hay falta de jurisdicción respecto a la administración pública como respecto al juez extranjero, es decir, cuando se pretende traspasar los límites externos de la función jurisdiccional del Poder Judicial venezolano; mas nada dice acerca de los enfrentamientos entre jueces nacionales; cuando se discute acerca de a cuál de las varias jurisdicciones corresponde un asunto, la cuestión tiene que tratarse como de competencia y no como de jurisdicción, en cuya virtud la pretensión del demandado del caso de autos no es un defecto de jurisdicción, lo que la hace improcedente de plano, y así se declara.

Y en cuanto a lo que, de manera muy indirecta, plantea como defecto de jurisdicción respecto de la administración pública, hay que advertir que la Ley de Registro Público vigente desde 1978 distingue claramente: cuando el Registrador niega un registro, primero hay que cumplir la vía administrativa (artículo 11), pero cuando se acuerda el registro, la reclamación de quien sostiene haber sido perjudicado es una acción judicial a tenor del artículo 40-A, por lo que, en esta situación, la pretensión es directamente judicial sin que previamente se tramite en sede administrativa, por lo que tampoco hay, en el caso, defecto de jurisdicción en virtud de esta segunda posibilidad, pues se impugnan actos ya registrados.

CSJ-SPA (46)

8-2-88

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Si bien, conforme al artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, la falta de jurisdicción respecto de la administración pública se declarará “en cualquier estado o instancia del proceso”, se entiende que la etapa de ejecución de la sentencia definitivamente firme recaída no es un “estado del proceso”, porque éste ha concluido en su fase de cognición, de manera que es la consecuencia de la terminación de la contención o litis, por lo que es extemporáneo, en tal situación, plantear una falta de jurisdicción. Aun cuando se refería a la materia de las medidas preventivas, Borjas —al comentar el artículo 368 del derogado Código (“En cualquier estado y grado de la causa —decía— desde que se presente la demanda... podrá... el Tribunal acordar...”)— nos recuerda que el juicio comienza por demanda escrita y concluye por sentencia ejecutoriada, cualesquiera que hayan sido las instancias recurridas en su secuela y los diversos recursos que se hicieron valer (Tomo IV, p. 16); y Feo —al comentar disposición similar— advierte que las medidas se pueden solicitar desde que se presente el libelo hasta la sentencia definitiva última (Tomo segundo, p. 155); esto es, por estado de una causa —a cualquier fin procesal— hay que entender el que comienza con la presentación del libelo y concluye con la sentencia ejecutoriada y definitivamente firme, pues lo que viene después es el cumplimiento del fallo: la ejecución, que en Venezuela —a diferencia de otros países— no es un juicio separado, sino que es un incidente dentro del mismo juicio, pero sin constituir un verdadero “estado procesal”, porque la litis quedó cerrada con la sentencia definitiva que causó ejecutoria y adquirió firmeza, de modo que la ejecución es el cumplimiento de la cosa juzgada, por lo que el ciclo procesal de la contienda o contención quedó agotado y, por ende, superados los estados que debe recorrer el *iter judicium*.

Aun de entender que la cuestión sería procesalmente oportuna, de todas maneras es improcedente, porque —como lo ha sostenido esta Sala— la administración pública, en materia de contratos de arrendamiento a tiempo determinado, puede conocer de una cuestión prejudicial: el derecho de preferencia, pero no del fondo del asunto. En el caso —al igual que en otros anteriores— la acción es por cumplimiento del contrato que se dice terminado por vencimiento del plazo, cuya virtud —independientemente de los efectos del derecho de preferencia y sin que esto sea materia a resolver en una simple falta de jurisdicción— se trata de una reclamación que corresponde al Poder Judicial y no a la administración pública. Así se declara.

CSJ-SPA (43)

8-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La Corte conoce de manera excepcional de problemas de competencia sólo cuando le incumben directamente.**

Para decidir, la Sala observa:

Con ocasión de la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil en el que se introducen innovaciones en determinados procedimientos, la Corte Suprema de Justicia se dio a la tarea de resolver las dudas y conflictos que a raíz de la aplicación de la nueva legislación se han venido presentando en el medio forense. Pues bien, no han sido pocas las veces que dicha labor interpretativa a través de juris-

prudencia se ha referido a la tramitación o procedimiento a seguir en los casos sobre regulación de jurisdicción y regulación de competencia, existiendo para el momento tanto en esta Sala Político-Administrativa como en la de Casación Civil, abundante y reiterada jurisprudencia al respecto.

En efecto, esta Sala ha sostenido en numerosas oportunidades, que sólo le corresponde conocer de asuntos relativos a falta de jurisdicción, conociendo, además, a manera *excepcional* de problemas de competencia sólo cuando le incumben directamente, es decir, en caso de que esté en discusión la competencia de la Sala misma o cuando no hay un tribunal "superior y común" en lo contencioso-administrativo, a los tribunales que se han planteado un conflicto de competencia en el caso previsto del artículo 71 del precitado Código.

Ahora bien, del análisis de esa norma (art. 71) en concordancia con los artículos 67 a 70 inclusive *ejusdem*, puede concluirse que existen dos tipos de regulación de competencia: la que se intenta a instancia de parte y la que opera de oficio en los casos del artículo 70. El procedimiento que se establece para solicitar la regulación, es igualmente diferenciado por el legislador en el ya citado artículo 71.

Concretamente, hace referencia en primer término la disposición comentada a la remisión de la copia del expediente al "Tribunal Superior de la Circunscripción" a los fines de que se resuelva la regulación que han solicitado las partes. Contempla igualmente el mismo aparte otro caso: el del artículo 70, en cuya circunstancia "se remitirá a la Corte Suprema de Justicia si no hubiere un Tribunal Superior común a ambos jueces en la circunscripción". De ahí se colige que, en el segundo supuesto, existe un conflicto de competencia, en el que aparecen involucrados por lo menos dos tribunales. En otras palabras, cuando el juez *a quo* se declara incompetente designando en el mismo auto como competente para conocer del juicio a otro tribunal que a su vez se considera no facultado para conocer del asunto debiendo entonces *de oficio* este último promover la regulación de competencia.

Pero la situación descrita es inaplicable al caso de autos. En efecto, si bien en el juicio objeto del presente fallo, hay una declinatoria de competencia del tribunal de origen, no se plantea un conflicto de competencia con otro tribunal, toda vez que el juez no se pronuncia siquiera sobre qué tribunal considera competente, irregularidad a la que se suma la solicitud de regulación de competencia hecha de oficio, ya que ese procedimiento, como se indicó con anterioridad, sólo podría ser promovido a instancia de parte tal y como lo prevé el artículo 69 del nuevo Código de Procedimiento Civil, que es la norma aplicable.

A las anteriores irregularidades cabe añadir otras no menos importantes, como es la errada interpretación del mencionado artículo 71, ya que, de haber sido procedente la regulación de competencia, ésta ha debido promoverse ante el juez superior de la respectiva circunscripción, y no ante la Corte Suprema de Justicia y mucho menos ante esta Sala Político-Administrativa. Asimismo insiste una vez más esta Suprema Corte en señalar que cuando se trata de problemas de regulación de competencia se remite al superior una *copia del expediente* y no el original del mismo, como ocurrió en el presente caso, lo que sólo es procedente cuando se trata de regulación de jurisdicción.

En el caso *sub-judice* el juez *a quo* obvia inexplicablemente las pautas procedimentales establecidas por ley y jurisprudencia, haciendo caso omiso de la advertencia que en repetidas ocasiones ha formulado a los jueces este Supremo Tribunal, toda vez que la continua reincidencia en errores ya comentados tantas veces por la Corte, entorpecen el funcionamiento del ya recargado sistema de administración de justicia atentando contra la celeridad procesal.

Por todo lo anteriormente expuesto, se insta una vez más a los jueces a que se atengan a los procedimientos expresamente previstos por el legislador e igualmente advierte al juez remitente para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en errores como los aquí reseñados.

## 2. Principios del Procedimiento

**CPCA**

**21-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Inquilinato.

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no es competente para conocer de las apelaciones en contra de las decisiones de los tribunales a que se refiere el art. 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos actuando como órganos judiciales de segunda instancia.**

El auto recurrido negó la apelación ejercida por los inquilinos en contra de la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 9 de noviembre de 1987, que declaró sin lugar la apelación que a su vez los mismos inquilinos habían interpuesto contra la decisión del Presidente de dicho Tribunal, actuando como Juez de Sustanciación, de fecha 24 de febrero de 1987, que les negó la prórroga solicitada para la desocupación del inmueble. Trátase, en consecuencia, de una negativa de apelación por el hecho de que en Venezuela no existe la tercera instancia, que permitiría apelar en contra de las sentencias que resolvieran otra apelación.

A este respecto la Corte observa:

El sistema de las apelaciones descansa en dos principios fundamentales. Primero, la existencia de Tribunales Superiores y de Tribunales Inferiores, y Segundo, que a los Tribunales Superiores se les atribuya competencia para revisar las decisiones de los Inferiores. En efecto, no basta la sola relación jerárquica, entre el Tribunal Superior y el Tribunal Inferior, sino principalmente en que a los primeros se les dé competencia para revisar las decisiones de los Tribunales que les son subalternos. Así, por ejemplo, no cabe duda alguna que esta Corte es un Tribunal Inferior respecto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pero, a este Máximo Tribunal, no se le ha dado competencia para revisar todas las decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. En este sentido puede señalarse, que las decisiones que esta última Corte dicte en base a la competencia que le atribuyen los ordinales 1º a 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no pueden ser revisadas por aquella Sala, porque las mismas son inapelables, e irrecurribles, en razón de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo actúa como un Tribunal de única instancia.

Lo mismo ocurre respecto de la competencia de esta Corte como Tribunal de Alzada, contemplada en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, según el cual su competencia en tal grado de jurisdicción, se limita al conocimiento "De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, *en primera instancia*, por los Tribunales a que se refiere el artículo 181 de

esta Ley, o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos". (Subrayado de la Corte). De este texto se deduce que esta Corte carece de competencia para conocer de las apelaciones en contra de las decisiones de aquellos Tribunales actuando como órganos judiciales de segunda instancia.

En el presente caso, la sentencia en contra de la cual se apeló fue dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, actuando como un Tribunal de segunda instancia, ya que la decisión apelada provino del Presidente de dicho Tribunal, que actuaba como un órgano de primera instancia. De manera, que por no haber la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuido competencia a esta Corte para conocer de las apelaciones ejercidas en contra de los fallos dictados por los Tribunales Contencioso-Administrativos en segunda instancia, resultaba inadmisibles la apelación de los inquilinos, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

### 3. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos (Anulación)*

#### A. *Objeto*

CSJ-SPA (86)

11-12-86

Vista la demanda de nulidad de la Resolución Nº 5.629, de fecha 26-10-84, emanada del Ministerio del Trabajo, intentada por Félix Ramón Perozo Pinto y vista la decisión de esta Sala de fecha 5 de junio de 1986, mediante la cual se concluye que "...su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.)" y tratándose, como se trata, en el caso de autos de una demanda referente a una relación laboral regida por la normativa contemplada en la Ley del Trabajo y su Reglamento, por lo cual, con arreglo a la citada sentencia, su conocimiento y decisión no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, se declara inadmisibles el presente recurso. Archívese el expediente.

Voto Salvado. El Magistrado Luis H. Farías Mata disiente del criterio sustentado por sus honorables colegas de Sala en la precedente decisión de 13 de octubre de 1986 producida con motivo del recurso intentado por Félix Ramón Perozo Pinto contra la Resolución Nº 5.629 de 26-10-84 emanada del Ministro del Trabajo.

En el referido pronunciamiento la Sala Político-Administrativa se abstiene de conocer del respectivo recurso, por considerar competente para decidir el fondo del asunto a la jurisdicción laboral, abstención que resulta inadmisibles para el autor del presente voto salvado en razón de lo siguiente:

1º Porque se contradice de esta manera la previsión contenida en los artículos 42, ordinal 10, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que declaran competente a la Sala para "declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional", alterándose en esta forma, mediante la decisión precedente, una norma atributiva de competencia, de evidente orden público.

2º Porque de esa manera se estaría poniendo en manos de la jurisdicción laboral un caso de estricta índole contencioso-administrativa, consistente en el recurso

intentado contra un acto administrativo emanado del Ministro del Trabajo, acción fundamentada en dos motivos de impugnación —por ilegalidad— contra dicho acto, sobre los cuales tendría que pronunciarse el juez del trabajo —sin competencia para ello en criterio del autor de este voto salvado—, a saber:

De una parte, se impugna en el libelo respectivo una resolución ministerial (especie formal definida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por considerar que el acto administrativo en ella contenido, carece de la motivación que exige el artículo 18, numeral 5, de la misma Ley;

Por otra parte, se recurre del mismo acto por estimar el demandante que la autoridad administrativa violó el procedimiento previsto a los fines de la configuración del acto respectivo, vicio —considera el autor del presente voto salvado— castigado por la misma Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos con nulidad absoluta si se equipara a la ausencia total de procedimiento (art. 19, numeral 4), o con nulidad relativa (art. 20) en casos de menor gravedad.

Como puede observarse se trata de dos motivos de impugnación regulados por leyes administrativas y típicos del contencioso de anulación.

3º Porque la decisión que ha originado este voto salvado si bien se fundamenta en otra, de 5 de junio de 1986, conforme a la cual —se transcribe en el fallo del cual disintimos— esta Sala estimó que: “su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación, ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.)”; olvidó el sentenciador que mediante esa decisión definitiva de 5-6-86 se puso fin a un caso concreto en el cual no había acto administrativo que atacar —y así se resolvió allí en efecto—, habiéndose dejado incluso constancia en dicho fallo de que se trataba de una actuación de la administración como patrono y, por tanto, de índole eminentemente laboral. Consecuentemente lo que habría que aplicar ahora en —el presente caso— es, no la transcrita, sino otra parte de aquella misma decisión de 5-6-86 (“Fetraeducación”), que hace suya la presente de 10-01-80 (“Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo”), también en Sala Político-Administrativa, y que acoge igualmente la opinión de la Procuraduría General de la República sobre asunto de la índole del que ahora nos ocupa:

En efecto, conforme a ambas sentencias y a toda la tradición jurisprudencial de la Sala que en ellas se menciona, así como a la opinión del Procurador, son de nuestra competencia contencioso-administrativa casos como el presente, por cuanto: “corresponde al Ministerio del Trabajo ‘el cumplimiento de la parte administrativa’ del ordenamiento jurídico laboral, en orden a la vigilancia, tutela y estímulo de las relaciones laborales. Por otra parte al Ministerio de Educación le corresponde el poder de dirección frente al personal obrero que presta servicios en el Ministerio a su cargo, análogo al que detenta el jerarca en la Administración Pública, y que manifiesta mediante decisiones unilaterales o instrucciones obligatorias. En tal sentido, existe una clara diferencia entre el Ministerio del Trabajo como organismo administrativo ejecutor de la legislación laboral, y el Ministerio de Educación, representante de la República en las relaciones laborales entre ésta y los obreros a su servicio”.

.....

No obstante las razones expuestas, entiende sin embargo el magistrado disidente que pudo ser conducida la Sala a adoptar la presente decisión por el planteamiento

que el actor hizo del caso, al presentarlo —lo que, por lo demás, es habitual en este tipo de recursos— como si se tratara de un asunto de Derecho privado, incluso con citas, jurisprudenciales correspondientes a la casación en materia laboral, en lugar de haber respaldado el impugnante sus pretensiones —sobre cuya procedencia no opina el autor del presente voto salvado— por decisiones de esta misma Sala adoptadas en vía contencioso-administrativa; a saber: a) anteriores a la puesta en vigor de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por ejemplo, la de 19-2-62, (“Sudamérica de Seguros”), fallo en el cual el planteamiento fue realizado por el recurrente en forma similar al que iniciara estos autos, y no obstante la Sala hizo uso en aquella ocasión del indeclinable derecho del juez contencioso-administrativo de velar por la legalidad supuestamente infringida, facultad que hoy le reconoce expresamente el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; b) Posterior a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es, en cambio, la muy reciente decisión en Corte Plena de fecha 23-07-86 (“Oriente Entidad de Ahorro y Préstamo”), relativa asimismo a la motivación del acto administrativo, planteamiento fundamental del presente recurso contencioso.

Finalmente, aparte del natural deber de dejar expuesta su opinión disidente, aspira el magistrado autor del presente voto salvado a que para el futuro se produzca la necesaria rectificación del criterio hoy sustentado por la Sala; en el presente caso como consecuencia, estima, de una lamentable inadvertencia —incluso compartida en muy recientes decisiones declinatorias—, criterio que debería ser enmendado de aquí en adelante, so pena de seguir alterando reglas de competencia de ineludible cumplimiento tanto para los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa como laboral, esta última ahora obligada a pronunciarse, por efecto de decisiones como la presente, sobre actos administrativos emanados del Ministerio del Trabajo, impugnados por motivos que sólo descansan en razones atinentes al contencioso: la inmotivación de dichos actos, y la violación del procedimiento administrativo establecido por las leyes para que los respectivos funcionarios administrativos (inspectores del trabajo, y Ministro mediante recurso jerárquico) los produzcan y revisen en la vía administrativa interna, antesala del contencioso-administrativo judicial que compete a esta Corte.

**CSJ-SPA**

**30-3-87**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: ANSA vs. República (Ministerio del Trabajo).

Siendo esta la oportunidad de fallar la solicitada suspensión de los efectos del acto impugnado, previamente estima oportuno esta Sala como Juez último de su propia competencia pronunciarse en torno a ella para el caso *sub-judice*. Recientemente esta Corte, en fecha 5 de junio de 1986, al conocer de un recurso de nulidad interpuesto contra una decisión del Ministerio de Educación mediante la cual se procedió a descontar un día de salario a todos los trabajadores obreros al servicio de dicho Ministerio, declaró dicho asunto de naturaleza contenciosa del trabajo y calificó a la reclamación planteada ante esta jurisdicción con un conflicto “...en orden al reconocimiento de un pretendido derecho retributivo referente al descuento de un día de salario”. Afirmó este Juzgador inadmisibile el señalado recurso contencioso-administrativo por ser los derechos pretendidamente lesionados de índole laboral, regidos por la Ley del Trabajo, aplicable esta normativa al fondo de la cuestión entonces planteada, y correspondiente en consecuencia, a la jurisdicción del trabajo la resolución de tales litigios.

La naturaleza jurídica de la cuestión ahora suscitada no coincide con la antes referida; se trata ahora de un acto administrativo de efectos particulares dictado por el Ministro del Trabajo —ente administrativo—, mediante el cual ordenó la convocatoria a una Convención Obrero-Patronal para un tipo de actividad empresarial y con el objeto de negociar y suscribir un Contrato Colectivo para esa rama empresarial. Sirvió de fundamento normativo a la impugnada providencia administrativa el Decreto N° 440 de fecha 21-11-1958 emitido por la Junta de Gobierno entonces constituida y dictado en consideración a la necesidad de “una fecunda paz social”, para lo cual el Estado, a través de su potestad de imperio, patrocinaría la realización de los Contratos Colectivos por Ramas de Industrias para uniformar las condiciones generales de trabajo. Dicho Decreto-Ley, —debe observarse— no regla el fondo o contenido mismo de tales contrataciones, sino que impone al Estado una actividad administrativa dirigida a fomentar, desarrollar e incentivar la contratación colectiva.

Del modo aquí descrito y señalado, el caso de autos propuesto a este Tribunal es de naturaleza administrativa y no directa y estrictamente laboral. En efecto, no existe hasta ahora planteado un asunto que concreta y específicamente esté vinculado al fondo o contenido mismo de una contratación colectiva, sino a la obligación genérica, a la orden o mandato impuestas por el Estado a un particular para que emprenda una negociación destinada a suscribir un Contrato Colectivo. Como en el caso de autos se han llenado los requisitos reguladores de competencia exigidos por el citado fallo de esta Corte antes comentado, la tramitación y conocimiento de este recurso contencioso-administrativo de anulación dirigido a impugnar un acto emitido por un órgano de la Administración Pública en ejecución de una norma de Derecho Administrativo como lo es el Decreto-Ley 440, corresponde a esta jurisdicción y así se declara.

**CSJ-SPA (661)**

**15-12-87**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Banco del Orinoco vs. ASITRABANCA

En decisión dictada el 5 de junio de 1986 (recurso de Fetraeducación), esta Sala estableció que hay actos de la Administración Pública que, aun cuando vulneren derechos subjetivos, no son objeto de recurso contencioso-administrativo, sino que cualesquiera reclamaciones deben ventilarse ante los Tribunales del Trabajo por ser los derechos pretendidamente lesionados de índole laboral, regidos por la Ley del Trabajo y su Reglamento, aplicable al fondo de la cuestión y, en consecuencia, corresponde a la jurisdicción del trabajo la decisión de tales litigios.

En el caso de autos, se suscitó entre el Sindicato y el Banco del Orinoco una cuestión acerca de un proyecto de contrato colectivo de trabajo sometido por aquél a su discusión conciliatoria, a lo que se opuso la empresa por las razones que invocó y acogió la Inspectoría del Trabajo, pero, apelada la providencia, el Director General, obrando por Delegación del Ministro del Trabajo, la revocó y, en consecuencia, ordenó a la empresa discutir el proyecto de contrato.

Como se nota, en el caso fue presentado un proyecto de contrato colectivo de trabajo, y, opuestas excepciones, el Inspector del Trabajo decidió su procedencia, pero el jerarca —de acuerdo al artículo 370 del Reglamento de la Ley del Trabajo— revocó la providencia. Se trata, pues, de una controversia acerca de si debe o no discutirse entre el solicitante y el patrono un proyecto de contrato colectivo de trabajo, en cuya virtud cualquier reclamación de alguna de las partes acerca de la

improcedencia de las negociaciones es una cuestión que, de acuerdo al criterio de la Sala, ha de ventilarse ante la jurisdicción laboral, no siendo, pues, competente para ello, por lo que el recurso es inadmisibile, inadmisibilidad que puede pronunciar no obstante haber sido admitido por el sustanciador, porque la Sala conserva siempre el derecho de examinar la admisibilidad.

Antes de concluir, se advierte que en el caso de autos es distinto al decidido el 30 de marzo de 1970 (recurso de ANSA) porque en éste el Ministerio del Trabajo lo que ordenó fue, de acuerdo al Decreto 440 del 21 de noviembre de 1958, convocar una convención obrero-patronal, de modo que no se planteaba un asunto que concreta y específicamente estuviese vinculado a una contratación colectiva; en cambio, en el presente caso se suscitó una controversia entre quienes presentaron un proyecto de contrato colectivo y la empresa llamada a discutirlo, la que se opuso y, en tal virtud, se produjo la Resolución que desestimó las excepciones invocadas y ordenó, pues, la discusión de ese específico contrato, siendo, por ello, una controversia entre los solicitantes y el Banco requerido para discutir.

Por lo expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile, de conformidad con el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el presente recurso incoado por el Banco del Orinoco contra la Resolución Nº 6.855 dictada por el Ministerio del Trabajo. Queda a salvo el derecho del interesado a interponer su recurso por ante la jurisdicción laboral competente. Se revoca así el auto dictado el 12 de noviembre de 1986 por el Juzgado de Sustanciación de la Sala.

**CPCA**

**16-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Carlos E. Vincens J. vs. Directorio General del Estado Miranda de la Corporación Criollitos de Venezuela.

Por tanto, en el presente caso, siendo el acto al cual se le imputa una violación de garantías constitucionales, una decisión emanada de una entidad deportiva (Corporación Los Criollitos), que precisamente dictó en ejercicio de la atribución genérica que le otorga el artículo 26 de la Ley del Deporte, de organizar dicha actividad, no cabe duda que constituye materialmente un acto administrativo o de autoridad y, por ello, el control de su legalidad queda sometido al conocimiento de esta Corte, conforme al ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

**CSJ-SPA (45)**

**8-2-88**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Armando E. Monasterios vs. CANTV.

Esta Sala debe dejar sentado, sin embargo, que ella no es competente para conocer de los recursos contencioso-administrativos de anulación que se interpongan contra los actos confirmatorios de los reparos emanados de la Contraloría General de la República, pues tal competencia corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, en primera ins-

tancia (artículo 11 del Decreto N° 2.057 del 8 de marzo de 1977) y a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en segunda, tal como reiteradamente lo ha sostenido en pacífica jurisprudencia. No obstante, el hecho de que conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación del acto confirmatorio del reparo, se haya interpuesto también la acción contra el acto general que el actor dice servirle de fundamento, hace que la competencia corresponda —también por esta razón— a esta Sala.

Sentado lo anterior se observa que la norma contenida en el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al permitir la solicitud de nulidad de un acto de efectos particulares y, al mismo tiempo, la del acto general que le sirve de fundamento, no puede interpretarse en el sentido de subvertir las reglas generales relacionadas con el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos de anulación, entre ellas, las vinculadas con el lapso previsto en la ley para interponerlos. En este sentido, el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente para la fecha, consagró el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los reparos que formule la Contraloría en los siguientes términos:

“Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el recurso de plena jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de notificación. En el conocimiento de este recurso el Juez podrá examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del reparo”.

En consecuencia, el recurrente disponía de cuarenta y cinco días continuos para ejercer el recurso contencioso-administrativo de anulación y no lo hizo dentro de ese lapso, pues la confirmación del reparo le fue notificada el 10 de septiembre de 1982 y el recurso fue interpuesto el 8 de marzo de 1983, habiendo transcurrido, holgadamente, el plazo previsto en el artículo 103 de la citada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En contra de lo anterior no podría argüirse que el objeto del recurso es también un acto de efectos generales con respecto al cual no existe lapso de caducidad para su interposición, pues las disposiciones relativas a los recursos contra actos de efectos particulares no han sido derogadas por el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, precisamente, la pretensión fundamental del recurrente es la nulidad del acto de efectos particulares, para lo cual invoca la nulidad de una disposición de carácter general que dice servirle de fundamento, todo ello, con miras a obtener la nulidad del acto particular que lo lesiona, que es —si se quiere— su pretensión básica.

De admitirse la tesis que se cuestiona, bastaría a los particulares alegar la ilegalidad o la inconstitucionalidad de las disposiciones generales que le sirven de fundamento a actos de efectos particulares cuyos recursos han ya caducado, para de este modo poner en funcionamiento el mecanismo jurisdiccional, lo que no pudo nunca haber sido la intención del legislador en el comentado artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (45)

8-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los actos generales que le sirven de fundamento al acto confirmatorio del reparo impugnado son: el numeral 10 del artículo 21 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República y el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En efecto, se lee en la Resolución impugnada:

“Por las anteriores consideraciones, quien suscribe, en ejercicio de la atribución prevista en el numeral 1º del artículo 21 del Reglamento Interno del Organismo y de conformidad con lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, confirma el Reparó número DGAD-4-005 del 25-9-80, formulado a cargo de Armando Enrique Guía Monasterios por un monto de treinta y tres mil doscientos cincuenta bolívares (Bs. 33.250,00)”. (Subrayados de la Corte).

Como se observa, ninguna de esas disposiciones fueron impugnadas de nulidad, ni el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que confiere potestad a dicho organismo para confirmar, reformar o revocar los reparos mediante decisión que debe notificarse al interesado, ni el artículo 21, numeral 10 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, que señala como atribución de la Dirección General de los Servicios Jurídicos “conocer y decidir los recursos contra los reparos que regula el Capítulo II del Título VIII de la Ley Orgánica de la Contraloría”.

Muy por el contrario, el acto de efectos generales objeto de la acción de nulidad fue el numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, al cual se hace referencia en el texto de la Resolución, pero no en su dispositivo, y que, evidentemente, no constituye el fundamento del acto confirmatorio del reparo, pues dicha norma se limita a indicar el órgano competente, dentro de la Contraloría General de la República, para formular los reparos, disposición ésta que, como antes se señaló, no constituye el fundamento del acto administrativo de efectos particulares impugnado, pues a través de éste no se formuló un reparo, sino que se decidió un recurso contra un reparo ya formulado, para lo cual el Organismo Contralor se basó en las disposiciones antes citadas y la cuales no fueron objeto de la acción de nulidad.

Por lo expuesto, y por cuanto el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite demandar la nulidad, conjuntamente con la del acto administrativo de efectos particulares, sólo del acto o los actos generales que le sirvan de fundamento, y no cualquier disposición general a la cual se haga referencia en el acto, esta Corte declara improcedente la acción de nulidad incoada contra el numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República.

En virtud de los razonamientos anteriores, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la solicitud de nulidad del acto administrativo de efectos particulares de fecha 4 de mayo de 1982, emanado de la Contraloría General de la República e intentado por Armando Enrique Guía Monasterios, antes identificado, y sin lugar la acción de nulidad del numeral 9 del artículo 25 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, solicitada por el mismo ciudadano.

B. *Admisibilidad*a. *Requisitos*a'. *Definitividad del acto recurrido*

CSJ-SPA (60)

18-2-88

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Embotelladora Caroní C.A. vs. INCE.

**La definitividad del acto impugnado, es un requisito de admisibilidad para que el acto administrativo pueda ser recurrido en sede jurisdiccional.**

Ya es de vieja data el desarrollo jurisprudencial, particularmente el de esta Sala, respecto de los requisitos de admisibilidad de los recursos en vía contencioso-administrativa contra los actos de efectos particulares. De allí que el legislador, con fundamento en dicha jurisprudencia, consagrara expresamente, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuáles son esos requisitos, e hiciera lo mismo en otros textos legales como ocurrió, por ejemplo, en el Código Orgánico Tributario, respecto de los actos administrativos concernientes a la materia tributaria, al señalar los supuestos en que procede el recurso contencioso allí previsto.

Desde luego que, además de los requisitos que de manera explícita indique un determinado texto legal para que un acto administrativo pueda ser recurrido en sede jurisdiccional, existen otros que, pacífica y reiteradamente, ha venido exigiendo la doctrina y la jurisprudencia con tal propósito. Uno de esos requisitos es el relativo a la definitividad del acto, que es, precisamente el que según la Juez *a quo* no está presente en el que ante ella fue impugnado.

A ese respecto cabe recordar los criterios que en relación a los actos definitivos ha sentado en anteriores ocasiones esta Sala:

“Se entiende que un acto administrativo es definitivo, cuando implica la resolución, con plenos efectos jurídicos, de la cuestión sometida a conocimiento o decisión de la Administración. El acto definitivo, por tanto, es el que resuelve el fondo del asunto y, por ello, no necesariamente es un acto que emana del superior de la jerarquía pues más bien casi siempre se produce a niveles inferiores, por lo cual no debe confundirse el acto administrativo, del acto que causa estado”. (Sentencia del 10 de enero de 1979).

De manera pues que, en el presente caso, interesa conocer si el recurso contencioso-tributario interpuesto por Embotelladora Caroní, S.A., lo fue contra un acto definitivo o uno de trámite como lo afirma el sentenciador de la instancia, concepto este último que alude a aquella categoría de actos administrativos que, como su nombre lo indica, constituye un simple presupuesto de una decisión definitiva de la Administración y que, por lo tanto, no pueden ser objeto de impugnación, salvo que impidan la continuación de un procedimiento, causen indefensión o decidan indirectamente el fondo del asunto.

b'. *Agotamiento de la vía administrativa***CPCA**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Luigi Farato C. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**El principio mediante el cual no puede interponerse de nuevo recurso, como lo establece el art. 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para el recurso de reconsideración, es aplicable al recurso jerárquico una vez decidido.**

Por tanto, una vez dictado el acto que ponía fin a la vía administrativa, es decir, el jerárquico, el recurrente debía dirigirse a la vía contencioso-administrativa para alegar sus razones de hecho y de derecho como lo hizo, pero sin requerir de la Administración nuevamente un pronunciamiento, situación que ha podido ser procedente si hubiera habido silencio de la Administración y el recurrente, sin obtener respuesta de sus recursos hubiera preferido esperar por ello sin acogerse a la negativa del recurso por el silencio de la Administración, pues en ese caso la nueva solicitud (de 20 de marzo de 1986) se hubiera entendido como un apremio por la decisión correspondiente.

Más aún, entiende esta Corte que el principio mediante el cual no puede interponerse de nuevo recurso, como lo establece el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para el recurso de reconsideración, es perfectamente aplicable al recurso jerárquico una vez decidido.

b. *Oportunidad de la decisión***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ana de Lourdes Blondell vs. República (Ministerio de Fomento).

Por otra parte, ha sostenido la actora que era obligación del *a quo* declarar la inadmisibilidad de la querella *in limine litis* y no en la sentencia definitiva, como en efecto ocurrió. En referencia a este punto, la Corte ha sostenido que, efectivamente en el auto de admisión, el Juez contencioso-administrativo puede no darle curso a la petición, desechando la demanda sin entrar a sustanciar el proceso. Tal facultad tiene como finalidad la de desembarazar *ab initio* a los tribunales, de causas cuya tramitación en definitiva va a conducir al rechazo de la demanda por adolecer de vicios que hacen imposible la consideración del fondo del asunto debatido. El pronunciamiento que hace el Tribunal sobre la admisibilidad, es un verdadero fallo, y como tal apelable ante el Superior, en los casos de juzgados unipersonales, o ante el Tribunal en pleno de los casos de juzgados pluripersonales.

Ahora bien, tal recurso de apelación única y exclusivamente puede ser ejercido en los casos en que se niegue la admisión del recurso; por lo tanto, la parte querellada no puede apelar de la decisión que admite la demanda. Por otro lado, la cons-

tatación de las condiciones de admisibilidad es una materia que afecta el orden público y que se encuentra regulada por normas imperativas de derecho público procesal, en virtud de lo cual ello obliga a esta Corte a concluir que, el debate sobre la admisión del recurso se mantiene vivo durante el proceso, pudiendo el Juez declarar no admisible la acción con la única limitación de que no puede hacerlo después de decidir el fondo del asunto.

Así, con vista a los razonamientos antes expresados, considera esta Corte que el *a quo* actuó dentro de sus facultades legales, al pronunciarse en la sentencia definitiva sobre la inadmisibilidad de la querrela intentada por la abogada Ramona Becerra de Gómez, en representación de la ciudadana Ana de Lourdes Blandell G., sin hacer pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, y así se declara.

### C. Procedimiento

#### a. Reglas de procedimiento

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ana de Lourdes Blondell vs. República (Ministerio de Fomento).

**No es aplicable al proceso contencioso-administrativo el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.**

En relación a este punto esta Corte observa que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, invocada por la actora, regula los procesos a ser ventilados en la Administración Pública, Central o Descentralizada, e integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, cuyo objeto es la emisión de un acto administrativo. Al contrario, el procedimiento judicial se dirime ante otro tipo de órganos como lo son los judiciales, pertenecientes no ya a la Administración Pública como los anteriores, sino a otra rama del poder público como lo es la judicial, y que ejercen la función jurisdiccional mediante sentencias, en las cuales declara, con fuerza de verdad legal, el derecho aplicable al caso concreto. Por lo tanto, no se puede pretender que en el procedimiento contencioso-administrativo se aplique la Ley Orgánica antes citada, ya que sus normas tienen expresamente por objeto la regulación de un procedimiento de naturaleza absolutamente distinta al judicial, como lo es el administrativo.

Por otro lado, existen en nuestro ordenamiento jurídico, normas expresas que regulan tanto el proceso de reforma de las demandas, como su admisión. Al respecto el Código de Procedimiento Civil vigente, norma de aplicación supletoria en estos procesos, en su artículo 343 establece que la demanda sólo podrá ser reformada hasta antes de la contestación, luego de lo cual se entiende trabada la litis. En tal sentido, se pronunciaba también el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil (derogado por el actualmente vigente) bajo cuyo imperio fue introducida la querrela. En el caso de autos, la parte querellada no concurrió al acto de contestación de la demanda, por lo que, en aplicación del privilegio a favor de la República contemplado en el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, se la entiende contradicha. De ello resulta consecuentemente que el plazo que otorga la Ley para reformar la querrela se encuentra vencido, razón por la que ya no puede ser modificada la demanda.

Con vista de las consideraciones antes expresadas, esta Corte considera que no es aplicable al presente proceso contencioso-administrativo el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, por tanto, el plazo para modificar el escrito contentivo de la demanda venció luego de pasado el acto de contestación. En consecuencia, la reforma del recurso hecha por la querellante en esta alzada es extemporánea y, por tanto, inválida, lo que deja intactos tanto en su contenido como en su forma, los petitorios originalmente hechos por la actora al momento de introducir la querella, y así se declara.

b. *Emplazamiento*

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Círculo de Lectores vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

Además, tampoco procede la reposición solicitada por el prenombrado tercero, porque en los juicios de nulidad no existe citación, que se hubiere dejado de practicar, sino que, por el contrario, existe un emplazamiento, mediante Cartel, a cualquiera interesado, incluyendo los destinatarios de los actos, y así se declara.

c. *Actuación de la Administración recurrida: Prohibición de la motivación sobrevenida*

**CPCA**

**8-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Máximo Rivas vs. Instituto Nacional de Deportes.

**La motivación sobrevenida no puede subsanar la inmotivación de que adolecen los actos administrativos cuando éstos son impugnados judicialmente.**

Para resolver el objeto de la apelación, la Corte observa:

En el acto de remoción se señala como fundamento de dicho acto, de manera genérica, el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el "aparte B" (*sic*) del ordinal 2º del artículo único del Decreto Nº 211, sin atribuirle al querellante ninguna función en particular de las tantas que se mencionan en las normas señaladas. Tal circunstancia, además de configurar una deficiente motivación del acto, impide gravemente al querellante ejercer debidamente su derecho a la defensa para demostrar lo que considerara pertinente en contra de aquel acto. Pero, por otro lado, encuentra la Corte que es en el acto de contestación de la querella, cuando la Administración indicó las funciones que a su juicio desempeñaba el querellante, y que permitían calificar su cargo de Coordinador Administrativo como de confianza y, por ende, de libre nombramiento y remoción. Ahora bien, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, la motivación sobrevenida no puede subsanar la inmotivación de que adolecen los actos administrativos, cuando

éstos son impugnados judicialmente, ya que de admitirse tal motivación sobrevenida, se causaría una gravísima indefensión a los administrados querellantes, porque antes de introducir las respectivas demandas de nulidad nunca podrían saber los verdaderos motivos que tuvo en cuenta la Administración para dictar un acto como lo dictó, sino después de introducida la demanda. Tal anormalidad no puede admitirse, y mucho menos podría aceptarse como un recurso en favor de la Administración para subsanar los errores y defectos de sus actos administrativos, sin lesionar la garantía constitucional de la defensa, y sin violar los artículos 9º y 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que obliga a la Administración a formular en la motivación de sus actos, los motivos y razones de sus decisiones.

Desde otro orden de ideas, siendo ineficaces e inválidos los motivos sobrevenidos de los actos administrativos, alegados por la Administración demandada en el acto de contestación de la querrela, y al no constar en la motivación de tales actos, tampoco pueden ser objeto de prueba en los procesos de anulación, en razón de que no tienen relación con el objeto de la controversia, que viene determinada fundamentalmente por el contenido del acto cuya nulidad se pretende. Por esta razón, en el caso de autos, resultan impertinentes las pruebas que el sustituto del Procurador General de la República pretende hacer valer en juicio, y así se declara.

*d. Suspensión de efectos del acto administrativo*

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme

Caso: Fábrica de Pastas Milani vs. República, Ministerio del Trabajo (Comisión Tripartita).

Establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, a instancia de parte, podrá acordarse la suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuando tal suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso de autos, la recurrente solicita la suspensión de la orden que fuere impartida por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Carabobo y Cojedes, mediante la cual se le ordenó "...reincorporar a sus labores habituales al ciudadano...".

Al efecto, estima esta Corte, sin ningún otro análisis adicional, que tal orden conlleva la apreciación de que el ciudadano cuya reincorporación se ordenó, prestaba servicios a favor de la recurrente, cuando el fundamento del presente recurso es la afirmación de ésta, según la cual, tal ciudadano no prestaba sus servicios a la misma recurrente, ni vinculado se hallaba con contrato laboral alguno.

La consideración acerca de la existencia o inexistencia del contrato de trabajo, corresponde al análisis de fondo de la materia en litigio, y por ende escapa a la consideración del presente fallo; sin embargo, es obvio que, negar la suspensión de los efectos del acto administrativo, conduciría a exigir el cumplimiento de un contrato cuya existencia no ha sido establecida.

De otra parte, la definitiva que se pronuncie por tal consideración, podría concluir negando la existencia del contrato de trabajo, cuando apriorísticamente se ha exigido su cumplimiento; luego es de concluir que mantener los efectos del acto cuya suspensión ha sido solicitada, podría causar un gravamen irreparable a la recurrente, puesto que, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige, constituyen obliga-

ciones de hacer que se cumplen temporalmente e indiscutiblemente; lo ejecutado en el tiempo no puede ser modificado en forma alguna, ni sus daños reparados con posterioridad.

Per contra, si la decisión que sobre el asunto se dicte, llegare a afirmar la existencia del contrato cuya existencia se impugna, al trabajador cuya reincorporación se difiere, ningún perjuicio se le causa puesto que, si quedare firme la orden cuya suspensión se solicita, la misma alcanza la reincorporación y el pago de los salarios caídos a favor del presunto trabajador, y así se declara.

**CPCA**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**No procede la solicitud de suspensión de efectos de la negativa de un registro.**

El acto cuya suspensión ha sido solicitada es la Resolución número 356 dictada por la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, creada por el Decreto número 61 del 20 de marzo de 1984 que resolviera no autorizar el registro de la deuda externa privada de la empresa Tejidos Loma C.A., por un monto de US\$ 33.744,83, originada por la compra de una máquina y sus accesorios para la fabricación de tejidos y confección de textiles contraída con el acreedor Valentín Rius Clapers S.A. El recurrente estima que los efectos de tal negativa le causan daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, materializado fundamentalmente en la excesiva acumulación de intereses por la no solventación del préstamo que le fuera concedido así como por la pérdida del crédito ante el acreedor.

Esta Corte observa que la suspensión de los efectos de la negativa de un registro como es el caso presente no constituye, en principio, una situación que puede ser objeto de tal solicitud, por cuanto de accederse a la misma, se estaría otorgando en forma preliminar al recurrente, esto es, sin tener elementos de juicio que fundamenten tal decisión, la pretensión que el mismo ha deducido. Por otra parte el acto denegatorio, sólo puede "suspenderse", acordando el beneficio que ha sido negado y, ello no resulta técnicamente posible. Es así como esta Corte ha mantenido el criterio de la no procedencia de la suspensión de los actos que constituyen un rechazo por parte de la Administración, de la solicitud del administrado. Este criterio ha sido modificado parcialmente en el sentido de admitir que en circunstancias extraordinarias, en las cuales el recurrente demuestra con un cúmulo de pruebas la existencia de un daño que no puede repararse con el acto definitivo, la procedencia de tal solicitud. En principio sólo los actos que establecen cargas para los administrados constituyen el objeto del pronunciamiento previo que impide que se produzca la ejecutividad natural del mismo, ya que, en la situación señalada, la providencia del juez tiende a impedir la eficacia del contenido del acto administrativo; en cuanto que, en el pronunciamiento denegatorio la Administración lo que ha hecho es un rechazo de una pretensión, por lo cual la decisión del juez no sería otra cosa que su sustitución en la voluntad administrativa para crear una situación nueva cuya competencia natural radica en la esfera administrativa. El admitir la posibilidad de la suspensión de los efectos de los actos denegatorios ha sido una posición recientemente adoptada por la jurisprudencia contencioso-administrativa, limitándola a la real existencia de circunstancias extraordinarias. Ha señalado así la citada jurisprudencia que algunos actos de contenido denegatorio pueden ser afectados en su eficacia natural cuando su condición de tutor del orden público le obligue a adoptar

una medida análoga a la que derivaría de un amparo constitucional; pero esto sólo se plantea cuando los efectos naturales del acto exceden de los que destinan a producir el "acto-tipo", esto es, cada supuesto típico de decisión administrativa. En el caso presente el acto-tipo es la denegación de un registro por estimar la Administración que el solicitante del mismo incumplió con los requisitos exigidos para su obtención. El efecto natural es el rechazo de la solicitud y sus consecuencias indirectas escapan a la apreciación del Tribunal.

**CSJ-SPA (53)**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Aluminium Company of Canada Limited vs. República (Ministerio de Fomento).

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo impugnado, previo el cumplimiento de requisitos que deben ser objeto de un riguroso análisis por parte de esta Sala, la cual a través de su jurisprudencia ha dejado sentados los principios fundamentales que rigen para su aplicación.

En tal sentido, ha establecido este Supremo Tribunal que la medida excepcional de suspensión es procedente, cuando sea indispensable para evitar que la ejecución del acto produzca al interesado perjuicios de imposible o difícil reparación en la sentencia definitiva si luego éste es declarado nulo, y bajo ese entendimiento la Corte, en múltiples ocasiones, ha suspendido los efectos de actos administrativos, una vez que ha valorizado o apreciado los daños y la irreparabilidad o la dificultad en la reparación de los mismos.

A los efectos del caso en estudio, la Corte observa que la empresa recurrente, para solicitar la aplicación de tal medida, ha alegado que el acto emanado del Ministro de Fomento mediante el cual declara la caducidad de la marca "ALCAN" de su propiedad, "pudiera ocasionarle un gran daño, puesto que personas interesadas con buena o mala fe pueden solicitar el registro de la marca declarada caduca y estará en una absoluta inseguridad jurídica para las operaciones comerciales que realiza ALCAN con sus clientes en Venezuela".

Analizada la situación, la Sala estima que realmente de no suspenderse la ejecución del acto impugnado, la empresa recurrente se vería obligada a paralizar sus operaciones comerciales en el país, ya que no podría hacer uso de su marca, así como también se encontraría en la difícil circunstancia de que dicho registro fuese concedido a un tercero. En el supuesto de que la Corte declarase con lugar el recurso, difícilmente podría acordar la sentencia definitiva la reparación del daño que la ejecución de ese acto haya podido causar, razón por la cual la Sala considera procedente la solicitada suspensión de los efectos del acto impugnado.

Es de advertir que esta decisión no prejuzga acerca de la procedencia o no de la declaratoria de caducidad a que se contrae la Resolución impugnada, lo que constituye la materia de fondo del asunto planteado, y que sólo puede ser verificada a través de las probanzas que la recurrente presente en el curso del proceso y sobre lo cual le está vedado a la Corte pronunciarse en esta oportunidad procesal.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso de autos, concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, acuerda la suspensión temporal de la Resolución N° 3.137 de fecha 17 de octubre de 1986 dictada por el

Ministro de Fomento, previniendo a la impugnante que la falta de impulso procesal adecuado, dará lugar a la revocatoria por contrario imperio de la medida acordada.

**CPCA**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: María A. Rauseo vs. Instituto de Previsión Social del Odontólogo (IPSO).

El recurso de nulidad objeto del presente procedimiento ha sido interpuesto contra dos actuaciones de la Comisión Electoral Nacional del Instituto de Previsión Social del Odontólogo, relativas a las elecciones que habrán de celebrarse el día 12 de febrero de 1988, tal como se evidencia de los autos. Una de las decisiones impugnadas es la admisión de la plancha encabezada por el Dr. Teodoro Cuberos; y la otra es la denegación de la inscripción de la que encabeza la recurrente. De allí que, de otorgarse la suspensión solicitada la misma daría lugar a la situación inversa, esto es, a la inscripción de la plancha de la recurrente y, a la cancelación del registro que fuera impugnado. Tales circunstancias, obviamente son efectos que exceden de la naturaleza cautelar que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia previera al establecer la suspensión, por cuanto inciden en tal forma sobre la cuestión de fondo que habrá de debatirse por medio del recurso. Esta circunstancia por sí sola es suficiente para declarar improcedente la solicitud interpuesta, a lo cual se suma, la inexistencia de alegatos concretos destinados a poner en evidencia el requisito esencial para la suspensión, como lo es la existencia de un daño irreparable o de difícil reparación en la definitiva. Por el contrario, en el caso presente la impugnación de los actos, de ser declarada con lugar, produciría la nulidad del acto con su natural efecto retroactivo, esto es, con la reposición del procedimiento eleccionario al momento en que el eventual vicio se produjo. Por todo lo anterior no está planteado un riesgo para los recurrentes, ni para la comunidad involucrada en el proceso, que no pueda ser reparado por la definitiva, por todo lo cual se niega el pedimento de suspensión.

*e. Pruebas*

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Adolfo Medina M. vs. Universidad Centro-Oriental "Lisandro Alvarado".

**Procede la aplicación por analogía de las disposiciones de la Ley de Registro Público en materia de certificaciones, sobre los extremos que deben cumplir los actos administrativos de contenido certificadorio.**

Ahora bien, al examinarse dicho expediente administrativo, la Corte encuentra que el acto certificadorio de las copias fotostáticas que lo componen, está formulado en forma defectuosa, hasta el punto que no es posible para esta Corte darle

el valor de verdaderas copias certificadas. En efecto, la certificación administrativa es una declaración que emite el funcionario con competencia para ello, de que las copias sobre las cuales recaen son una reproducción fehaciente de sus respectivos originales, lo cual supone una labor de confrontación por aquel funcionario, de modo que pueda asumir una responsabilidad por la veracidad de su declaración. En este sentido, esta Corte ha advertido sobre la forma errada e incierta en que algunos organismos de la Administración Pública emiten tales certificaciones. En efecto, en primer lugar, no consta la identificación de quien emite la certificación, ni el cargo que ocupa. En segundo lugar, cuando se trata de funcionarios que no tienen competencia directa para efectuar tales certificaciones, tampoco se señala la autorización previa de la máxima autoridad por la que se le delega tal facultad. En tercer lugar, y esto es lo más frecuente, cuando se trata de un expediente compuesto de varios documentos diferentes, se omite en cada copia de estos documentos la respectiva certificación, y se pretende suplir con una certificación general sobre todo el contenido del expediente. Y en cuarto lugar, en este último caso, en la nota de certificación se omite también indicar el número de páginas que componen el expediente para poder verificar la exactitud de la certificación. Estos criterios los ha venido reiterando esta Corte, en el sentido de que los organismos administrativos en su actividad certificatoria no pueden obviar las anteriores formalidades, porque de ellas depende la garantía de la veracidad y de la certeza de las certificaciones de los expedientes administrativos.

A este respecto, la Corte cree conveniente advertir, que ante la ausencia de normas expresas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sobre los extremos que deben cumplir los actos administrativos de contenido certificatorio, por analogía, pueden servir de referencia las exigencias que para las certificaciones de los Registradores, se contemplan en el artículo 105 de la Ley de Registro Público. En efecto, la actividad de los registradores al ejercer la facultad de certificar las copias de los documentos protocolizados y de los documentos y expedientes que consten en sus archivos, constituye una típica función administrativa, a través de la cual la Administración Pública da seguridad jurídica a los instrumentos, y por ende, los datos que emiten por la función de donde provienen, como por la naturaleza de los organismos que los emiten, son de carácter administrativo. Existiendo, pues, semejanza entre estos actos y las certificaciones que producen el resto de los funcionarios de la Administración Pública Nacional, es posible aplicar por analogía las disposiciones de la Ley de Registro Público en materia de certificaciones.

Al carecer de valor probatorio el expediente administrativo, remitido por la Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado", no es posible dar por cumplido el procedimiento disciplinario, que como presupuesto de la validez de las sanciones de destitución del personal docente ordinario de dicha Universidad, exigen el último aparte el artículo 64 del Reglamento General de dicha Universidad, y el artículo 39 el Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la misma Universidad, y así se declara. Igualmente, por la carencia de validez del expediente en cuestión, tampoco es posible para la Corte dar por demostrados los hechos que según el acto recurrido configuran las causales de destitución, y así se declara.

**CPCA****11-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alejandro Sánchez vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Ahora bien, el artículo 1.384 del Código Civil prevé que las copias de documentos públicos o cualesquiera otros documentos auténticos hacen fe si las ha expedido el funcionario competente con arreglo a las leyes. Como se señaló, en cada una de las copias no figura el nombre del funcionario que las expide, razón por la cual se desconoce si él es funcionario competente, pues su firma no coincide con la que figura en la certificación genérica estampada al final del expediente, motivo este por el que, antes de violar el artículo 1.384 del Código Civil, el Tribunal *a quo* no hizo otra cosa que aplicarlo para desestimar dichas copias.

Lo mismo con el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central, de conformidad con el cual las copias certificadas se expedirán por orden expresa del Ministro; es este caso, por orden expresa de la autoridad competente y "serán firmadas por el funcionario correspondiente". La no correspondencia entre la firma con la cual se suscribió la certificación genérica y la que aparece en cada folio, sin indicación alguna de la persona a quien pertenece, no permite comprobar que el funcionario que la suscribió sea el funcionario correspondiente al que se refiere la Ley, razón por la cual, antes de violar el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central, el Tribunal *a quo* no hizo otra cosa que aplicarlo. Es cierto, sin embargo, como lo señala el tercer opositor, que las firmas no necesariamente deben ser legibles. Lo que se cuestiona en esta Alzada no es la ilegibilidad de la firma que aparece en cada folio, sino la ausencia de identificación de la persona a quien corresponde dicha firma, lo que impide determinar si se trata del funcionario "competente" o "correspondiente" al que se refieren los artículos 1.384 del Código Civil y 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

**D. Poderes del Juez****CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María G. de Wentinnes vs. Corporación de Desarrollo de la pequeña y mediana industria.

No obstante, debe recordarse que la omisión del procedimiento legalmente establecido es un motivo de nulidad absoluta, conforme lo prevé el ordinal 4º) del Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y por ende, de orden público, que esta Corte podría apreciar y *declarar de oficio, si ello fuera así, de acuerdo al principio implícitamente consagrado en el Artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*. Aún más, los vicios que hacen los actos administrativos nulos absolutamente, no pueden ser convalidados, ni por la Administración, ni por los interesados, y mucho menos por los Jueces, de modo que éstos pueden declararlos nulos aunque la querellante no los hubiera alegado.

CPCA

14-1-88

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Isabel C.A. vs. RECADI.

En cuanto al *petitum* del recurso, debe señalar esta Corte que su pronunciamiento se concreta al acto impugnado, sin entrar a pronunciarse sobre otros aspectos, dado que la legalidad examinada se refiere al acto administrativo que negó el Registro de la Deuda Externa Privada de la empresa "ISABEL, C.A.", y las consecuencias de su nulidad es ORDENAR el Registro correspondiente.

En base a lo anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara Con Lugar el recurso de nulidad interpuesto por la Empresa "ISABEL, C.A.", contra la Resolución N° 6.604 de fecha 1° de Noviembre de 1985 emanada de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada (RECADI) creada por Decreto N° 61 del 20 de Marzo de 1984, cuya nulidad se declara, ORDENAN-DOSE el registro de la deuda externa privada de la antes mencionada empresa por un monto de cuatro millones seiscientos cincuenta y un mil ciento sesenta y dos dólares de los Estados Unidos de América con ochenta centavos (US\$ 4.651.162,80), al tipo de cambio preferencial establecido en el Convenio Cambiario vigente para la fecha de Publicación del presente fallo.

### E. Sentencia

#### a. Apelación

CPCA

17-12-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Ligia Vivas vs. República (Ministerio de Justicia).

**La correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo, la defensa o ataque del acto administrativo que constituye el objeto de la controversia.**

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte, el precisar que la apelación prevista contra las sentencias de los Tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia tiene un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso, sino que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 162, exige su formalización mediante un escrito en el cual señalan los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo que puede ser declarada, tanto a solicitud de parte, como de oficio. La apelación posee así un carácter muy especial por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desea formular contra el fallo recurrido, a fines de que el Tribunal de Alzada, de proceder, corrija o enmiende los vicios o irregularidades que se imputen a la decisión. Lo anterior no impide que se replanteen por parte del formalizante los

argumentos a favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso; en razón de lo cual la correcta formalización ha de contener prioritariamente las razones por las cuales se impugna la sentencia apelada y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo contra la misma, la defensa o ataque del acto administrativo que constituyera el objeto de decisión en primera instancia. De allí que el apelante es quien determina en la formalización el objeto controversial, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene en virtud de lo anterior gran analogía con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia apelada, ya que éstos han de quedar perfectamente determinados; pero tal analogía es relativa por cuanto el Juez de Alzada no es simplemente un contralor de derecho, sino que su potestad abarca la decisión de todo el asunto, ya que tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado.

Está claro, por consiguiente, que el escrito de fundamentación de la apelación debe estar dirigido a poner en evidencia "los vicios de la sentencia", de modo que mal puede considerarse sustentado el recurso, cuando la formalización se contrae a copiar los argumentos expuestos por la Administración para justificar en primera instancia la validez del acto que se recurría o cuando la argumentación allí contenida no tiene relación directa con la motivación del fallo.

En el caso *sub-judice*, resulta indudable que la parte apelante omitió, en forma manifiesta, el señalar en forma expresa y precisa los vicios de forma o de fondo que supuestamente afectaban el fallo de la instancia y que dieron lugar a su apelación. Tal y como se desprende del escrito de formalización, antes parcialmente transcrito, el sustituto del Procurador General de la República se limita a reseñar partes de la sentencia apelada y a manifestar su acuerdo y desacuerdo con los distintos pronunciamientos del Tribunal *a quo*. En consecuencia resulta evidente la carencia absoluta de razones de hecho y de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión recurrida, y ante tal circunstancia, la formalización así realizada resulta defectuosa, equivalente casi a la falta de formalización, por todo lo cual, dicha apelación debe considerarse desistida por esta Corte, y así se declara.

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Armando García vs. INOS.

**El apelante en la formalización es quien determina el objeto controversial, por lo que debe delimitar los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia.**

Entra esta Corte a analizar la apelación efectuada por el Sustituto del Procurador General de la República, y observa que el escrito se refiere y se limita a replantear los fundamentos de la querella.

En este sentido, ha sido jurisprudencia de esta Corte que el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, exige que en el escrito de formalización se señalen los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio, sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo, que puede declararse de oficio o a instancia de parte. De este modo, la apelación posee un carácter especial, ya que se pretende que el apelante sea quien delimite los motivos de la impugnación

del fallo recurrido, con el fin de que el Tribunal de Alzada enmiende los vicios o irregularidades de la decisión.

Mas sin embargo, no debe considerar lo anterior como impedimento del formalizante para exponer nuevamente los argumentos a favor o en contra del acto objeto del recurso, no obstante, la correcta formalización debe contener prioritariamente las razones de impugnación del fallo recurrido, y sólo en un segundo plano y como motivo de fondo, la defensa o el ataque del acto administrativo objeto de la decisión de primera instancia. No puede aceptarse una formalización de la apelación que se queda en ratificar un criterio sostenido por ante el procedimiento llevado por el *a quo*, como si la apelación fuera una primera instancia y esta Corte por los amplios poderes de revisión que tiene, debe sustituirse al incumplimiento de una norma como lo es el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En este orden de ideas, es menester destacar que el apelante en la formalización es quien determina el objeto controversial, por lo que debe delimitar los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. Es cierto, por otra parte, que el Juez de Alzada no es un simple contralor del derecho, sino que tiene potestad para abarcar la decisión de todo el asunto e incluso tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado como se señalara anteriormente.

De lo precedentemente expuesto y examinado el escrito de formalización, presentado éste, no está dirigido a poner en evidencia los vicios de la sentencia, por lo que no puede considerarse como sustento del recurso, por cuanto la formalización únicamente está dirigida a poner de manifiesto que la Administración tiene un criterio distinto a la sentencia, y se omitió en el caso de autos, señalar con precisión los vicios de forma o de fondo de que adolecía la sentencia, por lo que la formalización así efectuada resulta defectuosa.

En este sentido, ha sido criterio de esta Corte que la carencia en la formalización de las razones de hecho y de derecho que permitan desvirtuar los fundamentos de la decisión apelada (como ocurre en el caso *sub-judice*) equivalen a la ausencia de formalización de la apelación, debiendo en consecuencia producirse ante tal situación los efectos previstos en el Artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, el desistimiento de la apelación, lo cual así se declara.

**CPCA**

**8-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Máximo Rivas vs. Instituto Nacional de Deportes.

**El tiempo de que dispone el apelante para consignar el escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho sobre las que apoya su recurso, es un lapso incluyente y no excluyente.**

Al respecto esta Corte considera, que de acuerdo al texto del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el tiempo de que dispone el apelante para consignar el escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho sobre las que apoya su recurso, antes que ser un lapso excluyente, es un lapso incluyente. En efecto, cuando la Ley expresa que determinado acto puede realizarse dentro de los días que componen un período de tiempo, se comprenden en él todos los días, desde el comienzo del lapso, o sea, desde el día *a quo*, hasta el día *ad quem* es decir, hasta el último de dichos días. Por el contrario, cuando el acto en cuestión

sólo puede efectuarse en un día fijo, al concluir los días anteriores, se excluyen del lapso todos estos días. La diferencia es clara. En el lapso abierto, el acto es oportuno si se efectúa en cualesquiera de los días que lo integran. Mientras que en el segundo lapso, el excluyente, hay que esperar el transcurso de todos los días anteriores para poder realizar el acto de que se trata.

En lo atinente al lapso para presentar el escrito de sustentación de la apelación, en los procedimientos de segunda instancia contencioso-administrativos, el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia reza textualmente:

“En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación”.

“*Dentro* de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito *en el lapso indicado*, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte” (Subrayado de la Corte).

La utilización del adverbio *dentro*, que significa “en la parte interior de un espacio o término” y de la preposición “en” que indica “lugar, tiempo o modo en que se determinan las acciones de los verbos a que se refiere”, permiten concluir que el lapso que media entre el día siguiente a la designación del Ponente y a la fijación del décimo día para comenzar la relación de la causa (día *a quo*), y el día en que ésta se inicia, inclusive, (día *ad quem*), son hábiles para que el apelante consigne el escrito de sustentación de la apelación.

En el presente caso, el sustituto del Procurador General de la República presentó el escrito de fundamentación de la apelación, el día décimo, es decir, el mismo día en que comenzaba la relación de la causa en el procedimiento de Alzada, y por tanto, dicho escrito fue consignado “dentro” y “en” el lapso fijado para el inicio de la relación. Por otra parte, el hecho de que ese mismo día la Corte debe comenzar la relación mencionada, no lo elimina del lapso de que dispone el apelante para cumplir con la obligación procesal de sustentar su apelación, y así se declara.

En razón de lo expuesto, se desestima la solicitud del apoderado del querrelante de que esta Corte declare extemporáneo el escrito de fundamentación de la apelación presentado por el sustituto del Procurador General de la República, y en consecuencia, se considera válido e improcedente el pedimento de que se estime como desistida tácitamente la apelación, y así se declara.

#### b. *Recurso de hecho*

**CPCA**

**9-2-88**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Establece el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que “...cuando el recurso haya sido intentado con el testimonio respectivo o una vez que éste sea consignado, la Corte, con vista del mismo, sin otra actuación... declarará... si hay o no lugar al recurso de hecho”.

En el caso de autos, el recurrente no presentó en la oportunidad respectiva, el testimonio indispensable para decidir a qué se refiere la norma transcrita, y, pareciere así, que el recurso no podría ser decidido por ausencia de aquel instrumento.

Ahora bien, considera esta Corte que el lapso concedido por la Ley para presentar tal recaudo es un lapso de caducidad, y en ausencia de su presentación dentro del plazo fijado por la Corte, debe precluir la oportunidad de su presentación, y así debe ser interpretada tal norma; lo contrario significaría la imposibilidad de decidir, enervándose la obligación procesal de los jueces de decidir, siendo tal circunstancia fuente de responsabilidad para los jueces, por denegación de justicia, tal como lo prevé el artículo 19 del Código de Procedimiento Civil. Y así se declara.

#### 4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

##### A. Contencioso-Tributario

CSJ-SPA (654)

14-12-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: José Hoffman B. vs. I.S.L.R.

**En un recurso contencioso-fiscal tramitado conforme a las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, la carga de la prueba del acto recurrido corresponde a la Administración tributaria.**

El Tribunal de la recurrida al declarar sin lugar el recurso interpuesto, parece haber partido de la base de que en un recurso contencioso-fiscal corresponde al recurrente probar la existencia misma del reparo formulado. No otra conclusión puede extraerse de la lectura de la sentencia apelada, en la cual se declara sin lugar el recurso por no haber producido el recurrente los documentos pertinentes. Y analizado desde esta perspectiva el asunto sometido a consideración de la Corte, se encuentra que, efectivamente, aparecen en autos simples copias fotostáticas tanto de la Resolución impugnada como del acta de reparo que le sirve de fundamento. De manera que debe establecerse previamente si el recurrente, en un recurso contencioso-fiscal que debió tramitarse conforme a las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, tenía la carga u obligación de aportar la prueba del acto recurrido y si su no presentación puede acarrear válidamente la declaratoria sin lugar del recurso:

En el indicado orden de ideas se observa que la Ley de Impuesto sobre la Renta aplicable *rationae temporis* al caso de autos, imponía en su artículo 128 como principal carga procesal para el contribuyente al interponer el recurso contencioso-fiscal, el exponer las razones de hecho y de derecho en que éste se fundamenta, añadiendo que el escrito respectivo y sus anexos podrían ser remitidos por intermedio de un juez o notario público. Obsérvese que, como única carga procesal para el momento de la interposición del recurso, la Ley de Impuesto sobre la Renta establecía la de señalar al órgano jurisdiccional las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal. Mas no consagraba la obligación de presentar junto con el recurso el original del acto impugnado, pues de la mención de que aquél y sus anexos pueden ser remitidos por intermedio de un juez o de un Notario Público, no se colige que dicho original deba necesariamente ser acompañado.

El Código de Procedimiento Civil, aplicable por vía supletoria al caso de autos, establece a su vez como bien señala la representante de la Contraloría General de

la República, que el instrumento en que se funde la demanda, esto es, aquel del cual se derive inmediatamente la acción deducida, deberá producirse con el libelo. Sin embargo, tal disposición no puede aisladamente servir de fundamento para atribuir al recurrente la carga de probar la existencia del reparo. En efecto, por una parte, el artículo 315 del mismo Código de Procedimiento Civil, establece que si el demandante no hubiere acompañado su demanda con los instrumentos en que funde su acción, no se le admitirán después, a menos que haya designado en el libelo, la oficina o el lugar donde se encuentren —tal como podría interpretarse que sucede en el caso de autos—, o que sean de fecha posterior, o que aparezca, si son anteriores, que no tuvo conocimiento de ellos; y, por la otra, ha sido criterio tradicional de la jurisprudencia de Casación Civil, que la no presentación del instrumento fundamental de la demanda no lleva necesariamente a concluir que la misma deba ser declarada sin lugar, pues la sanción que el artículo 315 establece “se encuentra orientada a que el demandado se encuentra indefenso ante la presentación de un documento que, por su importancia, es imprescindible para la resolución del problema jurídico planteado, y que de haber sido conocido oportunamente, sobre él hubiese versado primordialmente la defensa, sin que puedan llevarse sus consecuencias hasta el extremo de que la demanda invocada en tales condiciones deba ser necesariamente declarada sin lugar, por cuanto el actor ha podido suplir tal omisión con otros medios de prueba” (sentencia de la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo del 21 de abril de 1965).

Y en efecto, encuentra la Sala que el problema planteado en el presente caso se encuentra solucionado por el Código Orgánico Tributario, el cual, en su artículo 75, establece que al escrito contentivo del recurso contencioso-fiscal debe acompañarse el documento donde aparezca el acto recurrido o, en su defecto, ser suficientemente identificado en el texto de aquél. Además, consagra para la administración tributaria la obligación de remitir el respectivo expediente administrativo, donde deberá aparecer copia del acto impugnado. Las dudas se presentan, pues, en aquellos casos que han debido tramitarse conforme a lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Respecto de éstos, el artículo 227 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece para la administración la obligación de remitir a los tribunales de Impuesto sobre la Renta el expediente correspondiente, que deberá contener, a tenor de lo dispuesto en el artículo 228 *ejusdem*, “el escrito original del recurso contencioso-fiscal, actas, ajustes de rentas, las planillas de resolución recurridas o la resolución original contentiva del acto recurrible, la constancia de estas notificaciones, certificación de la garantía prestada y la resolución administrativa sobre la reconsideración facultativa, si la hubo, y certificación de los días hábiles transcurridos en la administración: a) desde la fecha de recibo de las planillas o de notificación del acto recurrible hasta la fecha de interposición del recurso, y b) desde la fecha de interposición del recurso hasta la fecha de remisión del expediente al Tribunal”. Es de observar, además, que el único aparte del artículo 230 del mismo Reglamento establece que si no se produce la remisión del expediente administrativo dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de interposición del recurso, la causa quedará suspendida. Y en caso de autos la administración tributaria dio sólo satisfacción parcial a lo establecido en el últimamente citado texto reglamentario al limitarse a remitir la documentación con la cual contaba, pues, para cumplir debidamente con su obligación, ha debido formar el expediente administrativo con los documentos pertinentes y, ante la falta de alguno de ellos, requerirlo de la Contraloría General de la República para su posterior remisión al tribunal de impuesto sobre la renta.

De manera que mal podía declararse sin lugar el recurso contencioso-fiscal al cual se contrae la presente decisión, cuando en verdad correspondía a la administración tributaria formar el expediente que contuviera los documentos que permitirían en definitiva al tribunal tomar una decisión acerca de la procedencia o no de las objeciones fiscales. En consecuencia, resulta a todas luces improcedente declarar sin lugar un recurso contencioso-fiscal por no haber el recurrente aportado una prueba cuya carga no le correspondía.

En el caso concreto el Tribunal de la recurrida ha debido advertir la falta de la administración tributaria, y, en vez de declarar sin lugar el recurso en base a una indebida atribución de la carga de la prueba al recurrente, dictar un auto para mejor proveer, solicitando la remisión de los documentos pertinentes y, sólo de no cumplirse esta exigencia, decidir con los elementos de juicio que tenía a su disposición, pero en ningún caso, declarar sin lugar el recurso interpuesto pues, se insiste, ello no tiene fundamento en norma directa o indirectamente aplicable al caso de autos.

La atribución de la carga de la prueba de la existencia del reparo a la administración tributaria, se corresponde con la doctrina de esta Sala y de la jurisdicción especial, en el sentido de que las actas fiscales, dentro de la actuación administrativa, tienen una significación análoga a la del libelo de la demanda en el proceso civil (ver sentencia del 13 de noviembre de 1962) pues, en efecto, si cumplen función similar a la del libelo de la demanda y es la misma acta fiscal el documento fundamental del cual se deriva la pretensión del Fisco, corresponde a éste, por tanto, aportarla al proceso, acarreándole su no presentación sólo a él las consecuencias perjudiciales de declaratoria sin lugar del recurso contencioso-fiscal.

Por último, observa la Corte que el recurrente ante esta instancia ha consignado copia certificada de la Resolución N° DGSJ-3-1-10 del 17 de abril de 1980 en la cual consta el acto administrativo recurrido.

Todas las consideraciones antes expuestas llevan a concluir que el tribunal de la recurrida, al atribuir al contribuyente una carga procesal que no le corresponde, no actuó conforme a derecho, y así se declara.

## B. *Contencioso-Funcionarial*

### a. *Ente querellado*

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: William Meza vs. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

**Si a quien se demanda es a la República, el señalamiento del órgano al cual presta sus servicios el recurrente es a los solos efectos de identificar la ubicación del cargo en la Administración Pública Nacional, para el cumplimiento de la sentencia, cualquiera sea su contenido.**

En primer término, esta Corte considera necesario pronunciarse sobre la solicitud de reposición formulada por el Sustituto del Procurador General de la República, en base a que la sentencia habría errado al determinar como demandado al Instituto

de Crédito Agrario y Pecuario, cuando en realidad lo fue el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Sobre este punto es necesario destacar que el señalamiento correcto de las partes involucradas en el proceso es un requisito general exigido para las sentencias por el derecho procesal. En tal sentido, el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil contempla los requisitos de forma que deben cumplir los fallos, estableciendo en su ordinal 2º) que deben contener "la indicación de las partes". En el caso de autos nos encontramos ante un recurso contencioso-administrativo, en el que se solicita, por un lado, la nulidad de ciertos actos dictados en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa, por un ente público descentralizado, como lo es el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (Instituto Autónomo), y por el otro, el que se ordene al autor de tales actos, la reincorporación del querellante al cargo y que la condena al pago de los sueldos dejados de percibir. Por lo tanto, el señalamiento exacto del ente público es doblemente necesario, ya que se constituye en un elemento esencial de identificación de la providencia anulada, y nos permite conocer el organismo que deberá cumplir con las órdenes que da el fallo.

Ahora bien, a pesar de que los Institutos Autónomos como el del caso *sub-judice*, cuenten con personería jurídica y patrimonios propios distintos del Fisco, así como de órganos de representación legal y judicial propios, la Procuraduría General de la República debe intervenir en estos juicios, ya que conforme al artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, es este organismo quien debe contestar la querella.

En este sentido, la Corte ha sostenido (caso Florángel Poleo Martínez contra el Fondo Nacional del Café. Expediente Nº 86-5795 de fecha 26 de noviembre de 1987) que la Ley de Carrera Administrativa regula las situaciones administrativas y, en particular, las del funcionario en servicio activo como aquel que se desempeña en el cargo correspondiente en el organismo a que pertenezca, pero su régimen estatutario se fundamenta en la carrera que realiza el funcionario en la Administración Pública, con el criterio de unidad orgánica de la Administración. Ello es particularmente cierto, cuando se consagra en el Procurador General de la República, como lo señaláramos supra, la representación y defensa de los intereses y derechos de la República en los juicios que se susciten en aplicación del Estatuto sobre la Carrera, sin hacer distinciones entre la República y los Institutos Autónomos como personalidades jurídicas distintas o diferentes.

Por tanto, si el criterio es la unidad de régimen estatutario, el ente querellado siempre será a la luz de la Ley de Carrera Administrativa vigente, la República. En consecuencia, si a quien se demanda es a la República, el señalamiento del órgano al cual presta sus servicios es a los solos efectos de identificar la ubicación del cargo en la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de la sentencia, cualquiera que sea su contenido. En el caso de autos, el recurrente por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, precisó bien el organismo donde el funcionario prestaba sus servicios, es decir, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, y demandó a la República de Venezuela, identificando el órgano señalado. Asimismo, cuando el Tribunal de la Carrera Administrativa admite el recurso en cuestión, indica perfectamente el órgano señalado (folio 12), más aún, la delegación de la representación del Procurador General de la República se hace en el Consultor Jurídico del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (folio 16), todo lo cual permite a esta Corte concluir que se produjo un error material por parte del Tribunal de la Carrera Administrativa que se subsana en esta instancia, al denominar al organismo como Instituto de Crédito Agrario y Pecuario en vez de Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, sin que ello sea motivo de reposición de esta causa, y así se declara.

b. *Admisibilidad***CPCA****11-2-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María M. Trejo vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

La gestión conciliatoria debe necesariamente realizarse por ante la Junta de Avenimiento, órgano que de acuerdo a la Ley de Carrera Administrativa es quien conoce de las solicitudes de los funcionarios que sientan lesionados los derechos que la misma Ley les otorga. Ciertamente, que para poder intentar válidamente la acción por ante la jurisdicción contencioso-administrativa debe agotarse la instancia por ante la referida Junta.

Por otra parte, la Ley de Carrera Administrativa no establece plazo para acudir por ante la Junta de Avenimiento, y la jurisprudencia en la materia ha considerado que debe agotarse esa instancia entre la notificación de la actuación de la Administración Pública regulada por esa Ley y los seis (6) meses establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como plazo de caducidad de la acción por ante el juez contencioso-administrativo.

Ahora bien, esta Corte ha aplicado la Ley de Carrera Administrativa para regular los derechos y obligaciones de los funcionarios del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, ante la ausencia de un estatuto de funcionarios exigido por la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pero de allí a exigirle al referido órgano municipal que cree la Junta de Avenimiento como instancia de conciliación, es una imposición organizativa que no le corresponde a esta instancia jurisdiccional. Sin embargo, ello no obsta para no apreciar que la solicitud por ante el Presidente del Concejo Municipal tenía por finalidad que éste reconsiderara la medida de remoción, aun cuando se invocara la conciliación como motivo de la solicitud. Es por ello, que si recurrió a la instancia jerárquica superior para agotar la vía conciliatoria, esta solicitud no era una conciliación sino una reconsideración.

En consecuencia, al haberse ejercido esa reconsideración se hizo transcurrido el lapso de quince (15) días de que la recurrente se dio por notificada y aun en el caso de que se admitiera que pudo solicitarlo el 13 de mayo de 1982, por su contenido conciliatorio para interponer el recurso contencioso-administrativo, debía esperarse de acuerdo al artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a que "quedaría abierta (esa vía) cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes". (Subrayado nuestro). En tal sentido interpuesto el recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el jerárquico, deberá ser decidido en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

De manera que si el particular, en este caso la funcionaria afectada por la medida de remoción decidió buscar dentro de los seis (6) meses a partir del acto y en aplicación del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que establece que "el interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 (actos administrativos de efectos particulares) dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación al interesado, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no hubiere decidido el correspondiente recurso

administrativo en el término de noventa (90) días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo.

La correspondencia existente entre el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y los artículos 91 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al caso de autos aceptando como extensiva la posibilidad de un recurso de reconsideración de contenido conciliatorio, el recurso contencioso-administrativo intentado por ante el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, resulta extemporáneo, como bien lo indica el Tribunal *a quo*, y así se declara.

**CPCA**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elisa I. Correa vs. República (Ministerio de Justicia).

**Lo que marca el comienzo del lapso de caducidad para el inicio de las acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa es el hecho que dio lugar a la acción.**

Descartado el motivo de impugnación antes señalado, debe la Corte examinar el pronunciamiento del Tribunal *a quo* respecto de la caducidad de la acción, que dicho Tribunal resolvió en la sentencia definitiva, pero como una cuestión previa a la decisión de fondo. A este respecto la Corte observa:

Cuestiones muy diferentes son el nacimiento de los derechos y la oportunidad en que deben ejercerlos los funcionarios al serles conculcados o lesionados por la Administración. En efecto, la titularidad de un derecho no da por sí cualidad para accionar por el reconocimiento de tal derecho, sino cuando ocurre el hecho que impide su ejercicio, o lo desconoce. Antes de que se den estos supuestos no existe un interés procesal actual en acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, porque la tutela jurisdiccional no se justifica. Por el contrario, si existe el derecho, lo cual es siempre anterior, y la Administración niega expresa o tácitamente su reconocimiento, o impide su ejercicio, entonces es cuando nace la necesidad de ir ante los órganos jurisdiccionales a solicitar su intervención para que se restablezca la situación jurídica subjetiva infringida. Por tanto, es a partir de la ocurrencia de aquellos hechos de la Administración cuando comienzan los lapsos de caducidad para que los interesados ocurran ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En materia del contencioso de la función pública, lo que marca el inicio del lapso de caducidad para el ejercicio de las acciones derivadas de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, es el hecho que dio lugar a tales acciones, y no el nacimiento de los derechos en cabeza de los funcionarios. Por esta razón, como lo expresa el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, el día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción con base a dicha Ley, es el punto de partida del lapso de caducidad de seis meses para que la acción en concreto pueda ser ejercida válidamente y no el día en que se produjo el nacimiento del derecho en favor de los funcionarios.

CPCA

21-1-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rodón de Sansó

Caso: Alvaro L. Osorio vs. Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

“En sentencias anteriores, esta Corte ha precisado la naturaleza jurídica de la conciliación, como un mecanismo creado por el legislador de la carrera administrativa para llevar a la Administración el conocimiento previo de las prestaciones del funcionario, de manera que los conflictos que se susciten y que pueden trascender a reclamaciones judiciales, pueden ser atendidos en el seno de la propia Administración, antes que en una jurisdicción externa. Ha indicado que siendo ésta la finalidad que se deriva de la *ratio* de la norma contenida en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, el ejercicio de los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico conduce al mismo fin que la gestión conciliatoria que se cumple ante la Junta de Avenimiento. Ahora bien, “en el caso de que el querellante prefiera seguir la vía delineada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, deberá esperar la decisión del recurso administrativo o el vencimiento de los lapsos correspondientes, para poder interponer la querrela por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa”. (Sentencia del 11-6-87).

Tal criterio ha sido fundamentado por la jurisprudencia en la especialidad de la materia regulada por la Ley de Carrera Administrativa, según la cual las reclamaciones de los funcionarios públicos o de los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, que forman un sector determinado o individualizado dentro del conjunto de los administrados, deben canalizarse, en la vía administrativa, con arreglo a los mecanismos que el propio estatuto establece. La especialidad, en este caso, no está constituida por los recursos genéricamente establecidos contra todo acto administrativo, sino por la materia de personal específicamente regulada en la Ley de Carrera Administrativa. Y si bien es cierto que el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estableció un orden de preferencia en la aplicación de las normas solamente en lo que se refiere al procedimiento ordinario o constitutivo de los actos administrativos, ello no excluye la previsión de derecho común contenida en el artículo 14 del Código Civil, considerada como un principio de universal aceptación para la interpretación del derecho. En tal sentido, la vía de conciliación es un sistema especializado de defensa o protección jurídica del funcionario, más ágil e idóneo para plantear en la vía administrativa sus quejas o reclamaciones y, además, la única condición establecida en la Ley de Carrera Administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por consiguiente, constituye una previsión de naturaleza especial frente al procedimiento de revisión de los actos administrativos establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ello no significa, sin embargo, que el funcionario no pueda utilizar los clásicos recursos administrativos de reconsideración y jerárquico simultánea o sucesivamente a la gestión conciliatoria, en virtud del principio de la amplitud y libertad de la defensa, pero, en tal caso, ciertamente tendría necesidad de esperar el agotamiento de esas instancias administrativas a las cuales también haya acudido, porque la actividad del funcionario que haya preferido ocurrir además a esa vía impediría que el acto causare estado, hasta la definitiva decisión de los recursos o el transcurso de los lapsos correspondientes.

*C. Poderes del Juez**a'. Anulación y condena***CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Noris C. Camacho vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Los representantes de la querellante argumentan en su recurso de apelación que la recurrida limita injustificadamente el pago indemnizatorio, ya que el acordado resulta parcial y, por tanto, no cubre en forma compensatoria el lucro cesante sufrido por la funcionaria como consecuencia de la medida administrativa anulada. En tal sentido esta Corte reitera que el reclamo del pago de las remuneraciones dejadas de percibir no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración, derivada de un hecho ilícito de aquélla, es decir, extracontractual, como lo es la emanación de un acto administrativo ilegal, o sea por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que rigen la emanación de dicho acto. Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta pretensión puede acumularse en un mismo libelo a la solicitud de nulidad del acto impugnado, y el tribunal contencioso-administrativo puede, de resultar procedente, acordar el pago de esa indemnización, la cual deberá estar representada por la pérdida de la remuneración dejada de percibir, y la misma, una vez acordada por el tribunal, debe corresponder al equivalente de la pérdida realmente sufrida (daño emergente), tal como lo establece el artículo 1.273 del Código Civil, pues la potestad que le confiere el artículo 131 de la Ley de la Corte al Juez contencioso-administrativo es para acordar o no la reparación de daños y perjuicios, mas no para tasar discrecionalmente el monto de los mismos, pues esa determinación está obligada a hacerla con sujeción estricta a lo alegado y probado en autos en ese sentido, pues se trata de una reclamación de daños materiales, y no morales. Sobre la base de lo expuesto se colige que toda pérdida sufrida por el funcionario que sea consecuencia directa del acto ilegal de retiro de la Administración, debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando se produce el pronunciamiento del órgano jurisdiccional. En este marco conceptual forman parte de las remuneraciones debidas, no solamente los sueldos dejados de percibir, sino también la bonificación de fin de año y el bono vacacional, previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley de Carrera Administrativa, porque son beneficios inherentes a la prestación de servicios del funcionario, y lógicamente si se interrumpe ilegalmente dicha prestación, se impide la obtención de los mismos. En este mismo orden de ideas no podrían formar parte de esa indemnización los aumentos de sueldos que durante la cesantía del empleado pudiere acordar la Administración, por resultar los mismos eventuales. De lo expuesto se colige que si durante el desarrollo del juicio la Administración demuestra que el funcionario retirado ejerció funciones remuneradas en entes públicos o privados, el monto de la indemnización que acuerde el Tribunal deberá estar en proporción al tiempo trabajado y al sueldo o salario devengado.

**CPCA****17-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María Luisa Colón de Guena vs. INCE.

En consecuencia de lo anterior, procede la reincorporación al cargo desempeñado, con el pago a título indemnizatorio de los sueldos dejados de percibir desde el retiro hasta la ejecución de la presente sentencia. En este sentido la Corte aprecia que la recurrida, contrariamente a lo planteado por el sustituto del Procurador General de la República, en la formalización de la apelación, sí determina desde cuándo deben pagarse dichos sueldos, mas su cómputo no puede extenderse hasta la reincorporación, por constituir ello una contravención de lo dispuesto en los artículos 244 y 239 del Código de Procedimiento Civil, por lo que se fijan desde el retiro hasta la ejecución del presente fallo, y así se declara.

En cuanto a si la prima de transporte debe o no formar parte de la indemnización que debe pagarse a la actora por causas del daño que se derivó del retiro ilegal, que constituye el objeto de su apelación, esta Corte observa que al folio 80 del expediente administrativo consta el Movimiento de Personal de la querellante, en donde aparece su designación como Administrador Jefe I, cargo éste que fue clasificado como Coordinador de Programas de Formación I y en dicha designación se le fijó una prima de transporte de trescientos bolívares (Bs. 300,00) quincenales. Igualmente consta a los folios 71 y 65 que, en cargos anteriores, la querellante disfrutaba de una prima de transporte de doscientos bolívares (Bs. 200,00), quincenales.

Por tanto, por tratarse de una cantidad de dinero que la actora percibía, su pérdida por el retiro ilegal, constituye un daño y, por ende, debe reconocerse una indemnización a la actora por este concepto. En efecto, como se expresó, las cantidades cuyo pago se ordena se hace a título de indemnización y no a título del pago de servicios prestados, de modo que todas las cantidades que con ocasión del retiro, que resulte anulado por ilegal, el funcionario deje de recibir, constituye una pérdida patrimonial que puede ser indemnizada, si en la respectiva querrela se formula la respectiva pretensión.

En el caso presente, probada la causa del daño, es decir, el retiro ilegal, así como la causalidad entre tal daño y la pérdida de los sueldos y demás cantidades reclamadas expresamente por la actora y, por último, evidenciado que el hecho dañoso provino de la Administración Pública, la consecuencia necesaria es la de su condena al pago de los daños y perjuicios demandados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.185 del Código Civil, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución y con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

**CPCA****11-2-88**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elisa I. Correa vs. República (Ministerio de Justicia).

En el caso de autos, la demanda fue presentada el 12 de diciembre de 1984, dentro de los seis meses siguientes al silencio administrativo negativo que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, permite dar por agotada la vía administrativa y acudir a la vía contencioso-administrativa. Por tanto, la querellante ejerció dentro del plazo a que se contrae el artículo

82 de la Ley de Carrera Administrativa la acción correspondiente, resultando oportuna su interposición, y sin que hubiera caducado el plazo para ello.

En razón de lo expuesto, la interpretación dada por el Tribunal de la Carrera Administrativa al artículo 82 antes citado, no resulta adecuada, por lo que la sentencia apelada debe ser revocada. Ahora bien, por cuanto la revocación de la sentencia no lo ha sido por motivo de alguna nulidad procesal, sino por errores en el juzgamiento, y en concreto por la incorrecta interpretación de la Ley, no cabe aplicar el mecanismo contemplado en el artículo 209 del Código de Procedimiento Civil, que permite a los Tribunales Superiores revocar las sentencias de los Inferiores, y conservar su competencia para resolver también el fondo del asunto. Por el contrario, cuando la revocatoria de las sentencias lo es por errores en el juzgamiento, o por la inadecuada aplicación de la regla de Derecho, y no por vicios en su forma, debe devolverse la causa al Tribunal de Primera Instancia para que éste resuelva la controversia. De no procederse en la forma expuesta, se estaría eliminando a las partes totalmente una instancia. Tal ocurriría en el presente caso en que el Tribunal de la Carrera Administrativa sólo se pronunció sobre la inadmisibilidad de la acción, pero no sobre su fondo, es decir sobre si procedía o no, el reintegro del funcionario a su cargo. En consecuencia, revocada la decisión que consideró inadmisibile la demanda, debe el Tribunal de la Carrera Administrativa, como Tribunal de la Causa, decidir sobre el objeto de la controversia y no esta Corte, y así se declara.

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Freddy A. Tovar vs. Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología.

En relación al alegato de los representantes del querellante relativo a que el *a quo* limitó injustificadamente el pago indemnizatorio acordado, porque consideró que los pedimentos que excedían el pago de los sueldos dejados de percibir resultaban indeterminados y eventuales, esta Corte reitera que el reclamo del pago de las remuneraciones no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración derivada de un hecho ilícito de aquélla, es decir, extracontractual, como lo es la emanación de un acto administrativo ilegal, a sea, por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que lo rigen. Ahora bien, de conformidad con el artículo 73, ordinal 1º, de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta pretensión puede acumularse en un mismo libelo a la solicitud de nulidad del acto impugnado, y el tribunal contencioso-administrativo puede, de resultar procedente, acordar el pago de esa indemnización, la cual deberá estar representada por la pérdida de la remuneración dejada de percibir, y la misma, una vez acordada por el Tribunal, debe corresponder al equivalente de la pérdida realmente sufrida (daño emergente), tal como lo establece el artículo 1.273 del Código Civil, pues la potestad que le confiere el artículo 131 de la Ley de la Corte al juez contencioso es para acordar o no la reparación de daños y perjuicios, no para tasar discrecionalmente el monto de los mismos, pues esa determinación está obligada a hacerla ateniéndose a lo alegado y probado en autos, pues se trata de daños materiales y no morales. Por tanto, toda pérdida sufrida por el funcionario que sea consecuencia directa del acto ilegal de retiro emanado de la Administración, debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando el órgano jurisdiccional

se pronuncia en ese sentido. En este marco conceptual forman parte de las remuneraciones debidas no solamente los sueldos dejados de percibir, sino también la bonificación de fin de año y el bono vacacional, previstos en los artículos 21 y 20 de la Ley de Carrera Administrativa, porque son beneficios inherentes a la prestación de los servicios y, lógicamente, si se interrumpe ilegalmente dicha prestación, se impide la obtención de los mismos. En este mismo orden de ideas, no podrían formar parte de la indemnización los aumentos de sueldos que durante la cesantía del funcionario pudiese acordar la Administración, por resultar los mismos eventuales. De lo expuesto se colige que si durante el desarrollo del juicio la Administración demuestra que el funcionario retirado desarrolló funciones remuneradas que acuerde el Tribunal deberá estar en proporción al tiempo de trabajo y al sueldo o salario devengado.

En el caso *sub-judice* el querellante pidió "solicitamos que en el cálculo definitivo de la indemnización reclamada, se incluyan eventuales aumentos o variaciones de sueldo, beneficios por antigüedad, derechos a todos los funcionarios por igual y no en consideración a la persona específica del funcionario reclamante, tales como bonos, asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole" (página 14 de la querella). Al respecto la Corte observa, como bien lo asentó el Tribunal *a quo*, que los pedimentos resultan eventuales pues se refieren a posibles aumentos o variaciones de sueldos que se den a todos los funcionarios durante el período que el querellante se encuentra cesanteado, que, como se expresó anteriormente, no forman parte de la indemnización de daños y perjuicios. En lo concerniente a los bonos, el pedimento resulta totalmente indeterminado, pues se refiere en forma genérica a "bonos, asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole", es decir, que no se especifica a qué bonos se refiere ni vincula dicha especificación a la correspondiente norma jurídica. Por tal razón se desestima este alegato de los representantes del querellante.

La Corte observa que ciertamente el Tribunal de la Carrera Administrativa no se pronunció sobre el pedimento del querellante relativo a la calificación de los servicios, solicitada en el libelo, es decir, no decidió con arreglo a todas las acciones deducidas. Por tal razón considera válida la impugnación del apelante, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con los artículos 150 y 152 de su Reglamento General, tal calificación de servicios resulta procedente, y así se declara.

b. *Control difuso de la constitucionalidad*

**CPCA**

**28-1-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Delia de Torrealba vs. INCE.

Esta Alzada observa que el fondo de la controversia se reduce a determinar si la aplicación del Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982, actualmente derogado, pero vigente para el momento en que fue dictado el acto administrativo que afectó a la querellante, en concordancia con el artículo 4, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa, resultaba válido para remover y retirar funcionarios públicos sobre la base de calificarlos como de libre nombramiento y remoción. Conviene señalar que el *a quo* se pronunció sobre la legalidad de la aplicación de ese instrumento jurídico; pero en el caso de autos, anuló la remoción porque la Administración no probó que la actora realizara actividades o funciones que permitiera calificar su cargo como de libre nombramiento y remoción.

Para decidir es necesario precisar que el artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa expresa: "Los demás funcionarios públicos que ocupen cargos de alto nivel o de confianza en la Administración Pública Nacional y que por la índole de sus funciones, el Presidente, mediante Decreto, excluya de la Carrera Administrativa, previa aprobación por el Consejo de Ministros". Ahora bien, dicho esquema normativo no resulta aplicable *per se*, ya que requiere de su concatenación con el correspondiente Decreto del Ejecutivo Nacional, en el cual se excluyan los funcionarios públicos que ejerzan cargos de alto nivel y de confianza. Hasta ahora el único instrumento normativo que en su contenido y fundamentación constituye un Reglamento de ese artículo de la Ley de Carrera Administrativa, es el conocido como Decreto 211 de fecha 2 de julio de 1974 y, en consecuencia, es el único que sirve para fundamentar las actuaciones administrativas que se concretan en la remoción de los funcionarios a que alude el ordinal 3º del artículo 4 de la Ley de Carrera Administrativa, sin que esto signifique que sea uno solo el Decreto que enumere los cargos de alto nivel o de confianza; por tanto, puede perfectamente el Ejecutivo Nacional dictar otro Decreto mediante el cual ejerza la potestad que le confiere la Ley; siempre y cuando tenga por finalidad y objeto la enumeración de los cargos de alto nivel y de confianza y justificarlo por la índole de las funciones.

En el caso de autos la calificación de la querellante como de libre nombramiento y remoción se produjo sobre la base de un instrumento normativo distinto al Decreto 211, concretamente como se expresó anteriormente en el Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982, mediante el cual el Ejecutivo asumió la potestad de excluir clases o series de cargos, sin vincularlos a la índole de las funciones de sus titulares, desnaturalizando de esta manera la facultad que le confiere la Ley, que conduce a que dicha exclusión se haga a través de una enumeración caso por caso indicando los cargos de alto nivel y de confianza.

En consecuencia, esta Corte desestima el contenido del Decreto 1.379 del 15 de enero de 1982 en lo referente a la declaratoria de libre nombramiento y remoción de las clases de cargos en el indicado, y lo declara inaplicable por cuanto no constituye la reglamentación del artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa. La inaplicabilidad de ese instrumento normativo conduce a postular que la remoción de la querellante resulta ilegal porque carece de la base legal adecuada que, como se sostuvo anteriormente, debería ser el Decreto 211. Por tanto, la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa que sustentó la legalidad de la actuación administrativa del ente querrellado en el referido Decreto 1.379, está desajustada del Ordenamiento Jurídico Funcional Venezolano, y así se declara.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Limitaciones urbanísticas: Zonificación

**CPCA**

**11-2-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Helena Paneyko de Bonvadallp vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

Para decidir, esta Corte observa:

Originalmente las pautas de zonificación para la Urbanización Prados del Este, estaban contenidas en dos oficios emanados de la Ingeniería Municipal del Distrito

Sucre del Estado Miranda, signados por los números 510 y 672 de fechas 1º de octubre de 1958 y 21 de julio de 1959, respectivamente; el primero aprobatorio del Anteproyecto de la Urbanización en lo referente a la zonificación, parcelamiento y vialidad, y el segundo modificadorio de las condiciones de las zonas destinadas para comercio local y comunal. El citado Oficio N° 510, aprobó siete tipos de zonificaciones, como lo son R-2 y R-3 de vivienda unifamiliar aislada, las de comercio local, comunal, vecinal e industrial, y las áreas educativas.

Posteriormente, ello va a ser modificado cuando el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en uso de sus atribuciones legales, dicta el 10 de mayo de 1965 el Acuerdo N° 18, publicado en la *Gaceta Municipal* de fecha 17 de noviembre de ese mismo año. En ésta se dispone la rezonificación de las parcelas, aprobadas como R-2 y R-3, ubicadas en la Urbanización Prados del Este, sometién-dolas a la zonificación R-3E (especial de Prados del Este), en los términos especiales que allí se especifican.

Posteriormente, el referido Concejo Municipal, dictó la ordenanza de zonificación del Distrito Sucre, publicada en la *Gaceta Municipal* N° extraordinario del 16 de febrero de 1978, con el objeto de establecer “el uso y el desarrollo de los terrenos, la clase o tipo de construcciones permitidas en cada zona, densidad de habitantes, áreas mínimas de las parcelas, áreas de ubicación, áreas de construcción, alturas de edificación, áreas libres, retiros, estacionamientos de vehículos, garajes y, en general, cualquier otro aspecto conexo o relacionado con tales fines” (artículo 3, *eiusdem*).

Así entonces, se presenta en primer término, el problema de cuáles normas son las aplicables a objeto de regular a la Urbanización Prados del Este.

Este punto es crucial en lo que respecta al presente proceso, ya que el Concejo decidió revocar la Conformidad de Uso otorgada, en razón de que entendió que la misma colidía con lo dispuesto en el Acuerdo que rige la zona, el cual dispone que el tipo de uso permitido es el de “vivienda unifamiliar aislada”, sin contemplar usos complementarios. Por su parte la actora sostiene que, el término “vivienda unifamiliar aislada” hace referencia a un tipo de construcción, mas no a un uso, y que éste vendría determinado por la letra “R”, con la que se califica la zona como de carácter residencial. Ahora bien, tal letra “R”, al estar seguida de la letra “E”, implica, conforme al juicio de la actora, que en todo lo no regulado o contemplado por el Acuerdo N° 18, se aplican a la Urbanización las normas de la Ordenanza y, por tanto, dado que el referido Acuerdo no hace referencia a los usos complementarios, debe entenderse que están permitidos por el articulado de aquélla.

Al respecto esta Corte observa que la previsión normativa contemplada en el artículo 182 de la Ordenanza citada, prevé la existencia de zonas con reglamentación especial, las cuales son aquellas que están sometidas a reglamentos especiales dictados por el Concejo, así como también las “Urbanizaciones cuyos permisos de construcción fueron otorgados estableciendo normas especiales o distintas a las previstas para zonas similares en esta Ordenanza”. Los permisos de edificación y la zonificación de estas zonas, se regirán por lo que al respecto prevean tales reglamentos especiales o permisos.

La previsión de esta norma da vigencia a las regulaciones referidas a zonificación, dictadas previamente a la publicación de dicha Ordenanza, para formar casos concretos, y en los que se establecían disposiciones distintas a las previstas en la Ordenanza en cuestión. Por tanto, remite a las normativas especiales que rigen, en este caso el uso de la Urbanización Prados del Este, ya que en el respectivo permiso de construcción se establecieron normas especiales distintas a las previstas para zonas similares en dicha Ordenanza. La remisión nos lleva en primer término a los Oficios Nos. 510 y 672, ya nombrados, y seguidamente al Acuerdo N° 18 que, en definitiva, salvo posteriores Acuerdos —no aplicables al presente caso— en los que se ha modi-

ficado el régimen de algunas parcelas específicas, es el que contempla los usos permitidos, al disponer en su artículo 2, lo siguiente:

Artículo 2: "Uso: El uso a que pueden destinarse es para vivienda unifamiliar aislada".

El hecho de que se rezonifique como R-3 especial a las parcelas de la Urbanización Prados del Este, antes regidas por el R-2 y R-3, implica, por un lado la necesidad de aplicar por mandato expreso del referido artículo 182, la normativa específica que la regula, contenida en el Acuerdo Nº 18 conjuntamente con los Oficios aprobatorios antes citados, y por el otro supletoriamente la normativa contenida en la Ordenanza de zonificación, concretamente las disposiciones regulatorias de las zonas R-3. De otra forma no tendría sentido la calificación de R-3-E usada, y únicamente se la hubiera designado como R-E.

Sobre este punto es menester que hagamos referencia únicamente al uso, que es el punto debatido en este proceso. Al respecto esta Corte observa que las anteriormente clasificadas, zonas R-2 y R-3 de la Urbanización Prados del Este, tenían asignado un uso para "vivienda unifamiliar aislada" en el Oficio Nº 510; posteriormente el Acuerdo Nº 18 unificó dichas zonas bajo la zonificación R-3E, manteniendo el uso original antes referido. Por tanto, es obligatorio para este Tribunal concluir que el uso permitido en esta Urbanización es el allí contemplado de "vivienda unifamiliar aislada". Tal término no puede ser interpretado, como lo pretende la impugnante, como no aplicable al uso y referido únicamente al tipo de construcción, ya que en toda la normativa de zonificación, y entre ella la Ordenanza de zonificación, cuando se hace mención sobre el uso, se hace referencia entre otros al de "vivienda unifamiliar aislada" o al de "vivienda unifamiliar". Así tenemos que el artículo 7 *ejusdem*, al regular los usos en la zona R-1, establece que solamente se permitirán construcciones destinadas a "vivienda unifamiliar aislada y sus usos complementarios", y en el artículo 64 especifica que los usos permitidos para las zonas R-6 son, entre otros, el de "vivienda unifamiliar". Por tanto el Acuerdo Nº 18 y la Ordenanza de zonificación analizada, efectivamente sí hacen referencia a un tipo de uso, cuando utilizan el término "vivienda unifamiliar aislada", el cual debe entenderse en el sentido de que indican que la construcción destinada a tal uso lo deberá ser para la morada o habitación de una sola familia.

Ahora bien, es el caso que la Ordenanza de zonificación, de aplicación supletoria en el presente caso, prevé para las zonas R-3, como usos principales los de "vivienda unifamiliar aislada" y "vivienda bifamiliar", y como complementarios, los contemplados en el artículo 7, *ejusdem*, para las zonas R-1.

Esta Corte considera que el sentido general de la normativa reguladora de la zonificación, al referirse a los usos, siempre lo hace en términos de uso permitido o autorizado. Por ello es que específicamente el citado artículo 7 de la Ordenanza analizada, establece la necesidad de que los usos complementarios tengan la aprobación previa de las autoridades sanitarias y de la Ingeniería Municipal, y establece como prioridad el que se eviten conflictos con el uso residencial de la zona, lo cual hace referencia evidentemente al interés general. Por su parte, el objeto de las normas de la citada Ordenanza, contemplado en el artículo 1, dispone que dicha normativa tiene como fin el orden y la estética que deben privar en las construcciones, en atención además a la salud, seguridad, conveniencia y bienestar general de los habitantes de las ciudades. Lo que determina que es evidente que cuando el legislador hace referencia a que las construcciones de una zona serán destinadas a determinado uso, excluye cualquier otro no contemplado. No resulta, por tanto, congruente con la sistemática legal analizada, concluir que los usos no contemplados están permiti-

dos, sino que, al contrario, la conclusión correcta es que el uso no contemplado está prohibido.

En consecuencia, dado que el Acuerdo de Rezonificación N° 18, tantas veces citado, es de aplicación preferente a la Ordenanza de Zonificación, y en su artículo 2 dispone en relación a las parcelas calificadas como R-3E en Prados del Este, que "el uso a que pueden destinarse es para vivienda unifamiliar aislada", considera esta Corte que éste es el único uso permitido en tales zonas, por lo que la autoridad administrativa municipal no puede autorizar usos complementarios en la Urbanización Prados del Este, ya que no están expresamente permitidos por la normativa vigente.

Por lo tanto, la Conformidad de Uso otorgada a favor de la ciudadana Helena Paneyko, para instalar en la calle Río de Oro, parcela N° 60, manzana "A", Qta. Moe, Urbanización Prados del Este, Municipio Baruta del Estado Miranda, un consultorio veterinario (ejercicio libre de la profesión-anexo vivienda), admitido por la Cámara Municipal según Oficio N° 4.986 del 26 de noviembre de 1982, emanado de la Secretaría Municipal, es ilegal, por violación expresa del artículo 2 del Acuerdo de Rezonificación N° 18, publicado en la *Gaceta Municipal* N° extraordinario de fecha 17 de noviembre de 1965, y así se declara.

## 2. Régimen inquilinario

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Comercial Valpes C.A. vs. Inquilinato.

Al respecto cabe precisar lo siguiente:

1. La regulación de alquileres es condición de validez de los contratos de arrendamiento, condición que se deriva del artículo 1º) de la Ley de Regulación de Alquileres.

2. Toda convención contraria a la Ley de Regulación de Alquileres es nula y resulta contrario al orden público si se celebra un contrato sin regulación o sin autorización para celebrarlo.

3. El artículo 1.157 del Código Civil determina que la causa del contrato es ilícita cuando resulta contrario al orden público y ello está establecido en la Ley de Regulación de Alquileres en el artículo 18, cuando se prevé la nulidad como la consecuencia de toda convención que se celebre de manera contraria a lo que la Ley prescribe.

4. Una de las prescripciones o prohibiciones de la Ley de Regulación de Alquileres, es precisamente la de celebrar arrendamientos sin regulación.

5. La regulación como condición que da legitimidad a la causa del contrato es el reintegro, derecho que reconoce la Ley al inquilino de repetir las sumas pagadas en exceso, sobre el alquiler que se derive de la regulación.

3. *Expropiación***CPCA****25-2-88**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Estima conveniente esta Corte pronunciarse previamente sobre las pretensiones deducidas por el ciudadano Luis Rhadamés Melo, quien solicitó un lapso no menor de cinco (5) meses para desalojar el inmueble ocupado que dice ocupar en su condición de comodatario. Al respecto se observa que el solicitante en cuestión no es parte en el procedimiento de expropiación, sino un tercero que no alega derechos reales sobre el inmueble, por lo que no hay necesidad de notificarlo de la presente ejecución, y como tercero, de considerarse con algún derecho, sólo podría ir sobre el precio de la expropiación, conforme lo prevén los artículos 8º y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Por tanto, la Corte no tiene nada que resolver respecto de su pedimento, y así se declara.

**CPCA****18-2-88**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Debe también esta Corte referirse a la procedencia o no del pago de intereses devengables por el valor de la cosa expropiada y, en concreto, precisar el período que servirá de base para su cálculo. En efecto, ha sido criterio jurisprudencial constante que el expropiado debe recibir por reparación una suma de dinero que sea equivalente a la pérdida sufrida. En el caso *sub-judice*, es claro que las partes al no haber cuestionado el avalúo, se manifestaron con el valor real del bien expropiado, mas sin embargo, por aplicación del precepto constitucional, tal valor deberá ser ampliado a fin de que la indemnización a cancelar resarza todos los daños causados que sean consecuencia directa del hecho de la expropiación.

En este orden de ideas, ya está perfectamente aceptado el criterio conforme al cual procede el pago de los intereses calculados sobre el monto del avalúo de los bienes a expropiar, cuando tales bienes han sido ocupados por el ente expropiante. Ciertamente, a más del mandato jurisprudencial, a tal conclusión se puede arribar con facilidad cuando se interpreta contrariamente el dispositivo contenido en el artículo 40 de la Ley de la materia:

Artículo 40. "Sin embargo, mientras el propietario expropiado continuare en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva del mismo, los títulos que represente el precio no devengarán interés".

En consecuencia de lo anterior, privados como han sido los propietarios de la posesión y disfrute del inmueble, procede el pago de los respectivos intereses. Ahora bien, es preciso determinar la fecha a partir de la cual éstos deben ser calculados. No consta en los autos la oportunidad desde la cual se realizó la ocupación previa, mas sin embargo, el 24 de noviembre de 1983, el Sustituto del Procurador General de la República estampó diligencia en el expediente en donde indica que el embalse "Ingº Francisco Mancilla", está próximo a concluirse, por lo cual es obvio que ya en esa oportunidad el inmueble estaba ocupado.

En razón de lo anterior, se ordena oficiar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para que informe a esta Corte en un plazo de diez (10) días hábiles, a los fines de establecer el momento en que comenzaron a correr los intereses, los cuales, como ya ha sostenido esta Corte en otras oportunidades no

puede ser del tres por ciento anual (3%), a que se refiere el artículo 1.746 del Código Civil, por cuanto ello no cabría dentro del concepto de justa indemnización establecido en el artículo 101 de la Constitución, por lo que la Corte considera, a título de analogía, como porcentaje a aplicar por concepto de intereses al doce por ciento anual (12%), que disfrutaban las prestaciones sociales, conforme a la Resolución N° 83-04-02 del Ministerio de Hacienda, de fecha 23 de abril de 1983, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 32.715 del 29 de abril de 1983, con la finalidad de que el pago que reciban los expropiados equivalga a una verdadera y justa indemnización.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Cargos: Incompatibilidades*

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Manuel Ramos B. vs. Instituto Nacional de Puertos.

La Corte, para decidir, observa:

El artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa establece la imposibilidad del ejercicio de dos o más cargos, en la Administración Pública, por los funcionarios a su servicio, así como la excepción a la misma.

Ahora bien, la excepción contenida en esta norma se refiere específicamente a la posibilidad de que un funcionario, en el ejercicio de una función pública, pueda ocupar más de un cargo, si uno de éstos es de los exceptuados dentro del régimen de las incompatibilidades establecidas en el artículo 33 *ejusdem*, es decir, los cargos académicos, asistenciales o docentes. Situación ésta que podría dar lugar a la inexigibilidad para los cargos excepcionados del cumplimiento del horario ordinario establecido en la Administración Pública, como bien lo asienta el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Sin embargo, tal supuesto no implica que no se cumpla con el número de horas establecidas en el artículo 34 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, para que sea procedente el pago de las prestaciones sociales y ello es así, porque una cosa es la factibilidad del ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos y otra la procedencia o no del pago de las prestaciones sociales.

El precitado artículo condiciona expresamente el derecho al pago de prestaciones sociales al número de horas efectivamente laboradas, tanto para el funcionario como para el contratado; por lo tanto, el presupuesto fundamental de la norma es la limitación impuesta al pago de prestaciones sociales sólo para aquellos funcionarios o contratados al servicio de la Administración Pública cuyas horas de trabajo diario sea al menos igual a la mitad de la jornada ordinaria del organismo respectivo.

## 2. *Situaciones administrativas: Comisión de servicio*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Marleni Rodríguez vs. Instituto Nacional de Nutrición.

Efectivamente, como bien lo señala la normativa aludida, la "comisión de servicio" implica la continuidad del funcionario dentro de los servicios activos de la carrera administrativa; por cuanto el funcionario designado en esta especial situación administrativa continúa dentro de la Administración Pública. La referida disposición no puede interpretarse en perjuicio del funcionario, quien en definitiva es objeto de un particular tratamiento mientras dicha comisión permanezca y mientras el objeto de la misma se cumpla; no en virtud de una solicitud o de un privilegio emanado del Jefe, sino en razón de una orden del superior, de la máxima autoridad administrativa, en razón de los especiales conocimientos o condiciones del comisionado, y sin que su otorgamiento implique o no aceptación del funcionario, quien en definitiva se encuentra en el deber y no en la potestad de aceptarla o no.

En el presente caso, la querellante ocupaba el cargo de Planificador Jefe; y si bien tanto el escrito de notificación del acto de remoción como el de retiro manifiestan que ejercía de manera simultánea las funciones de Jefe de División, esta circunstancia no puede considerarse prevalente para proceder a la remoción de dicha ciudadana, por cuanto, de ser ciertas tales afirmaciones, como bien lo indica el escrito de la notificación de la comisión en referencia, el ejercicio de tal comisión tenía supremacía, tenía preferencia sobre las funciones que hasta la fecha venía ejerciendo; en consecuencia, los deberes, responsabilidades o incluso facultades que venía ejecutando la querellante, se encontraban en receso hasta tanto cumpliera con el plazo y objeto de la comisión, la cual, por otro lado, en nada perjudicaba al organismo en cuestión, por cuanto dicha comisión tenía carácter transitorio. La inclusión de tales comisiones como formando parte del servicio activo dentro de la Administración no puede entenderse como el cumplimiento de una doble función como lo sería el cumplimiento de la comisión en sí y el ejercicio del cargo; por el contrario, el admitir la continuidad del servicio, no obstante estar el funcionario en comisión de servicio, resulta una garantía que le otorga la Ley al funcionario que, recibiendo un mandato especial, se ve en la obligación de separarse temporalmente del ejercicio de sus funciones en los términos en que dicha comisión haya sido conferida, y conservar la estabilidad a la cual tiene derecho, y así especialmente lo declara esta Corte.

## 3. *Sanciones*

**CPCA**

**17-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Aura Elena Delgado vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La máxima sanción disciplinaria, a que se refiere el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, debe estar en proporción directa con la gravedad de la falta.**

Por otra parte, la Corte comparte el criterio de interpretación del Tribunal de la Carrera Administrativa de que las causas de fuerza mayor, como los accidentes graves de los hijos de funcionarios, desvirtúan el carácter ilícito o negligente de la ausencia de dichos funcionarios a sus labores y que, por tanto, tratase de un motivo grave como para no justificar una destitución. En efecto, estima esta Corte que la máxima sanción disciplinaria, a que se refiere el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, debe estar en proporción directa con la gravedad de la falta, que en caso como el presente de ausencia al trabajo; para que configure el ilícito administrativo de abandono requiere voluntariedad o negligencia. En el caso de autos, constan las gestiones de la funcionaria para notificar al organismo querellado de la razón de su inasistencia, así como consta igualmente los motivos de la misma, todo lo cual elimina la intencionalidad o el descuido como elementos que permitan de calificar su ausencia como un verdadero abandono.

Desde otro orden de ideas, considera la Corte que no es cierto que el Tribunal de la Carrera Administrativa no hubiere apreciado el expediente disciplinario, sino que por el contrario, a pesar de que en dicho expediente consta la ausencia de la querellante, el mencionado Tribunal valoró sus motivos para calificar tal ausencia como de justificada; lo cual perfectamente pueden hacer los Jueces al valorar las pruebas de autos, y así lo declara esta Corte.

Al resultar procedente la nulidad del acto recurrido, también procede la reincorporación de la funcionaria al cargo que ocupaba, así como a título de indemnización el que se le reconozca los sueldos dejados de percibir desde la ilegal destitución hasta que se ordene la ejecución de la presente sentencia, y no como lo resolvió el Tribunal de la Carrera Administrativa hasta que se reincorpore efectivamente a la querellante, y ello por aplicación de los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época, y que ahora corresponden a los artículos 244 y 249 del Nuevo Código de Procedimiento Civil, en razón de que la condena al cargo de indemnización por daños y perjuicios deben quedar definidos en la propia sentencia. En esta forma debe revocarse la decisión apelada, y así se declara.

#### 4. *Remoción*

##### A. *Competencia*

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La cuestión sometida al conocimiento de esta alzada se concreta, pues, a establecer cuál es el órgano competente para remover y retirar al personal del Instituto querellado (INAVI) y si dicha competencia puede ejercer válidamente por delegación el Jefe de la Oficina de Personal, quien efectivamente la suscribió "siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente del Instituto", las notificaciones oficiales de remoción y retiro dirigidas al recurrente el 15 de marzo de 1984 y el 16 de abril de 1984.

Al respecto se observa que el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa, en donde se consagra el régimen estatutario de personal para todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada, atribuye, en principio, la competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal, al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho y a las máximas autoridades directivas de los organismos autónomos de la Administración

Pública Nacional. Dicha norma obliga a revisar en cada caso el ordenamiento interno de los respectivos institutos autónomos para verificar cuáles son los órganos que por encontrarse en el grado superior de la jerarquía y por tener atribuidas, además, específicas facultades en la materia de personal, deben emanar las decisiones administrativas que dispongan de la situación jurídica subjetiva de los funcionarios al servicio de los mismos. En ese orden de ideas, se tiene que el Directorio del Instituto Nacional de la Vivienda, integrado por un Presidente y cuatro Directores, no tiene directamente atribuidas facultades en tal materia, según la enumeración contenida en los artículos 11 de la Ley de creación del Instituto y 8 del Reglamento de dicha Ley. Es precisamente en el Reglamento de la Ley, dictado mediante Decreto Nº 1.259, en fecha 4 de noviembre de 1975, por la Presidencia de la República, en donde se establece una atribución de funciones entre el Directorio, actuando como órgano colegiado y deliberante, cuyas decisiones se toman por mayoría de votos, y el Presidente, actuando como máxima autoridad ejecutiva y quien entre sus particulares atribuciones tiene la de "nombrar y remover los Jefes de Departamento especializado" de las Dependencias Zonales y Regionales y el personal del Instituto, de todo lo cual informará al Directorio". Es cierto, pues, que el Presidente del Instituto y miembro principal del Directorio es el órgano que ostenta la máxima jerarquía administrativa y quien específicamente tiene atribuidas por una norma reglamentaria la competencia para la remoción y retiro del personal. Esta previsión se ve reforzada por delegación que le hizo el Directorio del organismo mediante Resolución Nº 027010 de fecha 17 de julio de 1980, publicada en la *Gaceta Oficial*, de la facultad de representar al Instituto en los actos y documentos referentes a nombrar y remover al personal (folio 38).

Tal delegación no era necesaria para el ejercicio de la función indicada en vista de la norma atribuida de competencia, constituyendo, en realidad, una delegación de firma, acordada en uso de la facultad que tiene el Directorio, conforme a los artículos 12 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda y 8, numeral 4º, del Reglamento respectivo. Sin embargo, la atribución del Presidente de "ejecutar en nombre del Instituto los actos, contratos o negocios acordados por el Directorio y de obrar y firmar por el Instituto y presentarlo y obligarlo en los documentos que debe otorgar en virtud de cualesquiera de dichos negocios" (artículo 10, numeral 4º, del Reglamento) puede implicar el ejercicio de funciones subordinadas a la decisión del órgano colectivo que, por virtud de la Ley, "está a cargo de la Dirección y Administración del Instituto (art. 7). Esa aparente ambigüedad se dilucida con la mencionada resolución, a pesar de que, en el criterio de la Corte, la competencia del Presidente del Instituto para nombrar y remover tanto al personal de carrera como a los funcionarios de libre nombramiento y remoción de los Departamentos especializados le corresponde en forma autónoma, ya que dichos actos no necesitan de la autorización o de la aprobación del Directorio, sino que únicamente deben serle informados a éste por la máxima autoridad ejecutiva. En consecuencia, el juzgador de la primera instancia no incurrió en ninguna violación de los requisitos de la sentencia cuando no entró a analizar en detalle el contenido del artículo 11 de la Ley del Instituto y se limitó a considerar que dicha Ley "no establece como competencia del Directorio del organismo (artículo 11) la de nombrar y remover a los funcionarios al servicio del mismo, atribución que por vía reglamentaria se acuerda al Presidente de éste, como prevé el artículo 10, numeral 7º del Reglamento".

Es cierto, por lo demás, que entre las atribuciones previstas en el ordenamiento legal y reglamentario del Instituto no se menciona clara y distintamente esa competencia para el Directorio y la misma no puede inferirse por vía de interpretación extensiva de otras facultades de éste, como lo pretende el sustituto del Procurador

General de la República. Mucho menos esa competencia puede presumirse cuando, en contraposición a lo alegado, se ha hecho asignación expresa de ella al órgano individual que constituye a la vez la máxima autoridad ejecutiva del Instituto.

**CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: María S. de Weztinner vs. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

En el acto administrativo en cuestión, no consta como lo exige el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que el funcionario que lo suscribe actuara por delegación de la Presidenta del Organismo, por lo que dicho funcionario era incompetente para pasar al funcionario a período de disponibilidad; y aun en el caso que tuviera la delegación, tampoco consta en el expediente el acto administrativo por medio del cual la Presidenta tomó la decisión, en el entendido que este oficio fuera una notificación. Ese vicio en el acto sería suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio en referencia.

Sin embargo, la Corte entrar a analizar aún ante la inexistencia del acto de remoción, "el retiro", y en tal sentido observa que la fundamentación del mismo obedeció a la reorganización del Organismo, por la reducción del presupuesto de gastos, no menor del 10% y en razón del Decreto Presidencial N° 55 de fecha 14 de Marzo de 1984, y de la aprobación del Consejo de Ministros de fecha 11 de Julio de 1984. Tal participación fue hecha por Oficio N° 84048 del 16 de Julio de 1984. Es posible observar en consecuencia, que de la participación indicada se desprende que las causas de la reducción fueron la de la reorganización administrativa y la reducción del presupuesto, que son *dos motivos diferentes de retiro*, según se desprende del Ordinal 2º) del Artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, aunque se encuentren en un mismo ordinal, sin embargo, atienden a *dos causas diferentes*. Es decir, la reducción de personal por razones financieras, que puede no significar una reorganización administrativa necesariamente; y la de cambios en la organización administrativa o modificación en los servicios, que pueden obedecer a otras razones diferentes, como el de la racionalización o modernización de los procedimientos, la automatización o mecanización de determinadas labores, la sustitución de una estructura organizativa, o la eliminación de un servicio público. De manera, que la justificación de tales motivos es totalmente diversa, *aunque pudieran concurrir*, sin perder sus características propias. Así lo ha señalado esta Corte en su jurisprudencia, que la eliminación de cargos por razones financieras o económicas no supone, por el hecho de que diversos cargos salgan de la organización, modificación de los servicios, o cambios en la organización misma. Esta circunstancia hace ver, ya de por sí, contradictoria la motivación del acto que causó el retiro, que lo haría por ende anulable, porque los motivos del retiro se hacen ver similares aunque son distintos.

CPCA

25-2-88

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Jesús A. Romero vs. Consejo de la Judicatura.

Se aprecia que el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que, en líneas generales traza la organización y facultades del organismo, le otorga la potestad de autonormación en la letra f), cuando lo faculta para dictar su propio reglamento. Se constituye así el Consejo de la Judicatura, órgano de origen constitucional, en un organismo dotado de autonomía normativa en las esferas que le son expresamente asignadas, en forma tal que los actos que el mismo dicta dentro de tal ámbito, constituyen normas que se incorporan al ordenamiento jurídico general del Estado. Es en base a tal facultad que el Consejo de la Judicatura dictó el Reglamento del Consejo de la Judicatura el 5 de octubre de 1973 que fuera reformado el 1º de marzo de 1977, publicado en la *Gaceta Oficial* del 25 de agosto de ese año.

De acuerdo con el Reglamento al cual se alude, es de la competencia del Consejo el nombramiento y remoción del personal administrativo y técnico adscrito al mismo. Esta norma contenida en el artículo 6, letra b) indica lo siguiente: "Artículo 6º. De conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, son funciones y atribuciones del Consejo de la Judicatura: Nombrar y remover a los Defensores de Presos e Inspectores de Tribunales y el Personal Administrativo y Técnico adscrito al Consejo".

El Tribunal de la Carrera Administrativa estimó que la antes indicada norma atributiva de competencia había sido violada al ser acordada la remoción del querellante por el Presidente del Consejo.

La Procuraduría General de la República considera por su parte, que el cargo ocupado por el querellante no se encuentra ubicado en ninguna de las categorías señaladas en la norma transcrita, dada su naturaleza que lo eleva a una jerarquía superior.

Al efecto esta Corte observa que bajo la designación de "personal administrativo y técnico" se ubican todos los funcionarios dependientes del Consejo, salvo los propios Magistrados que lo integran, cuya forma de nombramiento está establecida por la propia norma legal. Obviamente que, aun si el cargo ocupado por el querellante, estuviere colocado en las más altas jerarquías de la organización, se ubicaría dentro del supuesto de la norma citada. Lo anterior se corrobora por el hecho de que en el Reglamento no existe ninguna facultad que se acuerde al Presidente del Consejo en esta materia, por una parte. Por otro parte si el Consejo es la máxima autoridad, obviamente no podría prescindir de la potestad de nombrar y designar a los titulares de los cargos que, por su alta jerarquía, determinan las orientaciones fundamentales de la esfera administrativa. Por todo lo anterior carece de fundamento el alegato de la Procuraduría General de la República que precedentemente se analizara y así se declara.

**B. Procedimiento****CPCA****10-12-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Freddy A. Tovar vs. Instituto Nacional de Geriátría y Geontología.

La Corte observa que el segundo y tercer alegato de impugnación manejados por la sustituta del Procurador General de la República, se fundamentan en los artículos 243 y 249 del Código de Procedimiento Civil que entró en vigencia el 16 de marzo del presente año y la sentencia fue dictada el 5 de marzo, es decir durante la vigencia del Código anterior, y que los efectos de la nueva Ley no se pueden retrotraer; en consecuencia, esta alzada desestima dichos alegatos, porque de entrar a considerarlos, estaría dando una aplicación retroactiva al nuevo código, lo cual sólo resultaría posible si existiera una previsión expresa en ese sentido.

Los representantes del querellante sostienen que el *a quo* infringió la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos porque la Administración no documentó los antecedentes procedimentales del acto de remoción del accionante; en otros términos, no instruyó el expediente previsto en la referida Ley para la emanación de los actos administrativos, bien en el procedimiento ordinario o en el sumario. Esta Corte debe desestimar dicho argumento porque la aplicación del Decreto 211 se traduce en un acto discrecional de la Administración, sujeto al estricto cumplimiento de los requisitos previstos en ese instrumento normativo y sobre todo a probar la adecuación de la situación de hecho a la norma, mediante el cual se afecta la estabilidad de los funcionarios públicos de carrera, sobre la base del cambio de la naturaleza del cargo. Este procedimiento no está sujeto a la previa apertura de un expediente, el cual sólo está reservado en el ordenamiento funcional, a los casos en los cuales se aplican medidas de carácter disciplinario. Esta tesis encuentra asidero en la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando en su artículo 47 expresa: "Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este Capítulo en las materias que constituya la especialidad"; en efecto, el Decreto 211 no es más que la concreción de la norma contenida en el artículo 4, ordinal 3º, de la Ley de Carrera Administrativa. Ahora bien la inexistencia en la Ley y en el propio Decreto 211 de un procedimiento para la formación de los actos de remoción y retiro, conduce a pensar que el legislador lo consideró innecesario ya que se trataban de actos discrecionales de la Administración que se enmarcan en ese instrumento normativo de excepción. En este contexto el privilegio concedido a la Administración de afectar, en determinadas condiciones y requisitos, el principio cardinal de la carrera administrativa, tiene que ser expedito porque de admitirse que la aplicación del Decreto 211 requiere darle cumplimiento previamente al procedimiento ordinario contemplado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que puede extenderse hasta por un máximo de seis meses, perdería su razón de ser dicho Decreto como instrumento de administración de personal, que permite a los jefes administrativos sustituir a funcionarios que ocupan determinados cargos, por otros, a los fines de llevar a cabo las políticas de los entes que dirigen. Así por ejemplo se configuraría una situación bastante difícil y compleja si un Ministro o un Presidente de un Instituto Autónomo requiriera cumplir con el procedimiento ordinario previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para poder sustituir a uno de sus asesores o a su secretario privado. Por las razones expuestas,

esta Corte comparte el criterio del *a quo* en el sentido de que en este caso no se requería la apertura de un expediente, a los efectos de darle aplicación al Decreto 211, y así se declara.

**CPCA**

**10-12-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Nilsa Elena Ramos vs. Corporación Venezolana de Fomento.

**La eliminación de un organismo de la Administración Pública, no lo dispensa del trámite correspondiente para efectuar la remoción o el retiro, si no está previsto especialmente por ley.**

Por otra parte en cuanto al fondo del asunto, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que aun cuando se prevean legalmente las medidas como las de eliminar un organismo de la Administración Pública, el organismo de que se trata no queda dispensado del trámite correspondiente para efectuar la remoción o el retiro, si ello no se prevé especialmente en otro instrumento legal. En efecto, no cabe duda que la supresión de una entidad administrativa es el grado máximo de reorganización administrativa, y de la eliminación de un servicio público, como ocurre en el caso de la Corporación Venezolana de Fomento. Ciertamente que por el hecho de que tal reorganización o supresión venga dada por una ley, no deja de constituir un motivo de retiro por reducción de personal, y como tal, no es un acto discrecional por parte de la Administración Pública, sino sometido a un trámite obligatorio destinado a garantizar la estabilidad del funcionario a través de una correcta aplicación de la medida, mediante el cumplimiento del trámite de reubicación.

Desde otro orden de ideas, las supresiones o eliminaciones de organismos administrativos que prevean reducción de personal, como actos generales no van dirigidos a nadie en particular, por lo que es necesario individualizarlos a través de medidas específicas de retiro, que en una hipótesis como la analizada, tiene su justificación en la supresión de un servicio, o en todo caso en una reorganización administrativa, que según el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa es uno de los motivos de retiro. Por tanto no es verdad que por haberse dispuesto por Decreto-Ley la supresión de la Corporación Venezolana de Fomento, queda liberada la Administración Pública Nacional, en concreto la Comisión Liquidadora de dicha Corporación, de cumplir con el debido procedimiento de retiro, a que se refieren el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y los artículos 118 y 119 de su Reglamento, y en efecto, nada de esto se contempla en el referido Decreto-Ley, por cuanto, sólo se atribuyó a la Comisión Liquidadora la potestad de efectuar, retiros (artículo 7 Nº 4), pero no se eliminó el trámite relativo a la reducción de personal a que se refiere el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara. En todo caso también, la querellante, como funcionaria de carrera disfrutaba del derecho a la disponibilidad, para garantizarle su estabilidad dentro de la Administración Pública Nacional; lo cual tampoco fue cumplido por la Administración.

## Comentarios Jurisprudenciales

### **EL CASO DEL BONO COMPENSATORIO O DE COMO SE IGNORA EL REGIMEN DE LOS DECRETOS-LEYES Y SE DESQUICIA EL REGIMEN DE LA ECONOMIA**

Allan R. Brewer-Carías

#### I

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, por sentencia de fecha 7 de marzo de 1988, declaró la nulidad del artículo 7 del Decreto N° 1.538 de 29 de abril de 1987, mediante el cual se estableció el denominado "bono compensatorio" aplicado unilateralmente por el Estado a todos los contratos individuales de trabajo, y que los patronos están obligados a pagar a los trabajadores calculados de acuerdo al monto del salario básico respectivo y conforme a una escala prevista en el mismo. Dicho "bono compensatorio", a pesar de que se estableció como un derecho de los trabajadores, sin embargo, en el artículo impugnado de dicho Decreto, se estableció que no formaría parte del salario, por lo que no se tomaría en consideración a los efectos del cálculo de los beneficios, prestaciones y demás conceptos calculados sobre la base del salario, que pudieran corresponderle a los trabajadores.

Es indudable que el establecimiento del bono compensatorio, como una obligación impuesta a los patronos, se configura como una previsión limitativa de la libertad económica de los patronos, garantizada en la Constitución, y cuya consagración forma parte de la reserva legal, es decir, que sólo podía ser establecida por Ley o por acto estatal de igual rango y valor que la Ley. Asimismo, la consideración de ese pago como no formando parte del salario de los trabajadores, se configuraba como una excepción a lo prescrito en el artículo 73 de la Ley del Trabajo, razón por la cual también se trataba de una materia de la reserva legal, que sólo podía ser regulada por ley o por acto estatal de igual rango y valor que la Ley, pues modificaba dicha Ley.

Por tal motivo, sin duda, el Presidente de la República, para regular el bono compensatorio, acudió a la figura del Decreto dictado en base a la restricción a la libertad económica vigente desde 1961, que es un Decreto con igual rango y valor de la Ley. Por ello, el Decreto mencionado N° 1.538 de 29 de abril de 1987, se fundamentó en el Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962 (de restricción de la libertad económica) ratificado por Acuerdo del Congreso del 6 de abril de 1962.

Ahora bien, el fundamento de la sentencia de la Sala Político-Administrativa para anular el artículo 7 del Decreto N° 1.538 ha sido el considerar que dicho Decreto no tiene jerarquía ni rango legal y que al dictarlo, el Ejecutivo Nacional no ejerció facultades legislativas, por lo que al ser un acto de rango sublegal no podía establecer excepciones respecto de lo previsto en la Ley del Trabajo.

Para llegar a esta afirmación, la Sala parte del supuesto de que los únicos Decretos con rango y valor de Ley que puede dictar el Presidente de la República son los dictados en base a una ley habilitante y conforme a lo previsto en el artículo 190, ordinal 8 de la Constitución, que prevé la competencia de aquél para:

"Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial".

Así, afirma la Sala:

“Fuera de la hipótesis de que estuviera vigente una ley habilitante que diera al Presidente de la República tal facultad, no existe ninguna otra posibilidad, dentro del régimen jurídico imperante en Venezuela a partir de la Constitución de 1961, para la promulgación de normas de naturaleza legal por el Poder Ejecutivo”.

Ahora bien, esta afirmación de la Corte Suprema y la premisa de la cual parte para adoptar su decisión, en nuestro criterio, no sólo significa un desconocimiento de las propias previsiones de la Constitución, sino de la realidad jurídica del país, con gravísimas consecuencias, en cuanto al régimen legal de la economía.

En efecto, al contrario de lo afirmado por la Corte Suprema, el Presidente de la República puede dictar normas de rango y valor de ley, es decir, que regulen materias que normalmente pertenecen a la reserva legal, además de en el supuesto que destaca la Corte (art. 190, ord. 8), en otros dos casos: en el supuesto del artículo 190, ordinal 11, relativo a la creación y dotación de nuevos servicios públicos o modificación o supresión de los existentes, en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso y previa autorización de la Comisión Delegada; y aún más importante, en el supuesto de la suspensión o restricción de garantías constitucionales (arts. 190, ord. 6º y 241).

## II

Por tanto, tres son los supuestos en los cuales el Presidente de la República puede dictar Decretos-Leyes o Decretos con valor de Ley: Decretos-Leyes habilitados o autorizados; Decretos-Leyes dictados en restricción o suspensión de garantías constitucionales; y Decretos-Leyes en el campo de los servicios públicos.

Estimamos indispensable describirlos a continuación, para comprender cabalmente la imprecisión en la cual ha incurrido la Corte Suprema.

### 1. *Los Decretos-Leyes autorizados*

Como se dijo, entre las atribuciones del Presidente de la República está la de “dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial” (art. 190, ord. 8). Esta atribución constitucional le permite al Presidente de la República dictar actos de contenido normativo y de fuerza igual a la Ley, en las materias para las cuales haya sido autorizado por Ley especial de carácter económico o financiero. El contenido normativo de rango y valor legal de las medidas resulta de su carácter extraordinario: no tendría sentido la autorización por Ley especial si de lo que se tratase fuera de dictar actos de efectos generales de carácter reglamentario, que el Presidente puede realizar por atribuciones propias y directas.

Por otra parte, estos Decretos-Leyes, en realidad, no se dictan en virtud de una delegación legislativa, sino en virtud de poderes propios que la Constitución otorga al Presidente de la República y que se precisan en una Ley especial, que es una Ley de autorización. Por ello es errada la afirmación de la sentencia comentada de que en estos casos se trata de una “delegación excepcional que hacen las Cámaras Legislativas de funciones que les son propias”. Al contrario, de lo que se trata es del ejercicio de poderes propios del Presidente de la República, que le atribuye la Constitución, pero para cuyo ejercicio requiere de una habilitación legislativa.

Ahora bien, esta Ley especial de habilitación es una Ley con características particulares: autoriza al Presidente de la República para dictar “medidas económicas y financieras”, por lo que tiene un solo destinatario: el Presidente de la República; y en

sí misma no tiene contenido normativo, pues establece más bien una situación jurídica individualizada que habilita al Presidente de la República a dictar actos de carácter legislativo y contenido normativo.

Por otra parte, la Ley de autorización precisa las medidas que puede dictar el Presidente de la República, y ello en el marco de dos limitaciones: por una parte, la establecida en la propia Constitución: “medidas económicas y financieras”; y por la otra, las medidas de tal naturaleza que determine la Ley de autorización. Por supuesto, esto plantea dos problemas de interpretación que inciden, por una parte, en la delimitación de las materias “económicas y financieras” que pueden ser autorizadas en la Ley, y por la otra, en los Decretos-Leyes que el Presidente de la República pueda dictar, en el campo autorizado.

En el primer supuesto, sin duda, queda a la apreciación del Legislador el alcance de lo económico y financiero. Aquí se trata de un concepto jurídico totalmente impreciso, en cuya determinación juega todo su papel la discrecionalidad del Legislador. Sin embargo, si bien hay cierta discrecionalidad, ello no puede conducir a la arbitrariedad, por lo que si el Legislador ha apreciado que determinada materia es de carácter económico o financiero —aun cuando evidentemente no lo sea— y ha autorizado al Presidente a dictar Decretos-Leyes en ese campo, se podría cuestionar la apreciación del Legislador, mediante el ejercicio de un recurso de inconstitucionalidad. Este poder discrecional, como todo otro, está sometido a control, sobre todo porque la Constitución no deja a la total apreciación del Legislador la materia objeto de la habilitación, sino que la califica de “económica o financiera”. Distinto es el caso, por ejemplo, de la atribución que la Constitución da al Congreso para “reservar” al Estado determinados sectores económicos “por razones de conveniencia nacional” (art. 97). En estos casos, por supuesto, ningún control podría ejercerse tendiente a cuestionar la apreciación del Legislador sobre lo que debe entenderse por conveniencia nacional.

Ahora bien, precisadas las materias económicas y financieras que pueda contener la Ley de autorización, la segunda limitación impuesta al Presidente deriva del texto de la propia ley y de la formulación de la autorización. En algunos supuestos, la ley ha contenido autorizaciones concretas; por ejemplo, en la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 31 de mayo de 1974 (*G.O.* N° 30.412 de 31-5-74), se autorizó al Presidente para “Modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del tesoro a fin de que pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50 por ciento de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuesto de explotación del petróleo y gas y el impuesto sobre la renta sobre esos sectores...” (art. 1, ord. 2), y en cumplimiento de esta autorización, el Presidente de la República, por Decreto-Ley N° 150 de 11 de junio de 1974 procedió a modificar el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (*G.O.* N° 1.660 Extraordinario de 21-6-74).

Pero en otros supuestos, las autorizaciones al Presidente contenidas en la Ley han sido bastante genéricas y ambiguas. Por ejemplo, la misma Ley Orgánica dictada en 1974 autorizó al Presidente de la República para “realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y evitar las perturbaciones inflacionarias (art. 1, ord. 1°), y para “estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias” (art. 1, ord. 6°). Conforme a estas autorizaciones, tan genéricas e im-

precisas, materialmente el Presidente de la República podía dictar cualquier tipo de normativa económica y financiera que persiguiera las finalidades establecidas en la Ley Orgánica. Y, en efecto, en base a la primera de las autorizaciones señaladas, el Presidente de la República, entre 1974 y 1975, por vía de Decretos-Leyes, dictó una nueva Ley de Banco Central de Venezuela; reformó parcialmente la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; dictó una nueva Ley de Mercado de Capitales; dictó una nueva Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros; dictó una nueva Ley de Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo; reformó parcialmente la Ley General de Asociaciones Cooperativas; dictó una nueva Ley del Banco Industrial de Venezuela; reformó parcialmente la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario; dictó la nueva Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; transformó el Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos Institutos Autónomos separados; dictó la nueva Ley del Instituto Nacional de la Vivienda; y reformó la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. En base a las dos autorizaciones indicadas por otra parte, el Presidente, mediante Decreto-Ley, durante esas mismas fechas, dictó un nuevo Estatuto de la Corporación Venezolana de Fomento; y con base en la segunda de las autorizaciones señaladas, dictó las Normas para el desarrollo de la Industria Naval; las Normas para el Desarrollo de las Industrias Militares; las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz, y las Normas para el Desarrollo de la Industria Nuclear; y estableció el Registro de Proyectos Industriales obligatorio.

## 2. *Los Decretos-Leyes en el campo de los servicios públicos*

Pero además de la atribución dada al Presidente de la República para dictar Decretos-Leyes habilitados en materias económicas o financieras, la Constitución, entre las atribuciones asignadas al Presidente de la República, le atribuye la siguiente:

“Decretar en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada” (artículo 190, ord. 11).

Esta disposición es complementada por la atribución asignada por la Constitución a la Comisión Delegada del Congreso, de

“Autorizar al Ejecutivo Nacional y por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para crear, modificar o suprimir servicios públicos, en caso de urgencia comprobada” (art. 179, ord. 5º).

Del análisis detenido de esas normas, resulta ante todo una conclusión evidente: la “creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes” es una competencia reservada al Congreso, quien la ejerce mediante Ley.

Ahora bien, frente a esta reserva legal, excepcionalmente por situaciones de urgencia, y durante el receso del Congreso, el Presidente de la República puede asumir la creación, modificación o supresión de “servicios públicos”, previa autorización de la Comisión Delegada. En estos casos, la Constitución prevé una excepción al principio de la reserva legal, por lo que cuando así actúe el Presidente de la República, sin duda, dictará Decretos con valor de Ley en virtud, tampoco de una “delegación legislativa”, sino de atribuciones constitucionales que también le son propias. La naturaleza jurídico-legislativa de estos Decretos-Leyes en materia de servicios públicos, por tanto, coincide con la de los Decretos-Leyes dictados en materia económica o financiera, a que hemos hecho referencia anteriormente.

En todo caso, el análisis de esta norma atributiva, también, de “potestades legislativas” al Presidente de la República en materia de servicios públicos, exige precisar el sentido de esta noción “servicios públicos” que abarca materias que por esencia están reservadas al Legislador.

En efecto, la noción “servicio público” puede tener ante todo un sentido material, amplio, de “actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad colectiva, abstracción hecha de la persona que lo preste” (véase sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1.447 Extr. de 15-12-70, p. 11). Pero, por supuesto, no toda actividad de esa naturaleza, en cuanto a su creación, modificación o supresión, estaría reservada al Poder Legislativo. En realidad sólo se reserva al Legislador, la creación, supresión o modificación de servicios públicos que impliquen una limitación a los derechos o libertades constitucionales, como la libertad económica. En esta forma, cuando una ley declara una determinada actividad como “servicio público”, ello implica o que sólo el Estado puede prestarla, por ejemplo, el correo (reserva), o que para que un particular la realice, necesita de una concesión administrativa, por ejemplo, en materia de transporte por ferrocarril. En estos casos, la declaración de la actividad como servicio público implica “crear” el servicio en el sentido de establecer una limitación a la libertad económica de los particulares; por ello, eso sólo puede hacerse por Ley o por Decretos-Leyes en estos casos previstos en el artículo 109, ord. 11 de la Constitución citado. Por supuesto, toda modificación o supresión posterior de una actividad considerada legalmente como “servicio público”, en los términos señalados, también requeriría de una ley o excepcionalmente de esos Decretos-Leyes, que la produzca.

Conforme a este criterio, por supuesto, no toda actividad de prestación que decida asumir el Estado es un servicio público a los efectos de lo previsto en el artículo 190, ordinal 11, de la Constitución. Al contrario, la Administración, en múltiples oportunidades, asume actividades económicas, las modifica o suprime, en concurrencia con los particulares y sin limitarles su libertad económica, y para ello no requiere de Ley alguna que lo disponga, ni de autorización de la Comisión Delegada del Congreso en caso de receso de éste, ni de situaciones de urgencia.

Desde el otro ángulo, orgánico, la noción de servicio público también puede tener un sentido amplio: “órgano al que el Estado encomienda atender a dicha necesidad colectiva” (ver sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1.447 Extr. de 15-12-70, p. 11). Sin embargo, no toda creación, modificación o supresión de órganos administrativos está reservada al Poder Legislativo. Sólo se reserva al Legislador, conforme a la Constitución, la creación de Ministerios o de Institutos Autónomos (artículos 193 y 230), lo cual sólo puede hacerse por Ley. Por tanto, desde este ángulo orgánico, y a los efectos del artículo 190, ordinal 11 de la Constitución, “servicio público” no puede ser todo órgano, sino aquellos cuya creación, modificación o supresión está reservada al Legislador.

Conforme a esto, por tanto, la creación, modificación o supresión de dependencias dentro de un Ministerio, ni requiere de Ley ni de autorización de la Comisión Delegada, sino que corresponde a la potestad organizativa del Ejecutivo Nacional. Asimismo, la creación, modificación o supresión de entes descentralizados del Estado con formas jurídicas de derecho privado (fundaciones, asociaciones civiles, o sociedades anónimas), tampoco ha requerido ni requiere de Ley alguna del Congreso, ni para ello el Ejecutivo Nacional debe obtener la autorización de la Comisión Delegada.

En todo caso, en aquellos supuestos en que sea necesaria una Ley para la creación, modificación o supresión de un “servicio público” en el sentido señalado, y que estando en receso el Congreso, sea de urgencia tomar algunas de esas decisiones, los Decretos que el Presidente dicte con la autorización de la Comisión Delegada, son Decretos-Leyes o Decretos con valor de Ley y, por tanto, debido a su contenido nor-

mativo, son susceptibles de ser impugnados por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

### 3. *Los Decretos con valor de Ley dictados en suspensión o restricción de garantías constitucionales*

Por último, además de los Decretos-Leyes autorizados que se dicten de conformidad con el artículo 190, ordinal 8º) de la Constitución, únicos a los cuales la Corte Suprema atribuye el rango y valor de Ley; y de los Decretos-Leyes relativos a servicios públicos (art. 190, ord. 11), y al contrario de lo señalado por la Corte, también pueden considerarse como Decretos con rango y valor de Ley, aquellos de contenido normativo dictados en base a una medida de suspensión o restricción de garantías constitucionales, y que tienen por objeto regular aspectos que en situaciones normales (de no suspensión o restricción de garantías) correspondería al Legislador.

En efecto, el principio básico de la regulación constitucional de los derechos y libertades públicas en Venezuela, es decir, la verdadera "garantía" de esos derechos y libertades, radica en la reserva establecida a favor del Legislador para limitarlos o restringirlos (art. 136, ord. 24). Por tanto, el principio fundamental en esta materia, es que sólo por Ley pueden establecerse limitaciones a los derechos y libertades consagrados en la Constitución.

Sin embargo, la propia Constitución admite la posibilidad de que las garantías constitucionales puedan ser suspendidas o restringidas en situaciones de emergencia o en circunstancias excepcionales, por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 190, ord. 6 y art. 242). El efecto de esta medida es que durante el tiempo de vigencia de estas suspensiones o restricciones, la garantía de que los derechos y libertades sólo puedan ser limitables por Ley formal queda suspendida o restringida lo que implica y conlleva el que puedan ser regulados por vía ejecutiva.

Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, estos Decretos tienen

"la misma fuerza jurídica que la de una Ley en el entendido que al estar restringido el derecho al libre ejercicio de la actividad lucrativa de la preferencia de cada individuo, consagrado en el artículo 96 de la Constitución, ello transfiere (por el hecho de estar restringido ese derecho económico), la potestad de ejercer a través del Ejecutivo, concretamente del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la regulación de materias que son propias de la Reserva Legal" (sentencia de 19-3-87 en *Revista de Derecho Público*, Nº 30, 1987, p. 108).

Por tanto, se insiste, la consecuencia fundamental de un Decreto de suspensión o de restricción de las garantías constitucionales, es la posibilidad que tiene el Poder Ejecutivo de regular el ejercicio del derecho restringido o suspendido, asumiendo competencias que normalmente corresponderían al Congreso. Si la esencia de la garantía constitucional es la reserva legal para su limitación y reglamentación; restringida o suspendida la garantía constitucional, ello implica la restricción o suspensión del monopolio que tiene el Legislador para regular o limitar los derechos, con la consecuente ampliación de los poderes del Ejecutivo Nacional para regular y limitar, por vía de Decreto, dichos derechos y garantías constitucionales. Por supuesto, tal como lo aclara la propia Constitución: "la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional" (art. 241), por lo que si bien dichas medidas amplían las competencias normativas del

Poder Ejecutivo, ello no impide ni afecta las competencias legislativas ordinarias del Congreso.

Ahora bien, en base a restricción o suspensión de garantías constitucionales, y a la ampliación de las "potestades legislativas" del Poder Ejecutivo, en Venezuela desde 1939, y en la época democrática, desde 1961, el Presidente de la República ha dictado verdaderos Decretos con valor de Ley en diversas materias de gran trascendencia, particularmente, en el campo económico. Por ejemplo, todo el régimen establecido desde la década de los cuarenta en materia de regulación de precios, regulación de alquileres, y de control de cambios, ha tenido su fundamento en Decretos con valor de Ley restrictivos de la libertad económica que pudieron dictarse en base a la suspensión de la garantía de la libertad económica dictada desde 1939.

En cuanto al período democrático actual, debe señalarse que la libertad económica se restringió el mismo día en que se promulgó la Constitución del 23 de enero de 1961, mediante el Decreto N° 455 de 23-1-61 (*G.O.* N° 26.464 de 24-1-61), lo cual se ratificó, posteriormente, por Decreto N° 674 de 8-1-62 (*G.O.* N° 26.746 de 8-1-62) y por el Congreso mediante Acuerdo de 6-4-62 (*G.O.* N° 26.821 de 7-4-62).

Ha sido precisamente con fundamento en estos actos estatales que se ha dictado el Decreto N° 1.538 de 29 de abril de 1987, cuyo artículo 7° ha sido anulado por la Corte Suprema de Justicia.

### III

De la situación constitucional anteriormente descrita, por tanto, sin la menor duda, y contrariamente a lo afirmado por la Corte Suprema de Justicia, en Venezuela existen tres tipos de Decretos con valor de Ley que pueden ser dictados por el Presidente de la República. Entre ellos están los Decretos que han dictado todos los Presidentes de la República a partir de 1961, en base a la restricción a la libertad económica, y que tienen, en su fundamentación, la referencia al Decreto N° 674 de 2 de enero de 1962 (que restringió la garantía de la libertad económica establecida en el artículo 96 de la Constitución) y al Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962 que ratificó dicha restricción. Conforme a dicho Acuerdo, por tanto, la libertad económica quedó restringida "en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros", por lo que incluso con la anuencia del Congreso, se amplió el campo de las potestades legislativas del Ejecutivo Nacional para regular en materia económica, cuestiones que en principio sólo podrían ser reguladas por el Legislador (reserva legal).

Dentro de este marco de referencia, por tanto, el Decreto N° 1.538 del 29 de abril de 1987, que estableció el bono compensatorio como una prestación obligatoria para los patronos, pero excepcionando su consideración como parte del salario del trabajador, al regular materias que son evidentemente de la reserva legal, se dictó en base a la restricción de la libertad económica. Por eso su fundamentación en el Decreto N° 674 de 2 de enero de 1962 y en el Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia al desconocer el rango y valor de Ley al Decreto dictado con fundamentación en dicha restricción a la libertad económica, y reducir los Decretos-Leyes a la sola figura de los Decretos-Leyes habilitados, en la sentencia comentada, desconoció de plano el valor y rango de Decretos-Leyes del mencionado Decreto creador del bono compensatorio, para lo cual, además, se basó en la referencia que como "concordancia" trae la fundamentación del Decreto respecto de la Ley del Trabajo.

En efecto, en la fundamentación del Decreto N° 1.538 de 22 de abril de 1987 se lee que el mismo se dictó por el Presidente de la República:

“En uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22 del artículo 190 de la Constitución en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Trabajo y en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 4º del Decreto Nº 674 de fecha 8 de enero de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 26.746 del 8 de enero de 1962, ratificado por acuerdo del Congreso de fecha 6 de abril de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 26.821 del 7 de abril de 1962”.

Ahora bien, frente a esto, la Corte Suprema en la sentencia comentada, señaló lo siguiente:

“6. La circunstancia de no haber sido autorizado por una Ley habilitante, sería suficiente para denegar el rango legal que se pretende atribuir al Decreto Nº 1.538. Pero, a mayor abundamiento, es del caso observar que la fundamentación del propio Decreto evidencia que el Poder Ejecutivo no actuó en ejercicio de facultades legislativas.

Es obvia, en efecto, la carencia de rango legal de un Decreto que se apoye en el artículo 26 de la Ley del Trabajo, cuya aplicación por el Ejecutivo Nacional puede efectuarse aun por simple Resolución.

Se invocó al mismo tiempo el Decreto Nº 674 de 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, porque de una vez la cláusula irrenunciable estableció el monto del beneficio económico que tienen derecho a recibir los trabajadores, en lugar de dejar que ese elemento fuera discutido libremente por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad (art. 72 de la Ley del Trabajo)”.

Con este argumento, y no otro, es con el cual la Corte considera que ha “quedado desvirtuada la jerarquía legal del Decreto Nº 1.538”. Sin embargo, nada “obvio” resulta la conclusión de la Corte, pues en los párrafos no se dice nada que la demuestre. En dichos párrafos, en efecto, la Corte señala simplemente:

1. Que el Decreto no es un Decreto-Ley pues no se dictó en base a una Ley habilitante; y
2. Adicionalmente, que no es un Decreto-Ley porque cita en su fundamentación a una Ley (la Ley del Trabajo) razón por la cual el Ejecutivo no actuó en ejercicio de facultades legislativas.

Además, concluye afirmando sin que se entienda por qué, en que la invocación al Decreto de restricción de la garantía económica (Decreto Nº 674 de 8 de enero de 1962) y del Acuerdo del Congreso que lo ratificó (de 6 de abril de 1962), sólo se hace “porque de una vez la cláusula irrenunciable estableció el monto del beneficio económico que tienen derecho a recibir los trabajadores, en lugar de dejar que ese elemento fuera discutido libremente por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad”.

Pero después de llegar a la “obvia” conclusión del rango sublegal del Decreto, a pesar de la última afirmación, entra a analizar el artículo 7 del mismo, que declara que el bono compensatorio no forma parte del salario o como señala la sentencia, que “lo descalifica como remuneración salarial”, y concluye luego del estudio del artículo 73 de la Ley del Trabajo, en que “el bono compensatorio reúne todos los elementos necesarios para que se le considere parte del salario”, considerando que “se trata de un complemento del salario para contrarrestar los efectos angustiantes del proceso inflacionario”. Por ello, concluye su motivo señalando simplemente que:

“No es, en consecuencia, jurídica ni legalmente aceptable la descalificación que del mismo se expresa en el artículo 7º *ejusdem* y así se declara”.

La Corte no dice, en realidad, por qué dicha descalificación no es legalmente aceptable, pero se presume que es porque en su criterio violaría el artículo 73 de la Ley del Trabajo, aun cuando no lo dice expresamente. Por ello, no está claro en base a qué, en la parte dispositiva, declara la nulidad del artículo 7 del Decreto N° 1538, pues no se dice expresamente en ninguna parte de la sentencia que el Decreto N° 1538 viola el artículo citado de la Ley del Trabajo.

En todo caso, el argumento de la Corte Suprema es absolutamente contradictorio en torno al tema de la ausencia de rango legal de Decreto N° 1538. En efecto, estima que el artículo 7 del mismo, al descalificar el carácter de salario del bono compensatorio, no tiene rango legal, por lo que viola el artículo 73 de la Ley del Trabajo. Sin embargo, no utiliza el mismo criterio para juzgar el artículo 1° y la totalidad del Decreto. En efecto, si éste no tiene rango ni valor de Ley no sólo no podía establecer una excepción al artículo 73 de la Ley del Trabajo, sino que tampoco podía regular el mismo bono compensatorio, el cual viola la autonomía de la voluntad en el contrato de trabajo al imponer unilateralmente al patrono la obligación de pagar el bono compensatorio, lo cual es una limitación a la libertad económica no establecida en la Ley del Trabajo. Por tanto, el razonamiento de la Corte, de la ausencia de rango legal del Decreto, en realidad conduciría a considerar que debió haber declarado también la nulidad de la totalidad del Decreto y no sólo su nulidad parcial (de un artículo). Tan carente de rango legal entonces sería el artículo 7 (excepción al carácter salarial del bono) como el artículo 1° (establecimiento de una obligación adicional a la prevista en los contratos, a cargo del patrono). Sin embargo, la sentencia, sin lógica alguna, estima que sólo una parte del Decreto-Ley no tiene rango legal y aparentemente la otra sí (de lo contrario no hubiera podido crearse el bono compensatorio) lo cual es una contradicción e incongruencia inaceptable. En ello, precisamente, ha incurrido la decisión que comentamos de la Sala Político-Administrativa.

#### IV

Ahora bien, esta decisión de la Corte Suprema de Justicia además de incongruente en sí misma, lo que ha demostrado es un desconocimiento de nuestra realidad jurídica, cuya generalización podría producir el descalabro absoluto del régimen de la economía en Venezuela, dictado en buena parte, mediante Decretos-Leyes dictados en restricción a la libertad económica.

En efecto, esta decisión al negarle el carácter de Decretos con valor de Ley mediante los cuales se pueden regular materias de la reserva legal, a los dictados en base a la restricción a la libertad económica, significa un directo cercenamiento, por la Corte, de los poderes de urgencia que tiene el Presidente de la República en base al Decreto de restricción de la libertad económica N° 674 de 8 de enero de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1982, de regular la economía en el país. En consecuencia, si la doctrina de la Corte es coherente, el Presidente de la República, no deberá hacer más uso de dicha medida de restricción a la libertad económica, con lo cual, por un malabarismo jurídico-judicial, debe concluirse que virtualmente está restablecida la garantía económica, por lo que tanto se ha abogado en los últimos años. Todo Decreto que dicte el Presidente en el futuro, fundamentado en dicha restricción de la libertad económica y que incida en materias de reserva legal, podría ser impugnado ante la Corte, por las mismas razones de la sentencia.

Pero más graves aún podrían ser los efectos de esta decisión de la Corte, en relación a los Decretos dictados en los últimos 27 años en base a la restricción a la libertad económica y que han incidido e inciden en aspectos vitales de la economía, que corren el riesgo de ser anulados por las mismas razones del fallo.

En efecto, desde 1961, se han dictado en base al Decreto N° 647 de 8 de enero de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de 6 de abril de 1962, la siguiente

cantidad de Decretos-Leyes, en el sentido de que han regulado materias reservadas al Legislador: 8 durante el gobierno del Presidente R. Betancourt (1959-1964) y entre ellos, los relativos al régimen cambiario; 5 durante en el gobierno del Presidente Leoni (1964-1969) y entre ellos los relativos al régimen de expendio de los productos derivados del petróleo; 9 durante el gobierno del Presidente R. Caldera (1969-1974), y entre ellos, los relativos al régimen de las tasas de interés; 66 durante el gobierno del Presidente C. A. Pérez (1974-1979) y entre ellos los relativos a la política de precios, a la inamovilidad laboral y al régimen industrial manufacturero<sup>1</sup>; 27 durante el gobierno del Presidente L. Herrera Campíns (1979-1984), y entre ellos los relativos al régimen cambiario; y 53 en lo que va del período constitucional del Presidente J. Lusinchi (1984-marzo 1988).

Ahora bien, concretándonos a los Decretos dictados por el Presidente J. Lusinchi que regulan materias de la reserva legal, y que por tanto, se han de considerar como Decretos-Leyes o con valor de Ley, están los siguientes:

#### 1. *Decretos-Leyes relativos al régimen cambiario*

En primer lugar, se destacan los Decretos-Leyes relativos al régimen cambiario que han continuado la actividad reguladora de emergencia en la materia iniciada en 1983:

A. *Decreto Nº 61* de 20/03/1984 (G.O. 32.942 de 20/03/1984) mediante el cual se creó una Comisión que tiene a su cargo autorizar el registro de la Deuda Privada Externa, conforme a los términos del *Decreto-Ley Nº 1988* de 07/05/1983 sobre la obtención de Divisas a tipos de cambio preferencial. Este Decreto-Ley Nº 1988 fue dictado, además "en concordancia con el artículo 91, literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela y de conformidad con el artículo 7º del Decreto Nº 1929 de fecha 16/03/1983", y fue reformado por varios Decretos-Leyes, los cuales igualmente han estado fundamentados en el Decreto Nº 647 de 08/01/1962 ratificado por Acuerdo del Congreso de fecha 06/04/1962. Entre ellos tenemos: *Decreto-Ley 208* de 23/07/1984 (G.O. 33.025 de 23/07/1984); *Decreto-Ley 446* de 27/12/1984 (G.O. 33.133 de 27/12/1984); *Decreto-Ley 539* de 20/03/1985 (G.O. 33.188 de 20/03/1985); *Decreto-Ley 683* de 21/06/1985 (G.O. 33.250 de 21/06/1985); *Decreto-Ley 850* de 24/09/1985 (G.O. 33.317 de 27/09/1985); *Decreto-Ley 901* de 13/11/1985 (G.O. 33.350 de 14/11/1985); *Decreto-Ley 915* de 27/11/1985 (G.O. 33.361 de 21/11/1985). Todos estos Decretos tuvieron por objeto extender el plazo establecido en el artículo 5º del Decreto-Ley 61 del 20/03/1984 para que la Comisión adoptase sus decisiones.

Otras dos modificaciones fueron introducidas al Decreto Nº 61, con las mismas fundamentaciones: el *Decreto-Ley 287* de 20/09/1984 (G.O. 33.607 de 20/09/1984) mediante el cual se permitió a la Comisión tomar en cuenta documentos presentados por los interesados; y el *Decreto-Ley 431* de 20/12/1984 (G.O. 33.131 de 21/12/1984) relativo al registro de la Deuda Privada Externa derivadas de Cartas de Crédito.

B. *El Decreto-Ley 96* de 27/04/1984 (G.O. 32.967 de 30/04/1984) dictado además "en concordancia con el artículo 91, letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se creó una Comisión para emitir las autorizaciones para la adquisición de divisas para el pago de porciones de capital de los sectores financieros y no financieros. Este Decreto-Ley 96 fue reformado por el *Decreto-Ley 508* de 27/02/1985 (G.O. 33.178 de 06/03/1985) dictado además "en concordancia con el artículo 91, al literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela".

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia 1980, pp. 29 y ss.

C. *El Decreto-Ley 135* dictado, además, “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en el literal b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela”, mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para acordar con el Banco Central de Venezuela los términos, condiciones y modalidades conforme a los cuales ese Instituto suministraría las divisas correspondientes al pago de intereses vencidos de la deuda privada externa registrada o en trámite de registro en la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). Este Decreto-Ley y el *Decreto-Ley 351* de 21/11/1984 (G.O. 33.110 de 22/11/1984) mediante el cual se dispuso que en los acuerdos que celebre el Ministro de Hacienda con el Banco Central de Venezuela, podría establecerse un régimen de autorización de divisas para atender el pago de intereses causados y no vencidos de la deuda privada externa fueron derogados por el *Decreto-Ley 1173*, de 16/07/1987 (G.O. 33.514 de 17/07/1986), el cual fue dictado, además, “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela, así como en el artículo 2º de la Ley Orgánica que crea el Fondo de Compensación Cambiaria”. A través de este Decreto-Ley, el Banco Central de Venezuela suspendió la venta de divisas del mercado controlado para el pago de la Deuda Privada Externa registrada en RECADI, con algunas excepciones; y además autorizó al Ministro de Hacienda para celebrar con el Banco Central de Venezuela los convenios o acuerdos que fueren necesarios para la ejecución de lo previsto en el presente Decreto. Este Decreto-Ley fue a su vez derogado por el *Decreto-Ley N° 1.380* de 06/12/1986 (G.O. 3.935 Ext. de 08/12/1986), dictado además “en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela, así como en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Liquidación del Fondo de Compensación Cambiaria”, que tuvo por objeto regular las ventas de divisas del mercado controlado para la amortización del capital y el pago de los intereses de la Deuda Privada Externa registrada en RECADI. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1825* de 12/11/1987 (G.O. 33.844 de 12/11/1987) dictado además “en concordancia” con los artículos 92 primer aparte; y 93, letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela así como en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Liquidación del Fondo de Compensación Cambiaria.

D. *El Decreto-Ley 386* de 12/12/1984 (G.O. 3.489 Ext. de 27/12/1984) dictado además “en concordancia con lo establecido en el artículo 92 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela” y “de conformidad con el artículo 8 del Decreto N° 68 del 27/03/1984”, mediante el cual se dictó la Reforma del Decreto-Ley N° 1.988 de 25/09/1983 el cual reguló la obtención de divisas a un tipo de cambio preferencial. Este Decreto-Ley 386 fue derogado por el *Decreto-Ley 1.072* de 17/04/1986 (G.O. 33.463 de 06/05/1986) dictado además “en concordancia con lo establecido en el artículo 91 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela”. Este Decreto fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley N° 1.109* de 21/05/1986 (G.O. N° 33.477 de 26/05/1986) dictado además bajo las mismas normas que sirvieron de fundamento al Decreto anterior, y complementado por el *Decreto-Ley 1.514* de 08/04/1987 (G.O. 33.695 de 08/04/1987) disponiéndose que RECADI, autorizaría de oficio o a petición de parte, cuando se hubiesen producido pronunciamientos anteriores, la obtención de divisas preferenciales en aquellos casos a los cuales, para la fecha de publicación de este Decreto, se hubiese vencido el plazo previsto en el artículo 9, del Decreto 1.109 y en la Resolución N° 969 del 08/10/1986. Este Decreto fue reformado a su vez por el *Decreto-Ley 1.103* de 08/10/1986 (G.O. N° 33.572 de 08-10-1986) bajo las mismas normas, únicamente ampliando los lapsos establecidos en el primer aparte del artículo 24 del Decreto-Ley 1.109 antes mencionado. Ahora bien, el Decreto-Ley 1.109 fue finalmente derogado por el *Decreto-Ley 1.611* de 10-06-1987 (G.O. N° 33.738 de 12-06-1987) dictado además bajo las mismas dispo-

siciones legales que el Decreto que deroga, se aprobó la obtención de divisas a los tipos de cambios preferenciales. Este último, fue reformado por el *Decreto-Ley 1.647* de 08-07-1987 (G.O. 33.7557 de 10-07-1987) dictado además "en concordancia con lo establecido en el artículo 91 literal b) de la Ley de Banco Central de Venezuela".

E. El *Decreto-Ley 788* de 28-08-1985 (G.O. 33.295 de 28-08-1985) dictado además "en concordancia con lo dispuesto en los artículos 2 Numeral 3; 75; 85 y 31, Numeral 21 de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se prohibió la oferta pública para la compra de oro en barra o en forma de joyas usadas o deterioradas. Este Decreto fue derogado por el *Decreto-Ley 1.175* de 16-07-1987 (G.O. 33.514 de 17-07-1986).

F. El *Decreto-Ley 1.041* de 19-03-1986 (G.O. 33.439 de 01-04-1986) mediante el cual se creó una Comisión que tendría a su cargo la fijación de las políticas y prioridades que debería aplicar RECADI, para el otorgamiento de importación y autorizaciones de divisas. Este Decreto-Ley fue derogado por el *Decreto-Ley 1.546* de 06-05-1987 (G.O. 33.712 de 07-05-1987) dictado además "en uso de la atribución que le confiere el Ordinal 12º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en los artículos 25, Ordinal 4º; 26 Ordinal 4º y 28 Ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Administración Central", mediante el cual se creó la Comisión de Importaciones que tendría por objeto definir criterios que permitieran orientar las importaciones, con divisas preferenciales, de los sectores públicos y privados, en función del presupuesto de Divisas a que alude el artículo 90 de la Ley de Banco Central de Venezuela y de la política económica fijada por el Ejecutivo Nacional, así como autorizar, modificar o rechazar las solicitudes de importación y fijar políticas y prioridades que deberá aplicar la Oficina Competente del Ministerio de Hacienda para el otorgamiento de las conformidades de importación y de las autorizaciones de divisas solicitadas por el sector privado.

G. El *Decreto-Ley 1.160* de 09-07-1986 (G.O. 33.514 de 17-07-1986) dictado además en concordancia con lo establecido en el aparte único del artículo 90 y en la letra b) del artículo 91 de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se dispuso que en los casos de exportaciones de bienes con valor agregado nacional inferior al 100%, los exportadores deberían compensar al Banco Central de Venezuela por el suministro de divisas del mercado controlado para el pago del componente importado de dichos bienes, conforme en él se expresa. Este Decreto-Ley fue derogado por *Decreto-Ley 1.379* de 06-12-1986 (G.O. 3.935 Ext. de 08-12-1986), mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que acordase con el Banco Central de Venezuela, las limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Este Decreto a su vez fue reformado por *Decreto-Ley 1.469* de 11-02-1987 (G.O. 33.662 de 18-02-1987).

H. El *Decreto-Ley 1.544* de 06-05-1987 (G.O. 33.711 de 06-05-1987) mediante el cual se dispuso que RECADI cesaría en sus actividades el 15-06-1987, y a partir de esa fecha, sus atribuciones, competencias y funciones serían ejercidas conforme a las normas establecidas en el mismo.

I. El *Decreto-Ley 1.723* de 07-09-1987 (G.O. 33.799 de 09-09-1987) dictado además "en concordancia con los artículos 90, aparte Único y 91 letra b) de la Ley de Banco Central de Venezuela", mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que, por vía de nuevos convenios cambiarios o ampliación de los existentes, acordase con el Banco Central de Venezuela un régimen especial para las empresas que se propongan la realización de nuevos proyectos industriales en las ramas sidero-metalúrgica, químico, petroquímica y minera, etc. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1779* de 14-10-1987 (G.O. 33.824 de 15-10-1987) y este

fue derogado por el *Decreto-Ley 1988* de 03-02-1988 (*G.O.* 33.901 de 05-02-1988) dictado además "en concordancia con lo previsto en el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Central y en los artículos 92, aparte Único y 93, letras b) y c) de la Ley de Banco Central de Venezuela", "mediante el cual se autorizó al Ministro de Hacienda para que, por vía de nuevos convenios cambiarios o ampliación de los existentes, acordase con el Banco Central de Venezuela, un Régimen Especial para las empresas que se propongan la realización de nuevos proyectos industriales en las ramas metalúrgica, química, química-mecánica, pulpa y papel, petroquímica y minera, etc.

J. El *Decreto-Ley 1.995* de 10-02-1988 (*G.O.* 33.904 de 10-02-1988) dictado, además, "en concordancia con lo establecido en los literales b) y c) del artículo 93 de la Ley de Banco Central de Venezuela" relativo al otorgamiento de la conformidad de importación de materias primas comprendidas en lista determinada por los Ministerios de Hacienda y de Fomento, mediante Resolución conjunta, a los efectos de la obtención de divisas preferenciales. Este Decreto se complementa con el *Decreto-Ley 1.647* de 08-07-1987, sobre la obtención de divisas a los tipos de cambios preferenciales.

K. El *Decreto-Ley 2.024* de 02-03-1988 (*G.O.* 33.919 de 04-03-1988) mediante el cual se dispuso que el Ministerio de Hacienda podría revisar, a solicitud de parte interesada, las providencias emanadas de la Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa, con excepción de las que hubieren quedado definitivamente firmes porque sobre ellas hubiere recaído sentencia definitiva declarando sin lugar el Recurso interpuesto.

## 2. *Decretos-Leyes relativos a la política de precios*

Por otra parte, y siguiendo también una tradición reguladora que se remonta a 1940, pero en este caso modificándose el régimen de leyes formales, como la Ley de Protección al Consumidor, se destacan los siguientes Decretos-Leyes.

A. El *Decreto-Ley Nº 63* de 20-03-1984 (*G.O.* 32.944 de 23-03-1984) dictado, además, "de conformidad con lo establecido en la Ley de Mercadeo Agrícola y en los Decretos Nos. 548 de 20-03-1980 y 1971 de 18-04-1983", mediante el cual se fijaron en todo el Territorio Nacional, las categorías y precios mínimos en beneficio de los productores, para la carne de res en canal fría, así como para los cueros y despojos a nivel de frigoríficos y mataderos industriales autorizados.

B. El *Decreto-Ley Nº 258* de 23-08-1984 (*G.O.* 3.427 Extr. de 23-08-1984) dictado además "en conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Mercadeo Agrícola y en el artículo 5º de la Ley de Protección al Consumidor", "en concordancia con el Decreto Nº 548 de 20-03-1980" y oída la opinión favorable de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios; mediante el cual se dictaron las Normas de Política Lechera, estableciéndose precios mínimos a los productores de leche y precios máximos de venta al público. Este Decreto-Ley fue reformado parcialmente por dos Decretos: el *Decreto-Ley 973* de 08-01-1986 (*G.O.* 33.388 de 13-01-1986) dictado además "en conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Mercadeo Agrícola y en el artículo 5º de la Ley de Protección al Consumidor", en concordancia con el Decreto Nº 548 de 20-03-1980" y oída la opinión favorable de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios; y el *Decreto-Ley 624* de 15-05-1985 (*G.O.* 33.238 de 05-06-1985) dictado además "bajo las mismas normas que sirvieron de fundamento al Decreto anterior". Este último Decreto-Ley fue reformado parcialmente por el *Decreto-Ley 1548* de 06-05-1987 (*G.O.* 33.714 de 11-05-

1987), el cual a su vez fue reformado por el *Decreto-Ley 2.037* de 16-03-1988 (*G.O.* 33.929 de 18-03-1988).

C. El *Decreto-Ley Nº 327* de 31-10-1984 (*G.O.* 33.097 de 05-11-1984), mediante el cual se dispuso que los productores de bienes y quienes presten servicios no declarados de primera necesidad estaban en la obligación de participar al Ministerio de Fomento, Dirección General Sectorial de Comercio, toda modificación o fijación de precio en sus productos o servicios por lo menos con 60 días de anticipación.

D. El *Decreto-Ley 1.540* de 29-04-1987 (*G.O.* 33.707 de 29-04-1987) mediante el cual se dispuso que a partir del 1º de Mayo de 1987, se mantenían en todo el Territorio Nacional hasta por el plazo de 120 días continuos los precios de todos los bienes declarados de primera necesidad. Este *Decreto-Ley* fue derogado por el *Decreto-Ley 1.717* de 31-08-1987 (*G.O.* 33.792 de 31-08-1987) mediante el cual se dispuso que el Ministerio de Fomento dictaría las Resoluciones por medio de las cuales declararían como de primera necesidad determinados bienes y servicios y regulará sus precios de acuerdo con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

### 3. *Decretos-Leyes relativos a la política crediticia y financiera*

En este campo los siguientes *Decretos-Leyes* fueron dictados:

A. El *Decreto-Ley Nº 320* de 24-10-1984 (*G.O.* 33.092 de 29-10-1984) relativo a las empresas que se dedican a realizar operaciones de arrendamiento financiero de bienes conforme al Decreto Nº 1.611 de 04-09-1982 (*G.O.* 32.554 del 07-09-1982) mediante el cual se dictaron Normas sobre arrendamiento financiero de bienes.

B. El *Decreto-Ley 750* de 07-08-1985 (*G.O.* 33.280 de 07-08-1985) mediante el cual se dispuso que las personas naturales o jurídicas quienes mediante cualquier mecanismo se dediquen a obtener recursos del público, a través de cesiones o ventas de derechos o participaciones en Fondos de Activos Líquidos, Fondos Fiduciarios o en otros Fondos constituidos con tal finalidad, sólo podrían invertir los recursos así obtenidos en las negociaciones que en él se indican.

### 4. *Decretos-Leyes relativos a la política social*

En este campo, los siguientes *Decretos-Leyes* fueron dictados:

A. El *Decreto-Ley 851* de 24-09-1985 (*G.O.* 33.315 de 25-09-1985) dictado además "en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución", mediante el cual se dictó el Programa de Asistencia Económica y Social de los Trabajadores a Domicilio que realicen labores de Corte y Costura.

B. El *Decreto-Ley 960* de 26-12-1985 (*G.O.* 33.381 de 02-01-1986) dictado además en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22º del artículo 190 de la Constitución, en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Trabajo", mediante el cual se dispuso que en los contratos individuales de Trabajo con personas naturales o jurídicas del Sector Privado se consideraba cláusula irrenunciable el derecho de los Trabajadores a percibir los aumentos de sueldos y salarios a que se refiere dicho Decreto.

C. El *Decreto-Ley 1.538* de 29-04-1987 (*G.O.* 33.707 de 29-04-1987) dictado además "en uso de las atribuciones que le confieren los ordinales 1º y 22º), del artículo 190 de la Constitución, "en concordancia con el artículo 26 de la Ley del Tra-

bajo”, mediante el cual se dictó el régimen para el Bono Compensatorio, y cuyo artículo 7 fue anulado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la citada sentencia de 07-03-1988, objeto de estos comentarios.

#### 5. *Decreto-Ley relativo al uso de motocicletas*

El *Decreto-Ley 485* de 25-01-1985 (*G.O.* 33.173 de 27-02-1985) dictado además “en ejercicio de la atribución que le confiere el Ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución Nacional” y “de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 5, 6, 10, 18, 66 y 67 de la Ley de Tránsito Terrestre, en los artículos 19 y 20 Ordinales 1º y 7º de la Ley Orgánica del Ambiente y en el artículo 2º del Decreto 455 de 23-01-1961, mediante el cual se dictó el Reglamento parcial sobre el uso y circulación de motocicletas.

#### 6. *Decreto-Ley relativo al comercio fronterizo*

El *Decreto-Ley 1.716* de 31.08-1987 (*G.O.* 33.793 de 01-09-1987) mediante el cual se dispuso el régimen para la comercialización, circulación, depósito y tenencia de bienes y mercancías en las Zonas de Vigilancia Aduanera (Zonas fronterizas terrestres). Este Decreto fue sustituido por el *Decreto-Ley 1.795* de 21-10-1987 (*G.O.* 33.828 de 21-10-1987).

### VI

Todos los Decretos antes reseñados, fundamentados en el Decreto N° 674 de 1962 y en el Acuerdo ratificatorio del Congreso, es decir, dictado en régimen de restricción a la libertad económica, sin la menor duda han regulado materias de la reserva legal, es decir, materias que normalmente corresponden ser reguladas por el Legislador, dada la limitación o restricción que contienen respecto de la libertad económica garantizada en la Constitución y que no ha sido establecida o regulada por Ley. Precisamente, por ello, el Ejecutivo Nacional, desde 1962, ha acudido a la figura del Decreto-Ley dictado en restricción de la libertad económica, para regular dichas materias.

Ahora bien, con la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 7 de marzo de 1988, de un plumazo, se desconoce el rango y valor de Ley de estos Decretos, y en base a ello se anula un artículo de uno de los mismos (art. 7 del Decreto N° 1.538). Esto significa que si se alega el solo razonamiento adoptado por la Corte y se impugnan por inconstitucionalidad todos los Decretos mencionados, por tratarse, supuestamente de textos de rango *sub legal*, que no pueden regular materias de la reserva legal, se desquiciaría el régimen básico de la economía relativo, por ejemplo, a la política cambiaria y de precios.

¿Entendió la Corte Suprema esta situación, cuando dictó la sentencia comentada? ¿Era su intención señalar, indirectamente, que nunca ha estado restringida la garantía de la libertad económica, y que las regulaciones de emergencia dictadas en base al Decreto N° 647 de 1962 ratificado por Acuerdo del Congreso, por todos los Presidentes democráticos, han sido meras inconstitucionalidades cometidas por estos?





