

revista  
de  
**derecho**  
publico

Nº 42

Abril-Junio 1990

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

---

SUMARIO

---

ESTUDIOS

Artículos

- El régimen de selección de contratistas en la Administración Pública y la Ley de Licitaciones*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 5

Comentarios Monográficos

- La planificación en Venezuela: 1958-1988*, por Ezra MIZRACHI ..... 27
- La patente de industria y comercio y su aplicación sobre el ingreso bruto representado por dividendos*, por Oswaldo ANZOLA P. .... 38

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo trimestre de 1990*, por Ana María RUGGERI ..... 55

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia, y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre de 1990*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 75



# ESTUDIOS

|

Vertical line segment

Horizontal line segment

# Artículos

## *El régimen de selección de contratistas en la Administración Pública y la Ley de Licitaciones*

Allan R. Brewer-Carías

### SUMARIO

- I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN
- II. AMBITO DE APLICACION DE LA LEY DE LICITACIONES
  1. *Ambito sustantivo de aplicación.* 2. *Ambito subjetivo de aplicación.* A. La República. B. Los institutos autónomos nacionales. C. Las empresas del Estado y las asociaciones civiles del Estado. D. Las Fundaciones del Estado. E. Los Estados y Municipios.
- III. FORMAS DE SELECCION DE CONTRATISTAS
  1. *La adjudicación directa.* 2. *La licitación.* A. La licitación general. B. La licitación selectiva. 3. *El fraccionamiento de la contratación y la licitación.* 4. *Efectos de la licitación respecto del control del contrato.*
- IV. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS PARA ASEGURAR EL PROCEDIMIENTO DE SELECCION DE CONTRATISTAS
  1. *El Sistema Nacional de Registro de Contratistas.* A. Constitución del sistema. B. Obligaciones de los contratistas. C. Obligaciones de los entes públicos. D. Organización del sistema. E. El procedimiento de inscripción. 2. *Las Comisiones de Licitación.*
- V. EL PROCEDIMIENTO DE LICITACION
  1. *Régimen común del procedimiento en la licitación general y en la licitación selectiva.* 2. *Condiciones previas para la iniciación del procedimiento licitatorio.* 3. *Iniciación del procedimiento.* A. Iniciación del procedimiento en la licitación general o pública. a. La publicación inicial. b. La preselección en la licitación general. B. Iniciación del procedimiento en la licitación selectiva o privada. 4. *La invitación a los oferentes.* 5. *La presentación de las ofertas.* 6. *La apertura de las ofertas.* 7. *El rechazo de ofertas.* 8. *La selección de ofertas.* 9. *La adjudicación de la buena pro.* 10. *La declaratoria de la licitación como desierta.*
- VI. CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL PROCESO DE SELECCION
- VII. EL SISTEMA SANCIONARIO
- VIII. LA INTERPRETACION JUDICIAL DE LA LEY

La Administración no siempre es libre de escoger su cocontratante, por lo que en materia de contratación administrativa, ha sido tradicional el establecimiento de limitaciones a la libertad de selección del contratista, de manera que el proceso de selección se encuentra sometido a reglas más o menos precisas.

### I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional tradicionalmente ha establecido, dentro de sus normas, una tímida recomendación para que “en cuanto sea

posible", los contratos para la construcción de obras y los de suministros y servicios, sean objeto de licitación<sup>1</sup>.

Esta disposición legal había sido desarrollada en cuanto a los contratos de obras públicas por la Resolución Nº 8 del Ministerio de Obras Públicas de 8 de marzo de 1947<sup>2</sup>; y era ciertamente en las dependencias de este Despacho ministerial y de los Institutos Autónomos a él adscritos que se llevaba a cabo regularmente el procedimiento de licitación. Así, todos los contratos de obras públicas celebrados directamente por el antiguo Ministerio de Obras Públicas, por el antiguo Banco Obrero o por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, seguían normalmente el procedimiento de licitación.

Respecto a los contratos de suministros, se podía identificar la existencia de un Reglamento de Compras del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, quizás el único Despacho Ejecutivo que había reglamentado el procedimiento respectivo y establecido la obligatoriedad de la licitación<sup>3</sup>.

Por tanto, fuera de los contratos de obra pública y de suministros, los otros contratos de la Administración no tenían previsto por la Ley la necesidad ineludible de su contratación por licitación pública.

Ahora bien, el Presidente de la República dictó a comienzos de 1976 un *Instructivo Presidencial*, el Nº 24, sobre "Normas de Licitación para la contratación de obras y adquisición de bienes muebles"<sup>4</sup>, en el cual por primera vez se establecieron normas para la selección de contratistas, en los contratos de obras públicas y suministros, destinadas a ser aplicadas "a los organismos de la Administración Pública Nacional"<sup>5</sup>. Dicho Instructivo se dictó de conformidad con el mencionado artículo 427 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El Instructivo Nº 24 fue posteriormente modificado con fecha 26-1-77<sup>6</sup> y luego derogado y sustituido por el *Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones directas para la Contratación de Obras y Adquisición de bienes inmuebles por la Administración Central* dictado por Decreto Nº 1980 de 29-4-83<sup>7</sup>. Este Decreto fue modificado tres veces: primero por Decreto Nº 337 de 14-11-84; y luego por Decreto Nº 534 de 15-3-85, y por último por Decreto Nº 133 de 12-4-89<sup>8</sup>, texto, este último, que fue el cuerpo normativo que rigió hasta 1990, cuando se promulgó la Ley de Licitaciones de 10 de agosto de 1990<sup>9</sup>, texto que regula la materia y el cual derogó todas las disposiciones que colidieran con la Ley (art. 80).

El Decreto Nº 133 de 1989, como su nombre lo indicaba, contenía un *Reglamento* cuyo contenido era directamente aplicable a contrataciones realizadas por la Administración Central. Por tanto, el sujeto de derecho público contratante, al cual se aplicaba el Reglamento, era la República, cuando actuaba a través de algu-

1. Art. 427. De esta recomendación, en todo caso, la Ley Orgánica exceptúa directamente los contratos en que esté interesada la defensa nacional, los relativos a servicios técnicos y aquellos cuyo monto no exceda de Bs. 10.000,00. Véase *CGR Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1938-63*, Caracas 1963, tomo II, p. 103.
2. *Compilación Legislativa*, tomo III, p. 914. Además el Decreto Reglamentario de las Obras Públicas de 14 de abril de 1909, artículos 7 al 12, *Compilación Legislativa*, tomo II, p. 894.
3. Resolución Nº 1.400 del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 8 de octubre de 1958, artículo 3, *Gaceta Oficial* Nº 25.780 de 8-5-58.
4. *G.O.* Nº 30.905 de 27-1-76.
5. También se destinó el Instructivo a ser aplicado a los Institutos Autónomos y en cuanto a las empresas del Estado, se prescribió que éstas debían adoptar normas, adaptadas al Instructivo, aun cuando con la posibilidad de que se previeran modalidades especiales (art. 1).
6. *G.O.* Nº 31.161 de 26-1-77.
7. *G.O.* Nº 32.317 de 3-5-83.
8. *G.O.* Nº 33.105 de 15-11-84, *G.O.* Nº 33.188 de 20-3-85 y *G.O.* Nº 34.200 de 17-4-89, respectivamente.
9. *G.O.* Nº 34.528 de 10-8-90.

nos de los órganos que conforman su Administración Central y que se encuentran regulados en la Ley Orgánica de la Administración Central (Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia, Autoridades del Arca, por ejemplo).

Por tanto, a diferencia de lo que establecía el Instructivo N° 24, el contenido normativo de dicho Reglamento no tenía aplicación directa respecto de la denominada Administración Descentralizada, es decir, respecto de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, por lo que éstos no estaban regidos directamente por sus normas, aun cuando sí indirectamente, una vez que los Ministros adoptasen las medidas necesarias para dicha aplicación.

En efecto, esta inaplicabilidad directa del Reglamento mencionado a los Institutos Autónomos y empresas del Estado, se confirmaba en el artículo 39 del Decreto, el cual dispuso un mandato para los Ministros, que son los órganos por excelencia que conforman la Administración Central, para que *adoptasen* en un lapso de 30 días "las medidas necesarias para que los Institutos Autónomos adscritos a sus Ministerios y la empresas del Estado bajo su tutela se ajusten a sus disposiciones"<sup>10</sup>. Antes de la reforma de 1989, la norma respectiva exigía que la adopción de dichas medidas se hiciera "los las adaptaciones que fueran indispensables", lo que se eliminó en el Decreto N° 133.

Con anterioridad a éste, por tanto, existían, dos obligaciones: una para los Ministros respectivos de velar porque los Institutos Autónomos y las empresas del Estado, mediante sus propias normas, se ajustasen a las disposiciones del Reglamento, "con las adaptaciones que sean indispensables", y otra para que dichos entes se ajustaran mediante sus propias normas, a las disposiciones del Decreto, con dichas adaptaciones necesarias, las cuales debían notificar al Ministro respectivo a los efectos de su aprobación para que entraran en vigencia.

Con la reforma de 1989 por tanto, se buscó que una vez que los Ministros adoptasen las decisiones pertinentes, tanto la Administración Central como la Descentralizada quedaban sometidas al mismo régimen de selección de contratistas.

Por último, debe advertirse que si bien todas las contrataciones de obras y de suministros de la Administración Central y Descentralizada debían ajustarse al Reglamento en el artículo 40 del mismo se estableció la posibilidad expresa de que el Presidente de la República, a solicitud razonada del Ministro respectivo, podía decidir que las normas del mismo no se aplicasen a la selección de contratistas por parte de determinado ente u organismo, en atención a la naturaleza de sus actividades o fines. El artículo 40 del Reglamento prescribió además, en forma general, que el Presidente de la República podía aprobar también, a solicitud del Ministro correspondiente, normas especiales para la selección de contratistas por parte de determinados Institutos Autónomos o empresas del Estado o ratificar los regímenes o sistemas existentes sobre la materia.

Todo este régimen de rango reglamentario se cambió totalmente en agosto de 1990, al promulgarse la Ley de Licitaciones que tiene por objeto regular los procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios (art. 1) por parte de los sujetos de derecho que se enumeran en el artículo 2 de la Ley.

## II. AMBITO DE APLICACION DE LA LEY DE LICITACIONES

La Ley de Licitaciones ni se aplica a todos los contratos que celebra la Administración ni se aplica a todos los entes estatales. Tiene, por tanto, un ámbito de aplicación específico que se define en sus dos primeros artículos.

10. Por ejemplo, la Resolución N° 529 del MARNR en relación a los contratos a celebrarse por el INOS, G.O. N° 32.777 de 28-7-83.

### 1. *Ambito sustantivo de aplicación*

De acuerdo al artículo 1º de la Ley, los contratos a cuyo proceso de formalización se aplica la Ley son solamente los contratos para la ejecución de obras (donde se ubica, por supuesto, a los contratos de obra pública), los contratos para la adquisición de bienes (donde se ubica a los contratos de suministro de bienes muebles) y los contratos para la prestación de servicios (donde están los contratos de obra o de prestación de servicios personales).

La Ley no hace ninguna precisión en esta enumeración, por lo que por ejemplo, los contratos para la adquisición de bienes inmuebles o para la prestación de servicios públicos también estarían sometidos a sus normas, lo que en algunos casos no tiene sentido por el carácter *intuitu personae* de la contratación.

Debe señalarse, además, que la Ley establece una exclusión expresa respecto de su aplicabilidad en este ámbito sustantivo, al prescribir en su artículo 73 que:

“quedan excluidos de la aplicación de esta Ley aquellos contratos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes o para la contratación de servicios, cuyo valor total o parcial hayan de ser pagados con préstamos otorgados por organismos financieros internacionales, que tengan sus normas propias de licitación y que en los respectivos contratos de préstamos se hubiere previsto la obligación de regirse por ellas”.

### 2. *Ambito subjetivo de aplicación*

En cuanto a los entes estatales a los cuales se aplican los procedimientos de selección de contratistas que regula la Ley, el artículo 2 precisa los sujetos de derecho estatales a los cuales se aplican, y que son los siguientes:

#### A. *La República*

En primer lugar, *la República*. Se destaca que el ordinal 1º del artículo 2 de la Ley, impropriamente, habla de “los órganos del Poder Nacional”, para luego enumerar en los ordinales siguientes otras personas jurídicas, cuando evidentemente dichos “órganos del Poder Nacional” no son sujetos de derecho. Son en realidad, órganos de un solo sujeto de derecho, que no es otro que *la República*, a la que corresponde el ejercicio del Poder Nacional.

En consecuencia, todos los contratos que celebre la República para la ejecución de obras, para la adquisición de bienes y para la prestación de servicios, en cuanto a los procedimientos para la selección de contratistas se rigen por la Ley, lo que implica que están sometidos a las normas de la misma, los contratos mencionados que celebren los órganos que ejercen el Poder Legislativo (Senado y Cámara de Diputados), los órganos que ejercen el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales), los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (que enumera la Ley Orgánica de la Administración Central: Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia, servicios autónomos sin personalidad jurídica) y todos los órganos que ejercen el Poder Nacional con autonomía funcional (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura, Consejo Supremo Electoral).

#### B. *Los institutos autónomos nacionales*

En segundo lugar, los Institutos Autónomos, es decir, las personas jurídicas de derecho público estatales que son creadas por Ley con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional. En consecuencia, las otras personas jurídicas estatales de derecho público pero que no son de carácter institucional, no están sometidas a las previsiones de la Ley, como sería el caso de los establecimientos públicos aso-

ciativos (el Banco Central de Venezuela, por ejemplo) y de los establecimientos públicos corporativos (las Universidades Nacionales, por ejemplo).

*C. Las empresas del Estado y las asociaciones civiles del Estado*

En tercer lugar, las Asociaciones Civiles de la República y las empresas del Estado de la República. Por tales, el ordinal 3º del artículo 2 se refiere a “las asociaciones civiles y las sociedades en las cuales la República y los institutos autónomos nacionales tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del patrimonio o capital social del respectivo ente.

Debe señalarse que la Ley también se aplica a los contratos que celebren las sociedades y empresas filiales de las antes mencionadas, al indicar el ordinal 4º del artículo 2 que se rigen por sus normas los procedimientos de selección de contratistas que lleven a cabo las asociaciones civiles y sociedades en cuyo patrimonio o capital social tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%), las Asociaciones Civiles (de la República), los Institutos Autónomos (Nacionales) o las empresas del Estado (de la República o de Institutos Autónomos Nacionales) antes indicadas, es decir, en las cuales la República o los Institutos Autónomos Nacionales tengan participación igual o mayor al 50% del capital o del patrimonio social.

De acuerdo a estas normas, por tanto, todas las empresas del Estado en las cuales la República, los institutos autónomos nacionales u otras empresas del Estado tengan una participación igual o superior al 50% de su capital, están sujetas a la Ley. Las empresas petroleras nacionalizadas, por tanto, están sujetas a la Ley en todas sus contrataciones.

Sin embargo, la Ley de Licitaciones previó un régimen particular para PDVSA y sus empresas filiales al establecer que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de los noventa (90) días siguientes a la publicación de la Ley, debe dictar un Reglamento que regule, los procedimientos de selección del contratista que realicen Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales (art. 74).

El artículo 76 de la Ley agrega que:

“En dicho Reglamento sólo podrán excluirse, por vía de excepción de la aplicación de esta Ley, aquellas contrataciones que versen sobre obras, servicios o adquisiciones de significativa complejidad, inherentes a las actividades de exploración, extracción, refinación, procesamiento y comercialización de hidrocarburos y ubicadas en zonas críticas de operación.

Pueden quedar excluidas, también, adquisiciones de bienes, ejecución de obras civiles y prestación de servicios cuando deban ser licitadas en forma integral y conjunta con la obra principal, o tales obras sean accesorias de la principal.

La selección del contratista para las demás obras que contraten Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales y la adquisición de bienes o prestación de servicios, se realizará conforme a las normas establecidas en esta Ley.

Conforme al artículo 75 de la Ley, el Reglamento antes indicado debe establecer principios que aseguren:

- 1º La inscripción de los eventuales contratistas en el Registro Auxiliar de Contratistas de Petróleos de Venezuela S.A. y sus empresas filiales, siempre y cuando cumplan con los trámites y requisitos previstos en esta Ley y en el Reglamento;
- 2º El cumplimiento del principio de la igualdad como base de selección de los licitantes;

- 3º La recepción y apertura de las ofertas en acto público, salvo en aquellos casos que, por razón de interés público para la industria, sean exceptuados por el Presidente de la República;
- 4º El establecimiento, como norma de la selección de los contratistas en un régimen de concurrencia competitiva;
- 5º La preexistencia de disponibilidad presupuestaria antes del inicio de cada proceso de licitación;
- 6º La predeterminación y publicidad de las reglas y condiciones del procedimiento de licitación con anterioridad a cada proceso, y la permanencia de éstas hasta el otorgamiento de la Buena Pro;
- 7º La existencia de comités multidisciplinarios de evaluación de ofertas;
- 8º La documentación y registro de cada proceso;
- 9º El establecimiento de normas destinadas a impedir conflictos de intereses en todas las fases de los procedimientos de licitación;
- 10º La notificación a todos los interesados de los resultados del procedimiento de licitación;
- 11º La información acerca de la evaluación de sus ofertas a aquellos proponentes que así lo soliciten; y
- 12º El otorgamiento de la buena pro a la oferta que, en su consideración integral, sea la más conveniente.

#### D. *Las Fundaciones del Estado*

En cuarto lugar, las Fundaciones del Estado, que a los efectos de la Ley de Licitaciones (art. 2, ord. 5º) son, las fundaciones *constituídas* por la República, los institutos autónomos, las sociedades civiles (de la República o de los institutos autónomos) y las empresas del Estado (de la República o de los institutos autónomos), y por las sociedades civiles o empresas del Estado que sean filiales de las anteriores o aquellas Fundaciones en cuya administración estas entidades estatales tengan *poder decisorio*.

#### E. *Los Estados y Municipios*

Por último la Ley también prevé que sus normas se aplican a los contratos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios que celebren *los Estados y Municipios*:

“cuando los precios de los contratos a que se refiere esta Ley hayan de ser total o parcialmente pagados con aportes, distintos a los del Situado Constitucional, de alguno de los sujetos señalados en los ordinales 1º al 5º de este artículo”.

En consecuencia, los contratos que celebren los Estados y Municipios para ser pagados con sus ingresos propios (incluyendo los provenientes del Situado Constitucional) no quedan sometidos a las normas de la Ley de Licitaciones, teniendo las entidades territoriales mencionadas entera autonomía para regular la materia.

La Ley, si embargo establece el principio de que sus normas regirán los procesos de selección del contratista por parte de los Estados y Municipios “en cuanto sea aplicable” (art. 77).

En cambio si el precio de los contratos se debe pagar con ingresos extraordinarios provenientes de aportes que reciban de la República, de los institutos autónomos nacionales, de las empresas del Estado (nacionales) y de las sociedades civiles del Estado (nacionales), de las empresas del Estado y de las sociedades civi-

les del Estado filiales de las anteriores, y de las Fundaciones del Estado nacionales, el procedimiento para la selección de contratistas en la conclusión de los contratos queda sometido a las prescripciones de la Ley.

### III. FORMAS DE SELECCION DE CONTRATISTAS

A pesar de que la Ley se denomina Ley de Licitaciones y de que expresamente el artículo 3 de la misma prescribe que “todos los procedimientos de selección del contratista, promovidos por los entes a los que se refiere el artículo precedente, se harán a través de licitaciones, las cuales podrán ser generales o selectivas”; en realidad, en la Ley se establecen dos procedimientos generales para la celebración, por los sujetos de derecho estatales antes indicados, de los contratos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios: la adjudicación directa y la licitación.

Estas dos formas generales de selección de contratistas, responden a las formas clásicas de la contratación de los entes estatales: en la primera el ente estatal *escoge directamente el cocontratante*, sin concurrencia u oposición, u oposición de la misma forma que se realiza normalmente en los contratos entre particulares; en cambio, en la segunda, rige el principio de la *concurrencia* competitiva de varios oferentes.

#### 1. La adjudicación directa

De acuerdo al artículo 33 de la Ley, y sin perjuicio de que se pueda recurrir al procedimiento licitatorio, se puede proceder a la contratación por adjudicación directa, en los siguientes casos:

- 1º En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00);
- 2º En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de hasta diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00); o
- 3º Si la ejecución de la obra, el suministro de los bienes o la prestación del servicio se encomienda a un organismo del sector público.

Los montos en bolívares indicados en esta norma, pueden ser actualizados anualmente por el Presidente de la República mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros y previa la opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, en la misma proporción y de acuerdo a los índices anuales de variación de precios del Banco Central de Venezuela (art. 60).

Además, el artículo 34 de la Ley expresamente permite proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad de órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos:

- 1º Si se trata de suministros requeridos para el debido desarrollo de un determinado proceso productivo o de trabajos indispensables para el buen funcionamiento o la adecuada continuación o conclusión de una obra, imprevisibles en el momento de la celebración del contrato;
- 2º Si se trata de la adquisición de obras artísticas o científicas;
- 3º Si, según la información suministrada por el Registro Nacional de Contratistas, los bienes a adquirir los produce o vende un solo fabricante o

proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra excluyen toda posibilidad de competencia;

- 4º En caso de contratos que tengan por objeto la fabricación de equipos, la adquisición de bienes o la contratación de servicios en el extranjero, en los que no fuere posible aplicar los procedimientos licitatorios, dadas las modalidades bajo las cuales los fabricantes y proveedores convienen en producir o suministrar esos bienes, equipos o servicios;
- 5º En caso de calamidades que afecten a la colectividad o de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente; o
- 6º Si se trata de obras o bienes regulados por contratos resueltos o rescindidos y del retardo por la apertura de un nuevo proceso licitatorio pudieren resultar perjuicios para el organismo promovente.

Debe señalarse que en la redacción de estas dos normas de la Ley (arts. 33 y 34), en realidad, se siguió casi textualmente el contenido de los artículos 2, ordinal 1º y 34 del Reglamento de 1989, por lo que en la materia no hubo innovación alguna, salvo la contradicción *in terminis* de regular en una Ley de Licitaciones donde se declara que "todos los procedimientos para la selección de contratistas deberán ser por licitación" (art. 3), el procedimiento de adjudicación directa.

## 2. La licitación

En todos los otros casos en los cuales no proceda la adjudicación directa, la Administración para la selección de su contratista en los contratos de obra o de suministro, debe seguir un procedimiento de licitación. Por tanto, y salvo la excepción mencionada del artículo 34, la licitación siempre es necesaria en los contratos para adquisición de bienes o contratación de servicios con un valor estimado superior de Bs. 1.000.000,00 y en los contratos de obras con valor estimado superior de Bs. 10.000.000,00.

La consecuencia de la falta de cumplimiento del procedimiento licitatorio, es obligatorio, conforme a la Ley es la nulidad el contrato. Así lo establece el artículo 63 de la Ley de Licitaciones al disponer que:

"Los contratos para cuya celebración esta Ley exija licitación general o licitación selectiva serán nulos cuando se celebren sin seguir dichos procedimientos, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones correspondientes a quienes hubieren contratado en tales circunstancias".

La licitación que, como se indicó, siempre implica la existencia de concurrencia competitiva para seleccionar al contratista, puede ser de dos tipos, general o selectiva, y en la misma "Los actos de preselección, recepción de ofertas, apertura de las ofertas económicas y decisión final, tienen carácter público" (art. 6).

### A. La licitación general

De acuerdo a la definición del artículo 4 de la Ley, la "licitación general es el procedimiento de selección del contratista en el que puede participar cualquier inscrito en los Registros previstos en esta Ley, previo el cumplimiento de las condiciones particulares inherentes a cada proceso de licitación".

Ahora bien, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley, siempre se debe proceder a la selección del contratista por licitación general, en los siguientes casos:

- 1º En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00); y
- 2º En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a treinta millones de bolívares Bs. (30.000.000,00).

Debe señalarse que conforme al artículo 60 de la Ley, estos montos en bolívares pueden ser actualizados anualmente por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros y previa opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, en la misma proporción y de acuerdo a los índices anuales de variación de precios del Banco Central de Venezuela.

#### B. *La licitación selectiva*

“La licitación selectiva es el procedimiento de selección del contratista en el que los participantes, inscritos en los registros previstos en esta Ley, son escogidos por el ente promovente” (art. 5).

Ahora bien, de acuerdo al artículo 30 de la Ley, puede procederse por licitación selectiva en los siguientes casos:

- 1º En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) y hasta diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00);
- 2º En el caso de construcción de obras, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado superior a diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) y hasta treinta millones de bolívares (30.000.000,00); o

En cuanto a los montos en bolívares indicados en estos dos primeros casos, conforme se establece en el artículo 60 de la Ley, los mismos pueden ser actualizados anualmente por el Presidente de la República mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros y previa opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, en la misma proporción y de acuerdo a los índices anuales de variaciones de precios del Banco Central de Venezuela:

- 3º Cuando conforme a la certificación expedida por el Registro Nacional de Contratistas, no existieren más de diez (10) empresas registradas debidamente calificadas para la respectiva contratación, atendiendo a exigencias de trabajos técnicos, suministros especializados, disponibilidad de equipos, capacidad económico-financiera y cualesquiera otros requerimientos que fundamente, restrinjan el número de empresas que puedan ser llamadas al respectivo proceso, independientemente del monto de la contratación.

Debe señalarse que conforme a la Ley también puede procederse por licitación selectiva, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos que regula el artículo 31 de la Ley:

- 1º Si la ejecución de la obra, el suministro de los bienes o la prestación del servicio tengan necesariamente que contratarse, con empresas internacionales especializadas, que no operen en el país;
- 2º Si se trata de la adquisición de bienes destinados a la experimentación o investigación; o

- 3º Por razones de seguridad del Estado calificadas como tales conforme a lo previsto en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

### 3. *El fraccionamiento de la contratación y la licitación*

De acuerdo con el artículo 61 de la Ley de Licitaciones, sólo por causas debidamente justificadas, a juicio de la máxima autoridad administrativa o del órgano superior de administración del ente contratante, según el caso, se podrá dividir en varios contratos la contratación de una misma obra o la contratación para la adquisición de bienes o la prestación de servicios.

En todo caso, cuando el monto total de la obra, suministro o servicio, determine que el procedimiento aplicable es el de licitación general o licitación selectiva, se procederá la selección conforme a esos procedimientos, aun cuando el monto de la contratación sea inferior a los exigidos en los artículos 30 y 33 de esta Ley para las licitaciones.

### 4. *Efectos de la licitación respecto del control del contrato*

De acuerdo al artículo 76 de la Ley, los contratos que celebren los organismos sujetos a esta Ley para la ejecución de obras, la adquisición de bienes o para la prestación de servicios, en los cuales los contratistas se hubieren seleccionado mediante licitación general o licitación selectiva, estarán excluidos del control previo de precios por parte de la Contraloría General de la República, tal como se regula en la Ley Orgánica de dicho organismo.

## IV. LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS PARA ASEGURAR EL PROCEDIMIENTO DE SELECCION DE CONTRATISTAS

La Ley de Licitaciones regula dos sistemas administrativos vinculados al proceso de selección de contratistas. En primer lugar, establece como condición previa para participar en los procedimientos de selección de contratistas, el que éstos estén inscritos en el Registro de Contratistas, a cuyo efecto regula el Sistema Nacional de Registro de Contratistas.

En segundo lugar, la Ley regula las funciones de los órganos administrativos a cuyo cargo está el proceso de selección, que son las Comisiones de Licitación, y a las que corresponde el principal papel en el proceso.

### 1. *El Sistema Nacional de Registro de Contratistas*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley, salvo en los casos de las adjudicaciones directas cuyo monto sea inferior a cien mil bolívares (Bs. 100.000,00) y en los procesos de licitación general, licitación selectiva o adjudicación directa promovidos por los organismos o antes sujetos a la Ley de Licitaciones, será necesario estar inscrito en el Sistema Nacional de Registros de Contratistas.

En cuanto al monto en bolívares indicado, el artículo 60 de la Ley autoriza al Presidente de la República a que mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros y previa opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, lo pueda actualizar anualmente de acuerdo a los índices anuales de variación de precios del Banco Central de Venezuela.

En todo caso, a los efectos de regular este registro de contratistas, la Ley regula un Sistema Nacional de Registros de Contratistas y el procedimiento para la inscripción en el mismo.

#### A. *Constitución del Sistema*

El Sistema Nacional de Registros de Contratistas está constituido por el Registro Nacional, que funciona en Caracas en la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República, y por los Registros Auxiliares de las personas jurídicas estatales a las cuales se aplica la Ley, los cuales serán determinados conforme a lo que establece el Reglamento (art. 8).

El Sistema Nacional de Registros de Contratistas, actuando como Centro de Información, de acuerdo al artículo 9 de la Ley, tiene las siguientes atribuciones:

- 1º Efectuar de manera permanente, conforme a los datos suministrados por los contratistas que se inscriban en los Registros Auxiliares, la sistematización, organización y consolidación de los datos enviados por estos últimos, conforme a lo que determine el Reglamento, y expedir la certificación de la inscripción en el Sistema, actuando como centro de información;
- 2º Suministrar a los entes a los que se refiere el artículo 2 de esta Ley y a las autoridades de los organismos descentralizados de los Estados o Municipios, la información correspondiente a los contratistas. Para estos fines, deberán requerir los datos necesarios de los Registros Auxiliares;
- 3º Elaborar y publicar periódicamente un directorio contentivo de la calificación y especialidad de los contratistas;
- 4º Establecer los sistemas de procedimientos aplicables a los Registros Auxiliares y supervisar su cumplimiento; y
- 5º Coordinar los planes de desarrollo y normalización del Sistema.

#### B. *Obligaciones de los contratistas*

El artículo 10 de la Ley autoriza a los Registros Auxiliares, en cumplimiento de sus funciones, el poder requerir de los contratistas toda la documentación exigida por la Ley y sus Reglamentos y, aquéllos están obligados a proporcionarla y deben practicar las auditorías y evaluaciones requeridas para la calificación y la actualización del Registro.

Además, los contratistas deben informar al Registro Auxiliar correspondiente, de todas las reformas de sus actas constitutivas o disposiciones estatutarias; de cambio o sustitución en su Junta Directiva o de actos de nombramiento de apoderados; de la enajenación o gravamen que recaigan sobre las acciones o cuotas de su capital social; o cualesquiera otros datos e informes que revistan interés para su debida identificación y calificación técnica, económica y financiera (art. 11).

El artículo 66 de la Ley, en todo caso, establece la sanción de suspensión del Registro Nacional de Contratistas, respecto de los contratistas que hayan dejado de actualizar sus datos en el Registro por un lapso de un (1) año. Sin embargo, el contratista excluido por esta causa podrá participar en el proceso de selección si cumple nuevamente con los requisitos de inscripción.

#### C. *Obligaciones de los entes públicos*

Los entes a los que se refiere la Ley, conforme al artículo 15 de la misma, deben remitir información al Registro Nacional de Contratistas, dentro de los tres (3) meses siguientes a la finalización de los contratos de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios, cuando se considere que ha existido incumplimiento por parte del contratista. En todo caso, dentro del mismo plazo, el contratista puede dirigirse al Registro Nacional de Contratistas a objeto de informar sobre la ejecución del contrato.

#### D. Organización del Sistema

La organización de Registro Nacional y de los Registros Auxiliares, así como los criterios conforme a los cuales se debe realizar la calificación de la especialidad, capacidad técnica, administrativa y financiera de los contratistas, debe establecerse en el Reglamento de la Ley (art. 14).

En todo caso, el Sistema Nacional de Registro de Contratistas contará con el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones (art. 12), debiendo el funcionario responsable del Sistema Nacional de Registros de Contratistas ser escogido mediante concursos de credenciales, el cual estará sujeto al procedimiento que se establezca en el Reglamento de esta Ley (art. 13).

#### E. El procedimiento de inscripción

Para inscribirse en el Sistema Nacional de Registro de Contratistas, se deberá presentar una solicitud a través de un Registro Auxiliar, acompañada de la documentación que al efecto se determine en el Reglamento de la Ley, que conforme al artículo 17 debe comprender, entre otros datos, los siguientes:

- 1º Copia certificada del acta constitutiva y estatutos sociales debidamente actualizados;
- 2º Identificación de los socios que la integran;
- 3º Los estados financieros debidamente auditados correspondientes a los tres (3) últimos ejercicios económicos, salvo que tuviere menor tiempo de constituida;
- 4º Copia de la declaración de impuesto sobre la renta del último ejercicio económico; y
- 5º Información acerca de su especialización, capacidad técnica, administrativa, identificación de equipos y datos sobre su propiedad y, en general, cualquiera otra información que permita realizar una calificación técnica idónea del contratista.

Estos recaudos exigidos en el artículo 17, se deben requerir de las personas naturales, en cuanto sea procedente (Parágrafo Unico, art. 17).

El cumplimiento por parte del contratista, ante los Registros Auxiliares del Sistema, de las formalidades previstas en la Ley y su Reglamento debería dar lugar a la respectiva inscripción provisional (art. 18). Sin embargo, conforme al artículo 19 de la Ley, dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, el registro auxiliar en realidad, puede acordar o negar la inscripción. En el caso de que se trate de negativa, ésta debe ser motivada y debe ser notificada al interesado, con indicación de la causa que determinó la decisión. En todo caso, conforme al artículo 19 de la Ley, la posibilidad de negativa de la inscripción está reducida sólo en tres casos concretos, al establecerse que:

“Solo se podrá negar la inscripción por haber sido objeto de una sanción grave, de acuerdo a los términos de esta Ley, por haber suministrado información falsa o por haber sido declarado en quiebra”.

Ahora bien, cuando la inscripción sea negada, el contratista puede recurrir, dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación, por ante la máxima autoridad del ente al que esté adscrito el Registro Auxiliar ante el cual se tramitó la inscripción, la cual debe resolver en un lapso no mayor de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la presentación del recurso. Esta decisión agota la vía administrativa.

En todo caso, y a los efectos de la Ley, en particular en cuanto a la consideración como actos administrativos de los adoptados en el procedimiento de licitación, el artículo 19 establece expresamente que "los funcionarios de los entes de derecho privado, previstos en el artículo 2º, actúan en función administrativa".

Ahora bien, en caso de que no proceda la negativa del registro, en el lapso de los noventa (90) días a los que se refiere el artículo 19, los Registros Auxiliares deben realizar la calificación de los contratistas utilizando la información que señala el artículo 10 y el ordinal 5º del artículo 17 de esta Ley (art. 20).

Una vez acordada la inscripción, y dentro de los cinco (5) días siguientes, los Registros Auxiliares deben remitir al Registro Nacional la información que determine el Reglamento de esta Ley (art. 21).

## 2. *Las Comisiones de Licitación*

En todos los casos de licitación, sea de licitación pública o general sea de licitación privada o selectiva, la conducción del procedimiento está a cargo de Comisiones de Licitación que todos los organismos públicos sujetos a la Ley de Licitaciones deben constituir, las cuales tienen carácter permanente y deben asesorar al ente en el seguimiento de los contratos (art. 22).

Estas Comisiones de Licitación deben estar integradas por un número impar de miembros de calificadas competencia profesional y reconocida honestidad y serán designados por la máxima autoridad del ente, preferentemente entre sus funcionarios o empleados, debiendo estar representadas en las Comisiones las áreas jurídicas, técnica y económico-financiera (art. 23).

De acuerdo a lo previsto en el artículo 24 de la Ley, la Contraloría General de la República podrá designar representantes para que actúen como observadores, sin derecho a voto, en los procesos licitatorios.

Dicha norma, además, remite al Reglamento la determinación de otros entes públicos que pueden enviar observadores a los procesos de licitación. En tal sentido, el Reglamento de 1989 establecía que tanto el Instituto de Comercio Exterior y la Superintendencia de Inversiones Extranjeras en los casos de licitaciones internacionales, como el Colegio de Ingenieros de Venezuela en los casos de construcciones de obras, podían enviar representantes a las Comisiones de Licitación.

De acuerdo al artículo 25 de la Ley, los miembros y los representantes que conformen las Comisiones de Licitación, deben inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les atribuye esta Ley, en los siguientes casos:

- 1º Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuvieren interés en el procedimiento;
- 2º Cuando tuvieren amistad o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento;
- 3º Cuando hubieren manifestado su opinión en éste, de modo que se pudiera prejuzgar ya la Resolución del asunto; y
- 4º Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

El procedimiento de inhibición en estos casos debe tramitarse y decidirse conforme a lo dispuesto en el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Las Comisiones de Licitación se constituyen válidamente con la presencia de la mayoría de sus miembros y sus decisiones se deben tomar con el voto favorable de la mayoría de sus miembros (art. 26). Los miembros pueden disentir de la de-

cisión en cuyo caso lo deben manifestar en el mismo acto, debiendo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, consignar por escrito las razones de su disentiendo, que se anexará al expediente. En caso contrario se entenderá su conformidad con las decisiones adoptadas (art. 27).

La Ley establece, finalmente, que los miembros de las Comisiones y los observadores llamados a participar en sus deliberaciones, así como aquellas personas que por cualquier motivo intervengan en las actuaciones de las Comisiones, están en el deber de guardar reserva (art. 28).

## V. EL PROCEDIMIENTO DE LA LICITACION

### 1. Régimen común del procedimiento en la licitación general y en la licitación selectiva

Debe señalarse que a pesar de la distinción que hace la Ley, en cuanto al procedimiento licitatorio, tanto en la licitación general como en la licitación selectiva (que en la doctrina se denominan, licitación pública y licitación privada), el procedimiento es un procedimiento básicamente idéntico, que implica la concurrencia competitiva de varios oferentes, y cuya diferencia está, particularmente, en la extensión y alcance del llamado a licitación o invitación a participar o a formular ofertas: en la *licitación general o pública*, el llamado es abierto, pues se dirige indeterminadamente a todos los posibles oferentes; en cambio, en la *licitación selectiva o privada*, el llamado de invitación a participar se hace a determinadas personas. Como lo ha señalado Adilson A. Dallari: "mientras en la licitación pública la afluencia de proponentes es ilimitada, en la licitación privada dicha afluencia es limitada. Además, en la licitación pública la presentación de oferentes obedece a un "llamado público objetivo" efectuado por la Administración Pública, en tanto que en la licitación privada, dicha presentación o comparecencia responde a una invitación personal directa formulada por la Administración"<sup>11</sup>.

En definitiva, en la licitación pública pueden ser oferentes todas las personas que se ajusten a las condiciones generales establecidas para los contratistas del ente estatal; en cambio, en la licitación privada, los participantes son previamente seleccionados e invitados a participar.

La diferencia entre ambos procedimientos está, por tanto, en la etapa de preselección de los oferentes. Por ello, el Parágrafo Único del artículo 32 de la Ley establece expresamente que "salvo en lo que respecta a la fase de preselección de los contratistas, en la licitación selectiva se aplicará el mismo procedimiento previsto para la licitación general".

### 2. Condiciones previas para la iniciación del procedimiento licitatorio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la Ley no se podrá iniciar proceso licitatorio alguno, sea general o selectivo, para ejecución de obras, adquisición de bienes, ni contratación de servicios si no estuvieren previstos los recursos necesarios para atender los compromisos correspondientes. Tampoco se podrá iniciar el proceso licitatorio para ejecución de obras si no existiere el respectivo proyecto.

Ahora bien, sólo se puede licitar conjuntamente el proyecto y la construcción de una obra, cuando a ésta se incorporen como parte fundamental equipos especiales altamente tecnificados; o cuando equipos de esa índole deban ser utilizados para ejecutar la construcción, y el organismo promovente considere que puede lograr

11. A. A. Dallari, *Aspectos jurídicos de licitação*, Sao Paulo, 1963, p. 55.

ventajas confrontando el diseño y la tecnología ofertados por los distintos a proponentes (art. 58).

### 3. *Iniciación del procedimiento*

El procedimiento licitatorio, que implica en definitiva el requerimiento a determinados oferentes para que presenten ofertas de contratación a la Administración, por supuesto exige un procedimiento previo de iniciación que conduce a la preselección de los oferentes posibles, y que varía según se trate de licitación general o de licitación selectiva.

#### A. *Iniciación del procedimiento en la licitación general o pública*

##### a. *La publicación inicial*

La apertura de la licitación general se debe anunciar mediante la publicación en un diario de los de mayor circulación en el país y en uno de la respectiva localidad, si lo hubiere (art. 35). En todo caso, prevé la Ley que a los fines de las publicaciones en ella previstas, podrá crearse un órgano de publicación oficial de circulación nacional para uso exclusivo de los promoventes de procedimientos de licitación general y licitación selectiva (art. 36).

De acuerdo al artículo 37 de la Ley, en la publicación que inicia el proceso de licitación general debe indicarse lo siguiente:

- 1º El objeto de la licitación;
- 2º Sus condiciones generales;
- 3º La documentación preliminar requerida;
- 4º Las condiciones mínimas de carácter técnico, administrativo y financiero, si fuere el caso, requeridas para la participación en el proceso; y
- 5º El sitio, día y hora, transcurridos los cinco (5) días laborables siguientes al de la publicación, en que en acto público se recibirán las manifestaciones de voluntad de participar en la licitación, así como la documentación preliminar requerida a ese efecto.

El ente promovente de la licitación debe suministrar mayor información a la señalada en esta norma del artículo 38, cuando así sea solicitado por los contratistas interesados en participar en el proceso.

##### b. *La preselección en la licitación general*

Consignadas las manifestaciones de voluntad de participar en la licitación, la Comisión de Licitación, mediante comunicación dirigida a cada uno de los contratistas, debe notificar a quienes, conforme a la decisión del ente licitante, resulten preseleccionados, con el fin de que presenten sus ofertas. Asimismo debe notificar, con expresión de las causas que lo motiven, a quienes hubieren sido descalificados (art. 38).

De acuerdo al artículo 39 de la Ley esta preselección supone la demostración, a satisfacción del organismo o ente licitante, que el contratista preseleccionado ha cumplido los requisitos exigidos en las condiciones de la licitación.

En todo caso, este acto de preselección tiene carácter público (art. 6).

### B. *Iniciación del procedimiento en la licitación selectiva o privada*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la Ley:

“La licitación selectiva se iniciará mediante la selección e invitación a participar en la misma de al menos cinco (5) contratistas inscritos en el Registro Nacional de Contratistas y se anunciará mediante la publicación en un diario de los de mayor circulación en el país y en uno de la respectiva localidad, si lo hubiere. La invitación estará fundamentada en los requisitos de experiencia, especialización y capacidad técnica y financiera, que se han tomado en consideración para invitar a los contratistas seleccionados; éstos deberán constar por escrito en el acto interno que al efecto se dicte. El contratante podrá requerir la asistencia del Registro Nacional de Contratistas.

Para la validez del proceso será necesaria la presentación de por lo menos tres (3) ofertas”<sup>12</sup>.

De lo anterior resulta, por tanto, que hay una similitud sustancial entre los procedimientos de licitación general o de licitación selectiva, lo que provoca que los principios y normas que rigen la licitación pública sean aplicables íntegramente a la licitación privada salvo, por supuesto, lo atinente a las reglas de publicidad del llamado a concursar, pues la publicación por aviso en la prensa, en esta última, se limita sólo al llamado a determinados oferentes (al menos cinco). Sin embargo, en todo el resto del procedimiento, así como en los criterios de adjudicación, rigen las reglas propias de la licitación pública. Este es el principio general en el derecho administrativo<sup>13</sup>, que parte del supuesto general de que en todo procedimiento de concurso o licitación, público o privado, debe respetarse el principio de igualdad entre los oferentes, a cuyos efectos, el procedimiento establece una serie de garantías esenciales.

#### 4. *La invitación a los oferentes*

Una vez seleccionados los posibles oferentes, tanto en las licitaciones generales como selectivas, la Comisión de Licitación, mediante notificación dirigida a cada uno de los contratistas, debe solicitarles la presentación de sus ofertas. En dicha notificación debe indicarse el objeto de la licitación; el plazo y el sitio para la entrega de la documentación completa correspondiente que el ente licitante hará a los contratistas; y el lugar, día y hora del acto público de recepción y apertura de los sobres que contengan las ofertas (art. 40)<sup>14</sup>.

#### 5. *La presentación de las ofertas*

El plazo para la recepción y apertura de las ofertas se debe fijar, en cada caso, teniendo especialmente en cuenta la complejidad de la obra o del suministro, pero no podrá ser en ningún caso menor de cinco (5) días laborables contados a par-

12. No reguló la Ley el supuesto de que en el Registro de Contratista no haya sino sólo dos posibles oferentes como en cambio sí lo nombraba el Reglamento de 1989 declarando que el procedimiento en ese caso era válido cualquiera que fuere el número de las ofertas (art. 32).

13. Cfr. R.J. Dromi, *La Licitación Pública*, Buenos Aires, 1975, p. 99.

14. Debe señalarse que el Reglamento de 1989 exigía que esta invitación además de notificarse se publica en la prensa (art. 10), lo que se eliminó de la Ley. Se observa, sin embargo, que el artículo 427, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que “se avisarán por la prensa todas sus condiciones, especificándose la obra, suministro o servicio, a objeto de la licitación; el acto jurídico que deba celebrarse, las obligaciones que contraerá la Nación y aquéllas a que deben someterse el licitador o licitadores. El Ejecutivo fijará un plazo de acuerdo con la importancia de la obra, suministro o servicio en cuestión”.

tir del último día de entrega a los preseleccionados de la documentación completa (art. 41).

Estas ofertas, debidamente firmadas y en sobres sellados, serán entregadas a la Comisión de Licitación en acto público a celebrarse al efecto. En ningún caso se admitirán ofertas después de la hora fijada ni se iniciará la apertura de los sobres antes de esa hora (art. 42)<sup>15</sup>

La presentación de las ofertas, conforme al artículo 43 de la Ley tiene por efecto jurídico el que los contratistas quedan obligados a sostener sus ofertas hasta el otorgamiento de la buena pro y presentar junto con ellas caución o garantía suficiente, por el monto fijado por el organismo licitante, para asegurar la celebración del contrato, en caso de otorgamiento de la buena pro (art. 43).

Este es el principio general establecido en el artículo 427, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional según el cual "una vez introducida una propuesta, su autor está obligado a sostenerla hasta que se dé la buena pro".

Sin embargo, la invitación a los oferentes y la presentación de las ofertas no obliga en forma alguna a la Administración a contratar. Como lo dispone el artículo 7 de la ley:

En todos los procedimientos regulados por esta Ley, mientras no se haya firmado el contrato definitivo, el ente promovente podrá decidir suspender o dar por terminado el proceso, cuando a su juicio sea conveniente. En estos casos, se dará una información razonada de la decisión al beneficiario de la buena pro, y se le indemnizará con una suma equivalente al monto de los gastos en los que incurrió para participar en el proceso de selección, dentro del lapso de noventa (90) días contados a partir de la decisión.

El ente promovente podrá abrir de nuevo el proceso de licitación, cuando hayan cesado las causas que dieron origen a la suspensión y transcurrido el lapso no menor de seis (6) meses, contados a partir de aquélla.

#### 6. La apertura de las ofertas

Ahora bien, consignadas las ofertas, la Comisión de Licitación debe abrir en el mismo acto público los sobres contentivos de las ofertas, debe dar lectura a lo esencial de ellas y debe dejar constancia en acta de cualquier exposición que quisiera hacer alguno de los contratistas (art. 44)<sup>16</sup>.

Dicha acta debe ser firmada por los miembros de la Comisión, por los contratistas asistentes al acto y por los observadores designados, si fuere el caso. Si alguno de los llamados a firmar el acta se negare a hacerlo o por otro motivo no la suscribiere, se dejará en el acta constancia de esa circunstancia y de las causas que la originaron (art. 45).

#### 7. El rechazo de ofertas

La Comisión de Licitación, en el proceso posterior de evaluación de las ofertas, conforme se establece en el artículo 46 de la Ley, no admitirá aquellas que se encuentren dentro de alguno de los supuestos siguientes:

15. Esta norma responde a la orientación del artículo 427, ord. 3º de la LOHPN que establece que: "Las propuestas se enviarán en pliegos cerrados. Si entre las condiciones de la licitación se incluyere la de prestar *caución*, el licitador indicará la que ofrece en el mismo pliego de proposiciones; y si fuere fianza, deberá acompañar la conformidad del fiador propuesto, quien se obligará solidariamente con el proponente".
16. Esta norma sigue la orientación del artículo 427, ord. 5º de la LOHPN, que establece que: "Los pliegos se abrirán el día y la hora fijados en el aviso de licitación, en presencia de los licitadores que concurren. Se dará lectura a todas las propuestas y se desecharán de una vez las manifiestamente inadmisibles. Después de leídas las propuestas no podrá el licitador presentar una nueva caución.

- 1º Que no cumplan con las disposiciones de esta Ley o con los requisitos exigidos para la respectiva licitación;
- 2º Condicionadas o alternativas, salvo que ello se hubiere permitido en las condiciones de la licitación;
- 3º Diversas que provengan de un mismo proponente; o
- 4º Presentadas por personas distintas, si se comprueba la participación de cualquiera de ellas o de sus socios directivos o gerentes en la integración o dirección de otro participante en la licitación.

#### 8. *La selección de ofertas*

De acuerdo al artículo 428 (ord. 6º) de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional "se dará la buena pro a la propuesta que ofrezca mayores ventajas, expresándose en el acto estas circunstancias. Si se juzgare que ninguna de las propuestas llena las condiciones exigidas, se declarará desierta la licitación"<sup>17</sup>.

Este principio se ha desarrollado en la Ley de Licitaciones, en la cual establecen dos pasos: uno de preselección y otro de adjudicación.

En cuanto a la preselección, el artículo 47 de la Ley establece que para la selección entre ofertas que se encuentran dentro de un rango razonable de condiciones similares, se preferirán aquéllas en las que prevalezcan las siguientes condiciones:

- 1º Mayor participación de la ingeniería y tecnología nacionales;
- 2º Mayor incorporación de recursos humanos nacionales en todos sus niveles, inclusive el gerencial;
- 3º Mayor valor agregado nacional o mayor incorporación de partes o insumos nacionales.
- 4º Mayor participación nacional en el capital de la empresa;
- 5º La posesión de la marca NORVEN.
- 6º Mejores condiciones para la transferencia de tecnología;
- 7º El fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas y cooperativas.
- 8º Que el oferente opere en el área o región donde se ha promovido la licitación o en el lugar donde habrá de construirse la obra, prestarse el servicio o entregarse el suministro y que realice, en esa zona, actividades económicas de manera permanente y continua.

En base a los criterios anteriores para hacer la preselección, la Comisión debe examinar las ofertas y escogerá las que ofrezcan mayores ventajas. Como resultado debe presentar sus recomendaciones en informe razonado, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de las ofertas, salvo que, consideradas las razones de la Comisión, el organismo o ente licitante acuerde prorrogar el lapso para la presentación del informe de la Comisión (art. 48).

El mencionado informe de la Comisión debe ser especialmente detallado en sus motivaciones, en cuanto a los aspectos técnicos, económicos y financieros y, en particular, en lo relativo al precio, si éste no fuera el más bajo con el fin de asegurar que las ofertas recomendadas sean, en su consideración integral, las más convenientes para los intereses del organismo promovente de la licitación. En este informe se debe señalar si, a juicio de la Comisión y de acuerdo a sus consideraciones integrales, existieran ofertas que merezcan la segunda y tercera opción (art. 49).

17. Art. 428, ord. 6º LOHPN. Véase *CGR Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1938-1963*, tomo II, Caracas 1963, pp. 104-108.

### 9. *La adjudicación de la buena pro*

Dentro de los treinta (30) días laborables siguientes a la recepción del informe que presente la Comisión, el ente licitante otorgará la buena pro o declarará desierta la licitación. El ente licitante podrá acordar, por una sola vez, una prórroga para tomar esta decisión hasta por un lapso igual de 30 días laborables (art. 54).

El otorgamiento de la buena pro debe ser notificado al contratista beneficiado con la misma y a los demás contratistas participantes en el proceso (art. 55).

Quien obtenga la buena pro debe presentar, dentro del plazo fijado y a satisfacción del organismo o ente licitante, las garantías exigidas por éste en las condiciones de la licitación para la ejecución del contrato. Sin el cumplimiento de este requisito, el contrato no se otorgará y se procederá a ejecutar la caución o garantía prevista en el artículo 43 de la Ley. En tales casos se respetará el derecho de preferencia de quienes hayan obtenido la segunda y tercera opción en la preselección (art. 56).

En efecto, conforme al artículo 50 de la Ley:

“Los contratistas que hubieren merecido la segunda y tercera opción tendrán, en este mismo orden, el derecho a que les sea otorgada la buena pro, en caso de que el contratista más ventajoso para el promovente no mantenga su oferta o le sea revocada la buena pro”.

Por otra parte, la Ley autoriza expresamente a que en los casos de adquisición de bienes o prestación de servicios, pueda adjudicarse proporcionalmente la buena pro a la totalidad o parte de varias ofertas que presenten, igualmente, las mayores ventajas, si así se ha establecido expresamente en las condiciones de la licitación, tomando en cuenta la naturaleza y las características de la contratación a celebrar (art. 51).

Debe señalarse, por último, que cuando la buena pro se hubiese otorgado incurriendo en vicios de forma o de procedimiento o cuando la decisión de otorgarla se hubiese tomado partiendo de datos falsos aportados por su beneficiario, el artículo 62 de la Ley de Licitaciones autoriza al ente promovente para declarar nulidad del acto.

En estos casos, y cuando concurren las circunstancias mencionadas, si la máxima autoridad administrativa del organismo promovente se abstiene injustificadamente de declarar la nulidad del acto, será sancionado con multa que oscilará entre el diez (10) y el veinte (20) por ciento del monto total del contrato a que se refiere la buena pro. Así lo establece expresamente el artículo 65 de la Ley.

### 10. *La declaratoria de la licitación como desierta*

En el informe de la Comisión de Licitación que debe elaborarse una vez analizadas las diversas ofertas, conforme al artículo 52 de la Ley, ésta puede recomendar al ente licitante que declare desierta la licitación cuando:

- 1º No concurren al menos tres (3) contratistas;
- 2º Las ofertas resulten inadmisibles por no corresponder a las condiciones generales o particulares de la licitación;
- 3º Que todas las ofertas resulten inconvenientes; o

- 4º Que de continuar el procedimiento podría causarse perjuicio al organismo o ente licitante<sup>18</sup>.

Si la licitación fuere declarada desierta, deberá publicarse en un diario de los de mayor circulación en el país y en uno de la respectiva localidad, si lo hubiere (art. 55).

Declarada desierta una licitación debe procederse a una nueva, salvo que por causa justificada, a juicio de la máxima autoridad del organismo o ente licitante, oída la Comisión de Licitación, se determine que no es conveniente iniciar otra licitación, en cuyo caso, se podrá proceder por licitación selectiva, pero todos los procedimientos de selección deberán ser convocados bajo las condiciones establecidas inicialmente (art. 53).

## VI. CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL PROCESO DE SELECCION

El procedimiento de selección de contratistas, sin duda, exige precisar las consecuencias jurídicas tanto de la publicación de la licitación como de la presentación de las ofertas por los postulantes.

En cuanto al valor de la publicación de la licitación, el problema a resolver es si se trata de una verdadera oferta o de una simple invitación a tratar<sup>19</sup>. El interés de esta distinción es importante: si existe una verdadera oferta, una aceptación por parte del licitante de ese ofrecimiento perfecciona el contrato, y el autor de la oferta se encuentra obligado a cumplirlo.

Sin embargo, la publicación de licitación por parte de la Administración, no es una oferta, sino simplemente una invitación a tratar o una simple invitación a los particulares para que ofrezcan condiciones de contratar a la Administración. Por tanto, la verdadera oferta en la licitación es la propuesta del particular. La aceptación de la oferta por la Administración se haría concediendo la buena pro por la adjudicación, pudiendo, como hemos visto, sin embargo, declarar desierta la licitación si juzga que las propuestas no llenan los requisitos exigidos. Por tanto, la Administración por el hecho de haber publicado el aviso de licitación no se obliga a aceptar la mejor propuesta, sino que su aceptación es libre.

Pero debe señalarse que en este campo, el hecho de otorgar la buena pro que equivaldría a aceptar la oferta, no obliga a la Administración a contratar. En efecto, en cuanto a la presentación de las ofertas por los oferentes, la consecuencia fundamental de ello es que conforme al artículo 427, ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, "una vez introducida una propuesta, su autor está obligado a sostenerla hasta que se dé la buena pro"; o como lo establece el artículo 43 de la Ley:

"Los contratistas deben obligarse a sostener sus ofertas hasta el otorgamiento de la buena pro, y presentar junto con ellas caución o garantía suficiente, por el monto fijado por el organismo licitante, para asegurar la celebración del contrato, en caso de que se le otorgue la buena pro".

Ahora bien, en cuanto a la situación de la Administración, aun después de otorgada la buena pro, y cuando a juicio del ente promovente existiesen razones

18. Sin embargo no se puede declarar desierta una licitación por errores de la administración en las condiciones generales de la licitación; de lo contrario, la administración tendría que indemnizar los daños y perjuicios en que incurran los proponentes para la elaboración de las ofertas. Véase, *CGR Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1935-1936*, tomo II, Caracas 1963, p. 109.

19. Véase la distinción en Mazeaud: *Lecciones de Derecho Civil*, Editorial Egea, segunda parte, Vol. I, Buenos Aires, p. 153.

de interés público que así lo aconsejen, el artículo 59 de la Ley establece que se podrá desistir de la celebración del contrato. En este caso, sin embargo procederá el pago de la indemnización establecida en el artículo 7 de esta Ley, relativa a los gastos en los que hubieren incurrido los oferentes para participar en el proceso de selección.

## VII. EL SISTEMA SANCIONATORIO

La Ley establece un sistema sancionatorio totalmente inadecuado e, incluso, inconstitucional, al prescribir que:

“quienes infrinjan esta Ley, estarán sujetos a multas hasta por un millón de bolívars (Bs. 1.000.000,00)” (art. 64).

Sobre este tipo de previsión legal de sanciones sin especificación expresa de las respectivas infracciones, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia de 9-8-90, que hemos consultado en original, al declarar la nulidad de una norma similar de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, ha establecido la doctrina de que ese tipo de normas viola el principio de legalidad desarrollado por los artículos 60, numeral 2, y 69 de la Constitución, que exige al legislador que además de la multa determine, concordantemente, el hecho infractor que da lugar a la aplicación de la multa. Por tanto, el artículo 64 de la Ley de Licitaciones puede decirse que sería también inconstitucional, al no contener la determinación de los tipos de infracción que llevarían a la aplicación de la multa en él consagrada.

En todo caso, la Ley de Licitaciones establece otras normas relativas al régimen sancionatorio, que deben destacarse.

En primer lugar, dispone que cuando el infractor de la Ley fuere un contratista se le sancionará, además, con la suspensión en el Sistema Nacional de Registros de Contratistas por un lapso no menor de un (1) año y no mayor de cinco (5) años (art. 67).

En segundo lugar, el artículo 69 de la Ley considera como una circunstancia agravante que el infractor fuere miembro de la Comisión de Licitación, funcionario público, o empleado que preste servicios bajo cualquier modalidad al ente promovente, o que fuere uno de los observadores de los procesos licitatorios, designado conforme lo que prevé el artículo 24 de esta Ley.

Por último, en cuanto a la autoridad a quien corresponde imponer las sanciones a que se refiere la Ley, el artículo 68 dispone que será el Contralor General de la República, siguiendo el procedimiento previsto en el Título VI, Capítulo III de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la gravedad de las infracciones y faltas y los eventuales perjuicios causados al ente promovente.

## VIII. LA INTERPRETACION JUDICIAL DE LA LEY

Por último, debe señalarse que el artículo 78 de la Ley de Licitaciones dispone que:

“Las dudas que puedan presentarse en casos concretos en cuanto a la inteligencia, alcance y aplicación de esta Ley, serán resueltas por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia”.

Se prevé así, un recurso contencioso administrativo de interpretación por ante la Corte Suprema de Justicia, en sentido similar al que se había consagrado en la Ley de Carrera Administrativa.



# Comentarios Monográficos

## LA PLANIFICACION EN VENEZUELA: 1958-1988 \*

Ezra Mizrachi

*Profesor de Derecho Administrativo,  
Universidad Central de Venezuela*

### INTRODUCCION

El 20 de diciembre de 1958 la Junta de Gobierno que había asumido el poder a principios de ese año, y lo entregaría a un Presidente electo a comienzos del siguiente, dictó el Decreto con rango de Ley Nº 492, mediante el cual creó la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Como es frecuente en el Derecho Administrativo, las nuevas actividades de la Administración son objeto de normas organizativas: creación de órganos y, eventualmente, de procedimientos, sin que la regulación jurídica incida en el contenido u objeto de tal actividad.

Como señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación (CORDIPLAN, IVEPLAN, COPRE, Caracas, septiembre 1987), entre los antecedentes de la planificación en Venezuela, se puede citar el Plan de Ciudad Ojeda (1937); el de Urbanismo para Caracas (1939, MOP), la Proyección Económica para 20 años (Ministerio de Hacienda, 1947); de Vialidad (MOP, 1947); de Producción Agrícola (MAC, 1947); de Electrificación (CVF, 1947); de Irrigación (MOP, 1949), entre otros. Exagerando apenas, cabría también remontar la planificación en Venezuela a la Conquista, puesto que las ciudades fueron fundadas con arreglo a directivas prescritas por la Corona Española<sup>1</sup>. Hay, sin embargo, una diferencia entre la etapa que finaliza con la creación de CORDIPLAN y la se inicia: el carácter global de la planificación, que abarca el desarrollo económico y social y busca, además, racionalizar el uso de los mecanismos de intervención de la Administración en dichos campos.

\* Este artículo fue preparado a solicitud de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, para ser incluido en la obra próxima a aparecer "Memoria de la Planificación en Venezuela. 1988".

1. Recientemente le hemos propuesto a la Comisión de Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados de Venezuela que: "La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, todo ello en respuesta a las estrategias del Plan de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo y del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una orización (*sic*) administrativa que satisfaga esas consideraciones. Definición ambiciosa, babilónica nos diría Martín Mateo: tropical dirán otros, pero tratamos de que "España al descubrir América" se descubra a sí misma, en la búsqueda de nuevas formas derivadas de aquellas "Leyes de los Reinos de las Indias" que se iniciaron en los albores del año 1500 y lo hacen partiendo de la propia naturaleza, reconociéndole a ella importancia especial:  
"... que el terreno sea saludable, reconociendo que si se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión". "Si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y recoger...". "Si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para leña, materiales de casa y edificios: muchas y buenas aguas para beber y regar", y agregaban: "En la costa del mar sea sitio levantado, sano y fuerte..." "que se funden los pueblos cerca de vías navegables.<sup>2</sup> para que tengan mejor trájín y comercio, como los marítimos...". Azpúrrua, Pedro Pablo: La Ordenación del Territorio para el Desarrollo Urbano. Presentación de la monografía de Ramón Martín Mateo. *Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980, pp. 8 y 9.

Es sólo a comienzos de la presente década cuando se plantea en Venezuela un debate público sobre la legitimación y aptitud de los órganos estatales para sustituirse a los mecanismos del mercado, controversia que, en los países democráticos, acompañó la adopción de técnicas planificadoras. Ciertamente, el V Plan de la Nación (1976-1980) tuvo resonancia pública, pero la controversia versó sobre la conveniencia o inconveniencia de las metas y programas, y las consecuencias de acudir al crédito público para financiar las inversiones previstas.

La planificación en Venezuela se inspira en la experiencia francesa de la segunda postguerra, mas esta afirmación debe ser matizada. En Latinoamérica la planificación está vinculada a una ideología del desarrollo que hace del Estado la palanca fundamental para el logro de aquél; en Francia, por el contrario, la planificación fue una respuesta pragmática a la necesidad de reconstruir una infraestructura económica destruida por la guerra<sup>2</sup>.

En nuestra opinión, varias causas explican que se haya aceptado, sin debate, el papel preponderante del Estado como motor del desarrollo. Entre ellas, unas de orden sociológico, como la tradición autoritaria y paternalista de nuestra sociedad; otras, de política económica: que para superar el subdesarrollo se requiere una voluntad política que no puede ser instrumentada sin la intervención del Estado; otras, en fin, resultado del hecho que el Estado es el beneficiario de la renta petrolera, por lo que lo inversión pública, hasta la nacionalización del petróleo, no restaba recursos al sector interno, sino que los inyectaba, fungiendo entonces como redistribuidor de esa renta. La legitimidad de la injerencia estatal en la economía que había sido consagrada en la Constitución de 1947 (de efímera vigencia), formó parte del consenso político y social de 1958, y fue afirmada en el texto constitucional vigente.

“Artículo 95. — El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

Este principio es concretado en otras disposiciones constitucionales, como la que establece la potestad del Estado de reservarse determinadas industrias (artículo 97, aparte único) y la de “planificar, racionalizar y fomentar la producción... distribución y consumo de la riqueza...” (artículo 98).

La planificación es una actividad estatal de primordial importancia pero, ¿existe un “Derecho de la Planificación”? ¿O bien no tiene autonomía jurídica, sino que forma parte del Derecho Administrativo? La respuesta afirmativa parecería obvia, puesto que se ha escrito sobre el “Derecho de la Planificación”<sup>3</sup>.

Si bien sería sostenible la autonomía de un “Derecho Administrativo de la Economía”, estimamos que la planificación no puede ser objeto de análisis, en el plano

- 
2. Las circunstancias que han permitido la aparición de la planificación, residen esencialmente en la imposibilidad de realizar en forma conveniente, sin la adopción de un programa, el restablecimiento de la economía francesa destruida en una gran medida por la guerra; para operar este restablecimiento, en la imposibilidad de emprender simultáneamente todas las acciones necesarias, se imponía escoger lo que postulaba el establecimiento de un plan. A esta razón se agregaba la consideración de una utilización racional de la ayuda exterior americana. (A. de Laubadère. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Volumen III, p. 497).
  3. Gordillo, Agustín. *Introducción al Derecho de la Planificación*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981.

jurídico, en forma separada de los mecanismos de intervención estatal, aún reconociendo que la planificación constituya un estadio más avanzado de dicha intervención<sup>4</sup>.

En el desarrollo de este artículo, nos referiremos, en el mismo orden a: 1) la naturaleza jurídica del Plan de Desarrollo Económico y Social; y 2) los órganos de la planificación en Venezuela y su evolución.

## I. NATURALEZA JURIDICA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Una de las preocupaciones de los juristas que se han ocupado de la planificación ha sido tratar de responder a estas interrogantes: ¿Es el Plan un acto jurídico? ¿Cuáles son los efectos jurídicos del Plan?

Las nociones de Plan y de Planificación no son conceptos jurídicos, elaborados por la ciencia del Derecho, sino que han sido recibidos por ésta, como muchas otras manifestaciones del quehacer humano. Según una definición generalmente aceptada, la planificación "... es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que se debe seguir con respecto a las acciones futuras orientadas a la concreción de objetivos por medios óptimos"<sup>5</sup>. Pero la técnica así definida no puede ser aplicada sino cuando concurren determinadas condiciones<sup>5</sup>.

La planificación es, entonces, una actividad instrumental, lo que no prejuzga sobre su regulación por normas de derecho en tanto que actividad que realizan órganos públicos. No hay duda que, independientemente del criterio que se sostenga sobre la naturaleza y efectos jurídicos del resultado de dicha actividad —el Plan—, la elaboración y la ejecución de los planes son objeto de disciplina jurídica pública, mediante normas organizativas<sup>6</sup>.

El concepto de Plan es también extrajurídico: "... documento que contiene un conjunto orgánico de estrategias políticas, objetivos cuantificados y medios apropia-

4. Pero en todo caso, aún cuando varíe su fundamento, el fenómeno de transformación del Estado se ha efectuado. Ya no es, repetimos, el simple espectador o el sujeto que actúa eventualmente cuando la actividad particular no se hace presente o, presente no es suficiente; sino el elemento activo, estabilizador y orientador del proceso económico. Puede afirmarse, en consecuencia, que ésta es la faz actual del Estado.

Ahora bien, ¿con qué intensidad interviene el Estado en el proceso económico? El profesor Spagnuolo Vigorita ha clasificado las formas de intervención del Estado en el proceso económico de la siguiente manera:

a) *Intervencionismo en sentido propio o simple intervencionismo*: lo cual viene a ser más que todo una ingerencia (*sic*) de carácter complejo y voluntaria, que procura modificar el aspecto productivo y distributivo preexistente. Tiene la particularidad de que está desprovista de una determinación previa de fines y objetivos globales. A decir de Marcos Kaplan, viene a actuar sobre algunas consecuencias del proceso socio-económico: proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios.

b) *Dirigismo*: que viene a constituir una intervención más sistemática y de mayor profundidad con una precisión teleológica mucho más precisa; y

c) *Planificación*: que es una actividad de coordinación de la dirección pública de la economía que realiza el Estado mediante planes o programas, mediante los cuales se realiza el intervencionismo. Esos planes o programas deben estar lógicamente concatenados con los objetivos determinados previamente.

Así, que si bien puede entenderse que existe intervención del Estado en el proceso de desarrollo económico, en la práctica este intervencionismo adopta diferentes formas dependiendo de la realidad sobre la cual opera, o de la filosofía que lo inspira. Por ejemplo, se puede calificar al *New Deal* de dirigismo, mientras que la forma de intervención adoptada por la URSS o Francia, a pesar de que entre ellas existan marcadas diferencias, se puede calificar de planificación. "Salomón de Padrón, Magdalena. *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977. pp. 13 y 14.

5. Molina Cabrera, Orlando y Rodríguez Arias, Julio C. "Planificación", en Dromi, José R. *Derecho Administrativo Económico*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1977, p. 135.

6. *Op. cit.*, p. 136.

dos para alcanzar, en un plazo fijo y espacio determinado, los fines de desarrollo u otras metas específicas<sup>7</sup>.

El análisis jurídico del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación es influido por la heterogeneidad —jurídica, no técnica— de los posibles contenidos de un plan, algunos de los cuales pueden incidir de manera directa en la esfera jurídica de particulares. Nos referimos a los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística, en los cuales se establecen limitaciones al ejercicio de los derechos de propiedad y de libre ejercicio de actividades lucrativas<sup>8</sup>. Dejando a un lado los vicios de inconstitucionalidad que, para algunos, afectan esas disposiciones —pues sólo por Ley se puede limitar el ejercicio de derechos constitucionales— previsiones de similar contenido son difícilmente imaginables en los Planes de Desarrollo Económico y Social.

Analizado con un enfoque jurídico, el Plan de Desarrollo Económico y Social carece de unidad, aún cuando tenga coherencia desde la perspectiva de la técnica; contiene un conjunto de acciones para el logro de determinadas metas y objetivos, por lo que no se lo podría calificar como "acto jurídico", sino, a lo sumo de "contenidos jurídicos"<sup>9</sup>.

A diferencia de los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística, que son objeto de regulación legal, ningún texto vigente prescribe el contenido de los de desarrollo económico y social; y las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación son muy generales para un análisis jurídico<sup>10</sup>.

El profesor de Laubaudère, si bien concluye en que el Plan es un acto jurídico, reconoce que gran parte de su contenido no tiene alcances jurídicos:

"Si se observan los planes adoptados para esta fecha, se constata que un plan tiene un contenido muy diverso e inclusive heteróclito, en lo que concierne al carácter de las disposiciones que allí aparecen:

"En primer lugar, se encuentran en abundancia análisis de situaciones, de datos y condiciones económicas, de evoluciones socioeconómicas, al mismo tiempo que los resultados de la ejecución del plan precedente.

"En segundo lugar, se encuentran igualmente en una amplia proporción, previsiones, previsiones relativas a las tendencias o, de una manera más precisa, a las tasas de desarrollo probables o posibles.

"En fin, en tercer lugar, se encuentran el conjunto de las disposiciones optativas, aquellas que dan al plan su carácter de intención y de recomendación. Pero esas disposiciones son ellas mismas diferentes. Algunas son principios que corres-

7. Chi Yi Chen. *Sistema de Planificación*, citado en "Estrategias para la Reforma de la Administración Pública". Comisión de Administración Pública. Caracas, 1977.

8. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, artículos 9 y 63; Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, art. 66.

9. Gordillo, Agustín. *Op. cit.*, pp. 99 y ss.

10. Artículo 6. — Las líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación contendrán, básicamente, los siguientes aspectos:

1. Las grandes opciones para el desarrollo nacional a mediano y largo plazo, sus potencialidades y restricciones
2. Las orientaciones fundamentales en materia de política económica y social, tecnológica, de conservación y mejoramiento del ambiente, de localización de la población y de sus actividades, dentro del quinquenio.
3. Los objetivos generales y prioridades que presidirán la acción de gobierno.
4. Los programas y proyectos más importantes que se emprenderán en el quinquenio.

Artículo 7. — El Plan de la Nación, será el documento de referencia que, dentro del respectivo quinquenio, contribuirá a la armonización de los objetivos, estrategias, políticas y programas de los otros planes contemplados en la presente Ley. El Plan de la Nación será elaborado a partir de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Artículo 8. — El Plan Operativo Global Anual será el programa de acción del Ejecutivo Nacional que contendrá el conjunto de previsiones y acciones políticas, sociales y económicas que éste desarrollará durante un año determinado, dentro de las previsiones del Plan de la Nación.

ponden a las ideas generales que van a orientar la aplicación de recomendaciones más concretas.

“Las otras son las recomendaciones propiamente dichas: ellas enuncian los objetivos y las ‘acciones a tomar’ o ‘acciones propuestas’. Ellas conciernen esencialmente a inversiones, sea del sector público, sea del sector privado: Promesas o incitación de inversiones constituyen así la sustancia principal del plan; c.f. L. 30 de noviembre de 1965, aprobatoria del V Plan: “El Plan, denominado plan de desarrollo económico y social, anexo a la presente ley, es aprobado como marco de los programas de inversiones para el período 1966-1970 y como instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social”<sup>11</sup>.

El autor citado fundamenta la juridicidad del Plan en dos consideraciones. La primera, que la categoría “acto jurídico” no se agota en la especie “acto administrativo unilateral”; la segunda, que el Plan surte efectos jurídicos: así el otorgamiento de incentivos a particulares está condicionado al cumplimiento de las orientaciones del Plan, adaptando su actividad en tal sentido. Más allá de la búsqueda de los efectos de derecho del Plan, en el sentido clásico de esa noción, —continúa— el problema de la juridicidad de aquél conduce a replantear el de la noción misma de juridicidad: “. . . en materia económica, los efectos causados por actitudes o incentivos pueden ser tan positivos (y a veces más) que prescripciones normativas, por lo que no es de excluir que en esta materia lo “indicativo” se aproxime a lo prescriptivo y que lo jurídico pueda ser atendido en un sentido adoptado y ampliado”<sup>12</sup>. Sin embargo, las “obligaciones” contenidas en el Plan son “de principio”, pues tanto el Parlamento como el Gobierno pueden no cumplirlas, sin que el incumplimiento tenga relevancia jurídica.

Autores latinoamericanos han afirmado la juridicidad del Plan sin las salvedades y reservas que hace el tratadista francés. Entre ellos, el administrativista Agustín Gordillo, para quien el Plan tiene contenidos jurídicos. Como fundamento señala, en primer lugar, que, respecto de la Administración, el Plan “. . . aunque relativamente discrecional es de todos modos obligatorio”<sup>13</sup>. En segundo término, que “. . . tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción que dichos individuos (los particulares) van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y a obligaciones”<sup>13</sup>; y, por último, porque las disposiciones del Plan “. . . tienen también el alcance de comprometer la responsabilidad de la administración si no cumple con sus responsabilidades frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse al Plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado”<sup>14</sup>.

El razonamiento parte de una premisa no suficientemente explícita: que el Plan produce efectos directos sobre los particulares, pues es el fundamento legal de las acciones que ellos emprendan. En nuestra opinión, sólo los Planes de Ordenación Territorial y de Ordenación Urbanística tienen efectos directos sobre los particulares<sup>15</sup>.

Para que un Plan de Desarrollo Económico y Social pudiese surtir efectos directos sobre particulares se requerirían disposiciones formuladas con la concreción de una norma jurídica lo que, además de laborioso, sería inconveniente, pues conferiría al

11. *Op. cit.*, pp. Tomo III, pp. 503 p 504.

12. *Op. cit.*, p. 507.

13. *Introducción al Derecho de la Planificación*, p. 104.

14. *Op. cit.*, p. 105.

15. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, artículo 63; Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, artículo 53.

Plan una rigidez que es incompatible con la planificación: si el Plan crea derechos subjetivos, la modificación que los elimina no podría operar sino hacia el futuro, pues no podría afectar las situaciones nacidas con anterioridad. Por otra parte, los planes no crean los incentivos, sino que señalan políticas para su otorgamiento por la Administración. La conformidad entre la acción del particular y la previsión del plan es un presupuesto de hecho del acto de la administración —unilateral o bilateral— que acuerda el beneficio, y no de éste.

El tercer argumento, relativo a la responsabilidad de la administración, es matizado por el autor citado al punto de reconocer que tal responsabilidad sería una excepción. En efecto: por una parte, la disposición infringida debería ser muy concreta, lo que no es usual en los planes de Desarrollo Económico y Social; por la otra, no existiría responsabilidad de aparecer "...modificaciones sustanciales en la situación de hecho tenida en cuenta por el Plan al momento de su dictado, con relación a la época de que se trate"<sup>16</sup>.

El análisis jurídico de los Planes de Desarrollo Económico y Social ha sido afectado, además, por la utilización de conceptos elaborados por la ciencia económica y por la ciencia política, sin verificar si son congruentes con el ordenamiento jurídico dentro del cual opera el intérprete. Que los sistemas de planificación que existen hayan sido clasificados en imperativos o indicativos —e incluso mixto: imperativos para el sector público e indicativos para el privado— no significa necesariamente que los planes, o algunas de sus disposiciones, sean actos jurídicos que establezcan obligaciones o deberes.

Que el Plan sea indicativo o imperativo —en la acepción usual de esos términos— no es atributo del Plan, sino consecuencia del sistema político y económico en el cual aparece la planificación. Si se excluye la propiedad privada de los medios de producción —o se la restringe severamente —el Plan sustituye la inexistencia, o la insuficiencia, de los mecanismos del mercado para la asignación de recursos y la formación de los precios. El Plan es imperativo porque —y en la medida que— las unidades productivas, además de ser de propiedad estatal, no tienen posibilidad de escoger ni la cuantía de los recursos que aplicarán a su actividad, ni influir en el precio de sus insumos, ni fijar el volumen o el precio de su producción. El Plan es, ciertamente, imperativo, pero no porque prescriba conductas cuyo incumplimiento tenga consecuencias jurídicas —que pueden existir, pero con otro fundamento legal— sino porque excluye la libertad de elección de los productores y, en consecuencia, de los consumidores. Si por el contrario, el sistema político-social reconoce la autonomía de los agentes econó-

16. En tercer lugar tiene también el alcance, a nuestro juicio, de comprometer la responsabilidad de la administración si no cumple con sus responsabilidades frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse al plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Claro está, para ello será necesario que del plan surja claramente quiénes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se acordarán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta concretamente reglada que el individuo pueda exigir como derecho subjetivo. Además, cabría igualmente condicionar esa responsabilidad a que no se hayan producido modificaciones sustanciales en la situación de hecho tenida en cuenta por el plan, al momento de su dictado, con relación a la época de que se trate. En este sentido nos parece acertada la expresión de Pérez Botija cuando señala que si bien el plan "debe ofrecer, naturalmente ciertas garantías de seguridad en su ejecución, cierta solvencia para las empresas", no obstante "el contenido del plan no cabe equipararlo a una especie de contrato social, a un modo de convenio suscrito entre los ciudadanos y las autoridades y que haya de cumplirse inexorablemente conforme al principio del *pacta sunt servanda*. Por el contrario, sería la cláusula *rebus sic stantibus* la imagen jurídica que mejor explique el carácter del plan. Todo lo antedicho se refiere a la juridicidad de las normas del plan indicativo; en cuanto a las normas imperativas del plan, en cuanto impongan deberes a los habitantes bajo pena de sanción, su carácter normativo no es cuestionable". Gordillo, Agustín. *Op. cit.*, pp. 105 y 106.

micos, el carácter imperativo de la planificación sólo abarcaría la actividad del sector público y la de los agentes económicos bajo control estatal.

Es posible, ciertamente, que el Plan contenga previsiones obligatorias para los particulares. Por lo general, tales disposiciones consisten en un deber de abstención o condicionan el ejercicio de un derecho, o bien limitan dicho ejercicio. Pero si lo previsto es una acción, una conducta, resulta difícil imaginar, además de la eficacia del método, su viabilidad jurídica en los sistemas políticos que reconocen que las personas tienen derechos que el Estado debe respetar.

Luego de resumir el razonamiento de quienes consideran que el Plan es un acto jurídico, o tiene contenidos jurídicos, veamos cuáles pueden ser los efectos del Plan sobre el Estado y sobre los particulares.

### *El Plan y el Estado*

En lo que toca al Poder Legislativo, ni aún en los países en los cuales el Plan es aprobado mediante ley se sostiene que tal aprobación afecta las potestades del Parlamento en la sanción de las Leyes de Presupuesto, cuya mediación es imprescindible para ejecutar las acciones del Plan que consistan en gastos. Con mayor razón ello es cierto en los países en los cuales la aprobación del Plan corresponde al gobierno.

En Venezuela, el Congreso no tenía injerencia ni en la formulación ni en la aprobación del Plan, pues la previsión constitucional (artículo 19) tan sólo imponía al Ejecutivo el deber de informar a aquél sobre las Líneas Generales del Plan de la Nación, al presentar la Memoria de su gestión durante el año anterior. Con la enmienda de 1983, el Congreso debe aprobar las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social que formulará al Gobierno que inicie su período constitucional<sup>17</sup>.

En ausencia de la ley que desarrolle el precepto constitucional no es claro, cuáles sean las potestades del Congreso en esta materia: ¿puede improbar totalmente dichas "Líneas Generales..."? ¿puede modificarlas? y, ¿cuáles serían las consecuencias de la decisión del Congreso? El Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación tan sólo regula dos supuestos: Que el Congreso no se pronuncie dentro de los tres meses hábiles de haber recibido el documento, en cuyo caso el silencio vale aprobación; o que en el acto aprobatorio —no en el aprobado— se incluyan observaciones, en cuyo caso deberán ser tomadas en cuenta como orientaciones para la formulación del Plan. No hay, sin embargo, sanción alguna en caso de inobservancia.

Como conclusión, el Poder Legislativo no se autovincula al aprobar las "Líneas Generales...", como tampoco sucedería si aprobase el Plan mediante ley.

¿La Administración se autovincula al aprobar el Plan? Quienes optan por la respuesta afirmativa, la fundamentan en que los Presupuestos anuales deben ser formulados en ejecución del Plan<sup>18</sup>.

Ciertamente, existe una necesaria relación entre Plan y Presupuestos de Ingresos y Gastos Públicos, puesto que la sustancia del Plan está constituida por inversiones, o por transferencias al sector privado que, conforme a las reglas del derecho presupuestario, no pueden ser efectuadas si no están previstas en la Ley de Presupuesto. Pero esta vinculación no es de carácter normativo, en el sentido que constituya una

17. El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva. Enmienda Constitucional Nº 2. Artículo 7.

18. Los presupuestos públicos expresan el plan de la nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país. Son parte e instrumento de la planificación nacional, y en su formación, aprobación y ejecución, deberán seguir las orientaciones del plan operativo anual, cuyas bases preliminares, referidas al sector público, deberán ser remitidas al Congreso previamente a la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto". Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, artículo 2.

regla de conducta obligatoria ni para el Ejecutivo, que formula el Presupuesto, ni para el Legislativo, que lo discute y aprueba o modifica. Pero además, si los créditos presupuestarios son autorizaciones, y no obligan al Ejecutivo a efectuar el gasto, resulta incongruente derivar la autovinculación del Ejecutivo de la articulación entre Plan y Presupuesto pues, en definitiva, será el Poder Administrador quien decida la conveniencia o inconveniencia de mantener las previsiones originales del Plan<sup>19</sup>.

De una manera más general, la necesaria flexibilidad del Plan equivale, en la práctica, a que no tenga carácter obligatorio, puesto que el Gobierno es el juez de las exigencias de la coyuntura económica, y aprecia en forma libre en qué medida las orientaciones del Plan deben ser, en tal o cual ocasión, adaptadas a esas exigencias. Es en definitiva esta consideración sobre la flexibilidad del Plan la que hace que la afirmación de su carácter obligatorio constituya una afirmación de principio<sup>19</sup>.

#### *El Plan y los particulares*

Como señalamos anteriormente, no compartimos la posición doctrinaria que el Plan de Desarrollo Económico y Social pueda ser fuente de derechos y obligaciones para los particulares, y de responsabilidad para la Administración. Nos remitimos aquí a la crítica hecha en páginas anteriores, por lo que basta recordar que los objetivos señalados para el sector privado son disposiciones que se materializan a través de los actos de la Administración que correspondan. De igual manera, el desestímulo de conductas e inversiones requiere de actos y medidas del Poder Administrador, y, a veces, del Legislativo.

#### *Conclusión*

El Plan de Desarrollo Económico y Social no tiene carácter de acto jurídico, el Plan es metajurídico o extrajurídico; en tanto que la planificación es una actividad instrumental, en la que lo relevante jurídicamente es lo relativo a los órganos de la planificación y a los métodos o procedimientos<sup>20</sup>.

Negar al plan el carácter de acto jurídico no significa restarle la primordial importancia que tiene la planificación del desarrollo económico y social en nuestro país sino, por el contrario, proteger un principio básico de la planificación: la flexibilidad del Plan.

19. De Laubadere. *Op. cit.*, pp. 507-508.

20. En cuanto a la posición de la Administración en los países occidentales tenemos que distinguir puntos de vista. En primer lugar, contemplando la fijación de objetivos a alcanzar por el sector económico privado, dado el carácter meramente indicativo de esta planificación, ella no supondría ninguna situación nueva que repercutiese en el *status* jurídico de la Administración, ya que, *stricto sensu*, ésta no comportaría dentro de las relaciones originarias como Poder Público. En cuanto a la serie de actividades que comportan las actuaciones estatales en el campo de la economía, afirmamos con Giannini que la planificación es un procedimiento compuesto que integra como elementos otra serie de procedimientos más conocidos que no son, en definitiva, más que las formas normales de actuación del Estado, llevadas a cabo todas ellas con el fin de conseguir un propósito unitario, pero que no suponen ninguna peculiaridad en cuanto que las instituciones jurídicas presentan las mismas características que si se utilizaran independientemente de la planificación. Por tanto, creemos que la idea de plan, aisladamente considerada, es una idea metajurídica y, por tanto, estimamos que no tiene ningún sentido plantearse el problema del lugar que ocupa la planificación como institución jurídica particular dentro de un ordenamiento determinado. La planificación engloba así una serie de medidas encaminadas a conseguir un fin único pero desde un punto de vista jurídico formal no se diferencia de otras medidas legislativas aunque éstas no contengan un sistema articulado de previsiones económicas. Baena del Alcázar, Mariano. *Régimen Administrativo de la Intervención Administrativa en la Economía*. Biblioteca de Estudios Políticos. Madrid, 1966, p. 140.

## II. LOS ORGANOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

El Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958 constituye el primer texto orgánico de la actividad de planificación e introduce, aunque en forma embrionaria, un concepto novedoso en la organización administrativa venezolana: el sistema. Se puede resumir la evolución de la organización planificadora como el camino que, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, conduce al Sistema Nacional de Planificación.

El texto organizativo tenía como destinatarios a todos los funcionarios que desarrollaren actividades de planificación, y los sometía a las directivas técnicas de CORDIPLAN, independientemente de la vinculación jerárquica de aquéllos. La estructura orgánica creada reflejaba tres niveles de planificación: global, sectorial y espacial.

El nivel global de la planificación del desarrollo correspondía a la actuación de los organismos del Poder Nacional, como resultado de la compatibilización e integración de la planificación sectorial.

El nivel regional de planificación consagrado en el Decreto 492 se correspondía con la División Político Territorial de Venezuela. Las autoridades superiores de Planificación eran, respectivamente, el Presidente de la República, los Ministros y los Gobiernos Estadales y Municipales.

En los inicios de la planificación, las funciones de CORDIPLAN eran diferentes respecto de los niveles de planificación: de dirección técnica en el global y sectorial, pero sólo de incitación y de asesoría, en el nivel regional. Esta distinción desaparece en 1969, con la creación de "regiones administrativas" (Decreto N° 72, de 11-06-69) que serán, en adelante, el ámbito de la planificación territorial. Con esta reforma se pretende corregir el parcelamiento del ámbito territorial acogido en el Decreto 492. Como consecuencia de la agrupación de las Entidades Federales y de las Municipalidades en Regiones, los Gobiernos Estadales y Municipales pierden —en la práctica— su carácter de autoridades rectoras, el que es asumido por una instancia colegial: las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación, las cuales quedan, además, vinculadas al Consejo Nacional de Planificación creado al efecto. Con la reforma de 1969, desaparece la posibilidad de divorcio entre planificación nacional —o global— y planificación regional.

El siguiente paso en el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Planificación corresponde a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central, que acoge la noción del "Sistema" como modo de interrelación de oficinas que cumplen actividades de la misma naturaleza. Además de calificar a la planificación como un sistema, la ley citada regula los instrumentos de aquélla: planes a largo, mediano y corto plazo, que son denominados "Estrategia de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo", "Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación", y "Plan Operativo Anual"<sup>21</sup>.

Aun cuando los textos legales y reglamentarios relativos a la función planificadora de CORDIPLAN consagraban la vinculación de planes sectoriales y regionales al Plan de Desarrollo Económico y Social, en la práctica ello no fue respetado en todos los casos. Entre otros, debe mencionarse la planificación espacial u ordenación del terri-

21. Como se ve, los horizontes temporales han sido diversos, pero a partir del IV Plan se ha ido imponiendo la tendencia hacia planes quinquenales. Esos planes de mediano plazo, generalmente, no han estado integrados en marcos referenciales estratégicos de largo plazo y sólo se vino a cambiar esta situación con el VI Plan, el cual se inscribe dentro de una estrategia de desarrollo definida para la década 1980-1990. En cuanto a la planificación a corto plazo, desde 1976 está previsto el Plan Operativo Anual en nuestra legislación, tanto en la Ley Orgánica de la Administración Central, ya citada, como en la de Régimen Presupuestario, el cual exige su presentación anual al Congreso por parte de CORDIPLAN (artículo 2°). Araujo Ana Elvira. Nota preliminar a "La Planificación en Venezuela". Compilación Sistemática de Legislación. 1958-1983. p. XXIII. Caracas, 1983.

torio. Como en otros países, la ordenación del territorio precedió a la planificación del desarrollo, lo que explica la casi autonomía del planificador espacial, sobre todo cuando se ha atribuido esa función a entes descentralizados, promotores del desarrollo regional. Esta situación trata de ser evitada en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que recalca la integración de esta actividad con la planificación global.

De esta manera se llega al estado actual de la planificación como actividad administrativa, que se inició con la creación de una Oficina Asesora de la Planificación de la República, oficina que treinta años más tarde, es “el órgano rector del Sistema Nacional de Planificación”.

Al término de la evolución citada, el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación aparece como el inicio de una nueva etapa. En el mismo se sistematizan las experiencias de las etapas anteriores, y se introducen previsiones novedosas.

Las principales notas del proyecto son, en nuestra opinión, las siguientes: 1) El perfeccionamiento de la organización del Sistema; 2) La articulación de las categorías de planes previstas en nuestra legislación, y la vinculación entre Plan y Presupuesto; 3) La regulación de la participación del Poder Legislativo en la formulación del Plan; y 4) La recepción en nuestro derecho de la concertación contractual entre Administración y particulares como instrumento para la ejecución del Plan.

1) En lo que concierne al Sistema Nacional de Planificación, luego de definirlo (artículo 2º), el Proyecto enumera los organismos a los que se aplica la ley, que son los que integran el Sector Público, independientemente de la forma jurídica de aquéllos. Estos principios tienen su desarrollo en el título III que regula, en sendos capítulos, la Organización Nacional, la de las Entidades Federales y Organismos de Desarrollo, y la Organización Consultiva.

2) El lugar de articulación entre la pluralidad de planes consagrados en nuestro derecho está constituido por las “Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social. Estas “Líneas . . .”, cuyo contenido señala el artículo 6, son el marco de referencia tanto para la formulación del Plan de la Nación (artículo 7º), como para la de los planes previstos en otras leyes, tales como los de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; de Ordenación del Territorio; de Ordenación Urbanística, entre otros (artículo 10). A su vez, el Plan de la Nación y el de Ordenación del Territorio son el marco de referencia de los planes de desarrollo que corresponde formular a las entidades planificadoras, institucionales, sectoriales y regionales (artículo 11).

La vinculación entre Plan de Desarrollo Económico y Social a Mediano Plazo con el Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos se establece con el Plan Operativo Anual. Este Plan, previsto en el artículo 12 del Proyecto, sirve de pauta para la formulación del Presupuesto (artículos 15 y 16).

3) Hasta 1983, el Poder Legislativo no participaba en la actividad planificadora, al menos de manera formal. Como se dijo anteriormente, la Enmienda Nº 2 ordena someter a la aprobación de las Cámaras, en sesión conjunta, las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, medida cuya efectiva aplicación parece estar mediatizada, en ausencia de la Ley Orgánica prevista en el texto constitucional.

La regulación del Proyecto establece las consecuencias de la abstención del Legislativo: si no decide dentro de los tres meses hábiles de haber recibido las “Líneas Generales . . .”, se considerará que las aprueba (artículo 36). Por otra parte, si dentro de los seis meses siguientes al Acuerdo de las Cámaras no hubiese sido aprobado el Plan de la Nación, las “Líneas Generales . . .”, “producirán los mismos efectos vinculantes que el Plan de la Nación para los organismos públicos”. (Artículo 39).

En cuanto a las facultades de las Cámaras, el Proyecto —y justificadamente, por lo demás— las relativiza. En primer lugar, no pueden sustituirse al Ejecutivo, modificando el texto de las “Líneas Generales . . .”, sino formular sus observaciones en el Acuerdo que adopten. En segundo lugar, tales observaciones “orientarán” los cam-

bios que el Ejecutivo deberá hacer al formular el Plan. La solución adoptada por los Proyectistas parece haber respondido al reconocimiento de la flexibilidad como característica fundamental de los Planes.

4) La última de las novedades del Proyecto que consideramos necesario destacar es la referencia a la participación y a la concertación como mecanismos para la formulación y para la ejecución del Plan.

La participación de la comunidad en la formulación de los planes se hará a través de mecanismos de consulta popular y de concertación que las autoridades político-territoriales deberán poner en práctica (artículo 32).

La concertación, por su parte, es consagrada con la creación de órganos consultivos, nacionales y estatales (artículos 29 y 31), con una doble función: opinar sobre las "Líneas Generales..." y promover la colaboración entre los sectores público y privado, para el logro de los objetivos del Plan (artículo 31).

En el aspecto sustantivo, la concertación con los particulares adopta forma contractual, voluntaria (artículo 43), en aquellas materias y políticas que los planes señalen (artículo 44). Los convenios tendrán como objeto establecer los beneficios, ayudas y estímulos que recibirá el particular, las obligaciones que éste asume, en contrapartida y las sanciones en caso de incumplimiento.

Con el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, culmina la etapa que se inició en 1958 y su transformación en Ley iniciará, sin duda, una nueva.

## **LA PATENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU APLICACION SOBRE EL INGRESO BRUTO REPRESENTADO POR DIVIDENDOS \***

Oswaldo Anzola P.

*Abogado*

*Profesor de Imposición Directa I, Post-Grado de  
Derecho Tributario. Universidad Central de Venezuela.*

*Profesor de Derecho Financiero en la Universidad  
Católica Andrés Bello*

El presente trabajo tiene como objeto tratar de dilucidar si la Patente de Industria y Comercio, tributo éste de competencia municipal, es o no aplicable sobre los dividendos.

### **I. SINTESIS DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LA PATENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN VENEZUELA**

En la Constitución de 1830, se estableció como función propia de las Diputaciones Provinciales:

“Establecer impuestos provinciales o municipales en sus respectivas provincias para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de su recaudación e inversión”.

Esta Constitución consagraba una potestad tributaria amplia a las Diputaciones Provinciales, pero no mencionaba el tributo conocido como Patente de Industria y Comercio.

La Constitución de 1925, en el Artículo 18, Ordinal 3º, estableció como competencia de las Municipalidades:

“Organizar sus rentas, con las restricciones enumeradas en el Parágrafo 3º Nº 4 del Artículo 17 y, además, la de no establecer patentes sobre la agricultura, la cría, ni la pesquería de peces comestibles. Estas industrias no podrán tampoco ser gravadas con patentes nacionales ni de los estados”.

Es en esta Constitución de 1925, cuando se utilizó por primera vez la palabra “patente” como tributo.

La Constitución de 1936, hablaba de “impuestos municipales sobre detalles de comercio” y no hablaba de “patente”. Las de 1947 y 1953 consagraban como de competencia municipal, las “Patentes sobre la Industria, el Comercio y toda clase de vehículos”.

La Constitución vigente, indica en su Artículo 31 que:

“Los municipios tendrán los siguientes ingresos:

3: ...*Las Patentes* sobre industria, comercio y vehículos y *los impuestos* sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos” (Subrayado nuestro).

---

\* Ponencia presentada en el Seminario dado por la Cámara de Industriales de Caracas sobre la Empresa y los Impuestos Municipales.

## II. EL TRIBUTO EN OTROS PAISES

### 1. *Argentina*

La patente existe en Argentina desde 1810, y funcionaba básicamente como autorización que se otorgaba a una persona para que ejerciese un determinado oficio. Este tributo se fue completando posteriormente con impuestos que gravaban la industria, el comercio, las profesiones, etc.

En el año 1948 surge el impuesto a las actividades lucrativas en la provincia de Buenos Aires.

Este impuesto, en el año 1977, pasa a denominarse "impuesto a los ingresos brutos", el cual tiene como hecho generador el ejercicio habitual y oneroso del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, inversiones de capital o de cualquier otra actividad lucrativa o no.

De acuerdo con la legislación vigente desde el año 1977 en algunas de las provincias, cualquier actividad generadora de ingresos brutos está sujeta al gravamen, pues en definitiva el hecho generador es el ejercicio de cualquier actividad productora de ingresos brutos.

El hecho imponible del impuesto a los ingresos brutos es:

"El ejercicio de actividades que sean habituales, que se desarrollen en la jurisdicción respectiva y que generen ingresos brutos"<sup>1</sup>.

### 2. *España*

En España existen dos tipos diferentes de tributos:

- a) Licencia fiscal de actividades comerciales e industriales.
- b) Licencia fiscal de actividades profesionales y de artistas.

El primero, o sea el tributo conocido como "Licencia fiscal de actividades comerciales e industriales", grava las siguientes actividades:

"1) Energía y agua; 2) Extracción y transformación de minerales no energéticos y productos derivados, industria química; 3) Industrias transformadoras de los metales, mecánica de precisión; 4) Otras industrias manufactureras; 5) Instrucción; 6) Comercio, hostelería, restaurantes y reparaciones; 7) Transporte y comunicaciones; 8) Instituciones financieras, seguros, servicios de publicidad y alquileres y; 9) Otros servicios"<sup>2</sup>.

El segundo tipo, o sea el que está señalado como "Licencia fiscal de actividades profesionales y de artistas", grava el "ejercicio de cualquier actividad profesional o artística independiente..."<sup>3</sup>.

Vale la pena destacar de la forma cómo el tributo es regulado en otros países, por ejemplo en Argentina, que él nace como una tasa, que tenía como hecho generador la solicitud y obtención del permiso que otorgaban las provincias, a aquellas personas que deseaban desarrollar ciertas actividades en su jurisdicción. Con el transcurso de los años, el tributo va perdiendo su naturaleza original y se transforma en un impuesto propiamente dicho, *el cual tiene como hecho generador el ejercicio de*

1. Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Tercera edición. Ediciones de Palma, pp. 150 y ss.

2. *Manual de Derecho Tributario Local*. Directores: J. J. Ferreiro Lapatz y E. Simón Acosta. Escola D'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya. Barcelona, España 1987, pp. 259 y ss.

3. *Ob. cit.*, p. 274.

*cualquier actividad productora o no de lucro en la jurisdicción respectiva*, o sea, que no se establece como hecho generador del tributo el ejercicio de la actividad comercio-industrial no dejándose como integrantes de la base imponible del mismo, elementos distintos de aquellos cuya realización determina el nacimiento de la obligación tributaria. Al consagrarse el gravamen en Argentina como queda señalado, hay una coincidencia total entre el hecho generador del tributo y la base imponible, y ello porque como dijéramos antes, el hecho cuya realización determina el nacimiento de la obligación tributaria es la obtención de los ingresos brutos de cualquier origen, y esos ingresos brutos son precisamente los que determinan la base imponible.

En España, aun cuando la situación es distinta, porque existen dos tributos diferentes desde el punto de vista formal, uno conocido como "Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales" y el otro, "Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y de Artistas", es lo cierto, que el hecho generador del tributo en ambos casos, es precisamente, la realización de las actividades señaladas anteriormente.

En Venezuela, la Constitución de 1961, da pie para interpretar que el Constituyente consideró como tributos distintos en su naturaleza a "las patentes", y a "los impuestos". Efectivamente, podría interpretarse de la terminología utilizada por el Constituyente que, cuando habló de "las patentes", se estaba refiriendo al permiso que debe obtener el comerciante o el industrial o el propietario del vehículo, para realizar la actividad en cuestión o para circular, y no se estaba refiriendo a un impuesto propiamente dicho porque, de seguidas, al referirse al gravamen sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos, sí utiliza de manera precisa la expresión "los impuestos". No hay duda, aun cuando la terminología utilizada por el Constituyente pueda dar pie para la interpretación anterior, que tanto las ordenanzas municipales, como la jurisprudencia, han considerado que "Las patentes" hace referencia al permiso que debe obtener el comerciante o industrial para desarrollar su actividad en jurisdicción de un determinado municipio, y también a un impuesto que debe pagar el comerciante o industrial como consecuencia del desarrollo de esa actividad en la mencionada jurisdicción.

Por otra parte, como luego veremos con detenimiento, la jurisprudencia en Venezuela ha establecido una separación total entre la base imponible y el hecho generador de este tributo.

### III. FUENTES DE LA PATENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

#### 1. *Constitución Nacional*

La fuente primaria de la Patente de Industria y Comercio, la encontramos en el Artículo 31 de la Constitución Nacional vigente, cuando señala tal y como se indicó antes que:

"Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: Las patentes sobre industria, comercio y vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos".

Creemos que es conveniente señalar, no sólo la norma que da competencia al Poder Municipal para establecer patentes de industria y comercio, sino además las disposiciones de la Constitución Nacional que establecen la competencia del Poder Nacional en materia tributaria, porque como veremos posteriormente, de allí pueden desprenderse conclusiones que nos permitirán limitar la Potestad Tributaria Municipal.

El Artículo 136 *ejusdem* en su Ordinal 8º señala lo siguiente:

"Es de la competencia del Poder Nacional: 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones;

de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley”.

## 2. *La Ley Orgánica de Régimen Municipal*

De acuerdo con su Artículo 109:

“Son ingresos ordinarios del Municipio: 1) Los impuestos y tasas municipales”.

## 3. *La Ordenanza Municipal*

En relación con esta fuente, nos referimos sólo a la Ordenanza Municipal sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Federal y a la Ordenanza de Impuestos sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Sucre del Estado Miranda:

### 3.A. *Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio dictada por el Concejo Municipal del Distrito Federal*

Esta Ordenanza, en su Artículo 1º establece el ámbito de aplicación de la misma al consagrar:

“Los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas para el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de índole similar en jurisdicción del Distrito Federal y los impuestos por patentes de industria y comercio que deben pagar quienes ejerzan tales actividades con fines de lucro o remuneración”.

En su Artículo 3º señala que:

“Para iniciar el ejercicio de las actividades a que se refiere el Artículo 1º se requerirá la obtención de una licencia, la cual se expedirá en un documento que deberá colocarse y ser conservado en sitio del establecimiento donde sea fácilmente visible y legible, a los fines de la fiscalización”.

De seguidas indica que la tramitación y obtención de la licencia, causará una tasa según *el capital* de la empresa o del negocio en cuestión, estableciendo una escala que llega hasta los Bs. 2.000,00, cuando se trata de negocios que tengan un capital de más de Bs. 8.000.000,00. Luego, el Artículo 26, señala que:

“La Patente de Industria y Comercio consiste en una cantidad progresiva o en una cantidad fija como mínimo tributable en base a los ingresos brutos, el producto de ventas u otras operaciones, salvo los casos gravados con impuestos fijos, todo conforme a lo especificado en el clasificador de actividades económicas que como Anexo “A” es parte integrante de esta Ordenanza”.

### 3.B. *Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio dictada por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda*

El texto del Artículo 1º de esta Ordenanza es prácticamente igual al de la Ordenanza del Concejo Municipal del Distrito Federal. Señala:

“La presente ordenanza establece los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas para el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de índole similar en jurisdicción del Distrito Sucre y los impuestos por Patentes de Industria y Comercio que deben pagar quienes ejerzan tales actividades con fines de lucro o remuneración”.

El Artículo 3º de la Ordenanza señala que:

“Para ejercer actividades económicas en este Distrito se requerirá la autorización del Concejo Municipal mediante:

- 1) La obtención de una licencia para iniciar operaciones; y,
- 2) La renovación anual de la licencia que le fuera concedida, conforme a lo previsto en esta Ordenanza”.

El Artículo 4º consagra la tasa que causará la tramitación de la solicitud de la licencia a través de una tarifa bastante parecida a la del Concejo Municipal del Distrito Federal.

El Artículo 19 *ejusdem* señala que :

“El ejercicio de las actividades económicas a que se refiere el Artículo 1º causará un impuesto anual que se calculará en un porcentaje fijo sobre las ventas y/o ingresos brutos en el establecimiento, durante los doce (12) meses terminados el 30 de septiembre del año anterior”,

y el artículo 20 establece que:

“A los efectos de la aplicación del porcentaje a que se refiere el Artículo 19, se considera ingresos brutos: 1) Para establecimientos industriales y comerciales y los de servicios no contemplados en los apartes 2, 3 y 4, las ventas brutas, ingresos brutos, más los ingresos extras por cualquier otro concepto”.

#### IV. LEGALIDAD TRIBUTARIA

Como es del conocimiento general, la materia tributaria es una de aquellas pocas que son de reserva legal, en el sentido de que no pueden crearse tributos sino a través de la ley. El principio de la legalidad tributaria está en el Artículo 224 de la Constitución Nacional cuando señala que no puede

“cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos, sino en los casos por ella previstos”.

Este principio lo desarrolla el Artículo 4 del Código Orgánico Tributario que dice:

“Sólo la ley puede: 1) Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible, fijar la alícuota del tributo y la base de su cálculo e indicar el sujeto pasivo. 2) Otorgar exenciones y otros beneficios...”.

El Código Orgánico Tributario tiene sólo aplicación supletoria para los tributos de los Municipios.

Por su parte el Artículo 112 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala que:

“No podrá exigirse el pago de impuestos, tasa o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo o Distrito mediante la promulgación de una ordenanza. La Ordenanza que lo establezca o modifique

deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes”.

## V. AMBITO DE APLICACION DE LA PATENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE ACUERDO A LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA

### 1. Sentencia del 30 de junio de 1966

En esta sentencia se dijo lo siguiente:

*“De manera que existe un tercer orden de actividades que sin ser propiamente industriales ni comerciales, ni estar tampoco cumplidas por comerciantes o industriales, deben pagar la patente por el simple hecho de que en razón de su objeto orientado por el lucro o la utilidad guardan analogía o semejanza con las operaciones que se cumplen en el campo industrial o comercial”.* (Subrayado nuestro).

Esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia le da a los Concejos Municipales potestad tributaria, haciendo una aplicación extensiva de las disposiciones constitucionales. Efectivamente, la Constitución de 1961 sólo le da competencia a los Concejos Municipales en relación con “Las Patentes sobre Industria y Comercio”, en ningún momento aparece del texto de la misma que los Concejos Municipales tengan potestad tributaria para crear tributos sobre actividades similares o parecidas a las actividades industriales o comerciales. La potestad tributaria otorgada por la Constitución Nacional a los Concejos Municipales debe entenderse de manera literal, tal y como ella fue consagrada, sin que puedan hacerse, en relación con la misma, interpretaciones extensivas, porque la potestad tributaria municipal está limitada; porque se corre el riesgo indiscutible de afectar la potestad tributaria nacional y, además, porque si el Constituyente lo hubiese querido así, lo habría consagrado expresamente. Esta sentencia desvirtúa el concepto del tributo conocido en Venezuela como Patente de Industria y Comercio, pues establece como hecho generador del mismo, la realización de cualquier tipo de actividad lucrativa en jurisdicción del municipio en cuestión, lo cual no encuentra ningún fundamento ni en el texto constitucional ni en el Código Orgánico Tributario, ni en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta sentencia tiende a transformar el tributo conocido como Patente de Industria y Comercio, en un tributo sobre los ingresos brutos producidos por cualquier actividad lucrativa tal y como señalamos anteriormente existe en la Argentina, sin que en Venezuela existan disposiciones legales que permitan hacer semejante interpretación.

### 2. Sentencia del 15 de marzo de 1967

Esta decisión afirma:

“El impuesto denominado Patente de Industria y Comercio, que la Constitución atribuye a la competencia municipal, no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre los ingresos brutos, ni sobre el capital. El hecho generador de este impuesto como la misma denominación de él ya lo sugiere, es el ejercicio de la industria o del comercio, entendidos ésta y aquélla, en su cabal aceptación económica, como ya lo tiene dicho la Corte... De ahí entonces, que no debe confundirse: Ni el hecho generador del impuesto, a cuya ocurrencia éste se causa, con la base para su cálculo o base imponible, la cual pueden ser las ventas, los ingresos brutos o el capital, que el legislador municipal seleccione como tal

base, según la naturaleza de la industria o el comercio que se ejerza; ni la causación del impuesto con el otorgamiento del permiso o de la licencia, también denominados patente, previos al ejercicio de la industria o del comercio que se pretende ejercer. Si se confunde lo primero, el hecho generador del impuesto con la base imponible, el impuesto no tendría por objeto toda actividad industrial o comercial, sino las ventas, los ingresos brutos o el capital, en sus casos; y si se confunde lo segundo, la causación del impuesto, con el otorgamiento del permiso previo denominado patente, el impuesto no sería tal sino una tasa...".

Como se observa del texto de la sentencia transcrito, esta pasa por alto que las ordenanzas municipales que hemos señalado, concretamente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y Concejo Municipal del Distrito Federal, contienen en su articulado tanto la tasa como el impuesto, y ambos tienen que ser "Patente de Industria y Comercio", pues la Constitución Nacional no da al Municipio potestad tributaria más allá de ella. Surge así la pregunta: Cuando la Constitución Nacional estableció para los concejos municipales potestad tributaria, sobre "Las Patentes de Industria y Comercio" a qué se estaba refiriendo: ¿a la tasa o a un impuesto que tenía como hecho generador el ejercicio de la actividad comercio-industrial y como base imponible los ingresos brutos de cualquier naturaleza o a ambos? Tal y como señalamos al principio de este trabajo, creemos que el constituyente pensaba más en la tasa que deben pagar los comerciantes o industriales para ejercer sus actividades, sin dejar de reconocer como también dijimos anteriormente, que los años han venido extendiendo el concepto de "Patente de Industria y Comercio" hasta transformarlo en un impuesto que, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa continúa llevando, como luego veremos, más allá de la potestad tributaria otorgada por la Constitución a los municipios.

Este criterio de la Corte Suprema de Justicia aparece ratificado, entre otros, en Sentencia del 3 de junio de 1969; del 1º de julio de 1969; del 13 de marzo de 1970 y 14 de diciembre de 1983, esta última con un voto salvado.

### 3. Sentencia del 29 de febrero de 1972

Por su importancia en el estudio que se hace, consideramos imprescindible transcribir a continuación algunos de los considerandos de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, el 29 de febrero de 1972, en la cual se consideró como parte integrante de la base imponible, a los dividendos recibidos por el contribuyente:

«Para establecer cualquier negocio en el territorio del Distrito Federal, dice el Artículo 2 de la Ordenanza sobre la materia, "Es requisito indispensable obtener un permiso previo... mediante solicitud por escrito en la que se expresará el capital, clase, ubicación y naturaleza del negocio". Dicho permiso se denomina Patente de Industria y Comercio y su expedición constituye el motivo que sirve de base a la contribución que lleva el mismo nombre...»

Los términos "ventas", "ingresos brutos" u "operaciones efectuadas" —al igual que "entradas brutas" y "producto bruto" también empleadas en la Ordenanza— son diferentes maneras de expresar una misma idea en relación con los distintos negocios y ramos de ingresos a los que se refiere, específicamente o genéricamente, el legislador al señalarle el porcentaje respectivo...»

Hechas estas consideraciones generales sobre las normas presuntamente infringidas en la resolución impugnada, es necesario advertir más concretamente en relación con el caso que constituye el objeto de este fallo:

1) Que la reducción de la base impositiva, mediante la exclusión de una rama de ingresos, sólo sería posible legalmente cuando la Ordenanza lo establezca en forma expresa y *ese no es el caso en lo que respecta a la participación que tiene la recurrente en las utilidades de otras empresas industriales o comerciales, puesto que aquélla nada prevé sobre el particular; . . .*».

Esta decisión ordena considerar como ingresos brutos gravables los dividendos que había obtenido la recurrente como accionista de otras compañías.

De las sentencias transcritas de la Corte Suprema de Justicia, creemos que es definitivamente claro que la posición de ésta, la fecha, es considerar que cualquiera que sea el origen de los ingresos brutos de un contribuyente comerciante o industrial, éste está en la obligación de pagar sobre los mismos, patente de industria y comercio, estableciendo así un divorcio absoluto entre lo que es la base imponible y el hecho generador de este tributo.

## VI. ACTIVIDAD COMERCIO - INDUSTRIAL

Analizaremos a continuación si el contribuyente que obtiene dividendos está en definitiva realizando una actividad comercio-industrial. Es esencial este análisis, porque debemos distinguir dos situaciones distintas: la primera, contribuyentes que no realiza ninguna actividad comercio-industrial propiamente dicha y que sólo reciben dividendos y la segunda, contribuyentes que además de realizar alguna actividad comercio-industrial, reciben también dividendos por inversiones efectuadas en otras compañías.

### 1. Comercio

“Inicialmente se entiende por comercio para algunos como el «acto de comprar para vender con lucro. . . Comerciante es aquel que compra una mercancía para revenderla a mayor precio, sin transformarla, lucrándose con la diferencia del valor».

“Otros ven en el transporte la representación exclusiva del comercio. Al comercio físicamente considerado, es inherente el transporte de las mercaderías de un lugar a otro (Verri) de donde se desprende la no comercialidad de los inmuebles”.

Para la doctrina mercantilista “comercio es el conjunto de actividades que efectúan la circulación de los bienes entre productores y consumidores. Comerciante es el intermediario entre productores y consumidores” .

No hay duda de acuerdo a la definición dada por la doctrina mercantilista, que la actividad del comerciante implica la intermediación. Se trata de poner los bienes a circular actuando como intermediario entre el productor y el consumidor, o actuando como intermediario entre otros comerciantes, pero en todo caso la intermediación debe existir para que pueda darse el calificativo de comerciante y de actividad comercial. De acuerdo con lo anterior, somos de la opinión que aquella persona natural o jurídica, que realiza una inversión en una compañía suscribiendo acciones de la misma, no está efectuando la intermediación que permite calificar la actividad por él realizada como actividad comercial. No puede por lo tanto, en ese caso, afir-

4. *Curso de Derecho Mercantil*. Joaquín Garrigues. Cuarta Edición. Imprenta Silverio Aguirre Torre, tomo 1, pp. 6 y ss.

marse que la persona que lleva a efecto la inversión se encuentra en la obligación de solicitar la patente de industria y comercio, porque está realizando una actividad comercial en jurisdicción del municipio de que trate. Semejante afirmación escaparía totalmente al concepto de actividad comercial tal y como debe entenderse.

## 2. *Industria*

“Es industrial aquel que realiza una actividad dirigida a la producción de bienes o servicios. Ejemplo: fábricas, construcciones, manufacturas, extracción de minerales, espectáculos públicos, editorial, tipografía, etc. (Actividad transformadora de materias primas o energía)”.

“Ejemplo de industria que no se resuelve en la creación de productos (en el sentido de cosas manufacturadas) y que, sin embargo es la industria, en cuanto produce servicios, puede ser el hotelero, que produce el servicio de alojamiento”<sup>5</sup>.

La actividad industrial implica la transformación de un bien en algo distinto de lo que era originalmente. Transformación que tiene lugar con bienes o con servicios y al igual que afirmamos en el caso del comercio, debe decirse que la persona que realiza una inversión o adquiere acciones de una determinada compañía, no está realizando una actividad industrial.

No debe confundirse la simple inversión en una determinada compañía, con la actividad que desarrolla aquella persona que se dedica a la compra y venta de acciones; en otras palabras, esta persona actúa precisamente como intermediario y como consecuencia de esa labor de intermediación obtiene un determinado beneficio. Esa actividad, esa dedicación a la compra y venta de acciones, es una actividad comercial, la cual está sometida a la Patente de Industria y Comercio.

Establecido con claridad, tal y como ha quedado expuesto anteriormente, que la tenencia de acciones de compañías no implica el ejercicio de una actividad comercio-industrial, nos corresponde ahora examinar cuál es la naturaleza, jurídica del dividendo que obtiene el accionista.

“Según una reciente determinación, los elementos que concurren a constituir el concepto de fruto, entendido como producto orgánico del bien, separable de éste por fuerza natural, son la periodicidad y el hecho de que la cosa madre sea conservada en su sustancia y que sea respetado su destino económico”.

Los frutos podemos señalarlos en dos categorías:

a) Naturales “los que provienen directamente de la cosa, concurra o no a producirlos la actividad del hombre: productos agrícolas, leña, partos de los animales, productos de minas, canteras o turberas...”.

b) Civiles “los que constituyen la compensación en dinero o en frutos, que uno da por el goce que tenga de la cosa ajena (rédito en general): intereses y compensaciones de los capitales, cédulas de títulos de la deuda pública, *dividendos de acciones sociales*, cánones enfitéuticos, y en general, toda renta y los cánones (o alquileres) del arrendamiento o del alquiler de las cosas”. (Subrayado nuestro)<sup>6</sup>.

5. Mesineo, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, tomo 2, p. 196. Ediciones Jurídicas, Europa-América.

6. Mesineo, *ob. cit.*, tomo 2, pp. 311 y ss.

Podemos afirmar que la doctrina moderna es unánime en considerar que los dividendos de acciones son en definitiva frutos civiles, y que no tienen su origen en el ejercicio de ninguna actividad comercio-industrial realizada por su perceptor.

## VII. EL HECHO GENERADOR Y LA BASE IMPONIBLE

Considerar, como hace la Corte Suprema de Justicia, que en el caso de la Patente de Industria y Comercio existe un divorcio total y absoluto entre el hecho generador y la base imponible del tributo, no se corresponde con limitaciones constitucionales que tiene la Potestad Tributaria Municipal y puede llevar a que el Concejo Municipal invada la competencia tributaria nacional, a parte de que, en nuestra opinión ello no está de acuerdo con la naturaleza de este tributo.

Efectivamente, este tributo como es entendido modernamente, tiene como hecho generador, o sea, como presupuesto establecido por la Ley para tipificarlo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación, el ejercicio de la actividad comercio-industrial tal y como lo consagra la Constitución Nacional.

Ahora bien, uno de los elementos que nos permite cuantificar la obligación tributaria es precisamente la base imponible. ¿Puede existir un divorcio total y absoluto entre el hecho generador del tributo y la base imponible? La doctrina ha venido considerando que la base imponible no puede separarse del hecho generador. Parte de ella afirma que la base imponible es un elemento integrante del hecho generador, así tenemos que el Profesor Dino Jarach en su *Curso Superior de Derecho Tributario* textualmente afirma lo siguiente:

“La relación jurídica tributaria, en cuanto nace de la ley, exige como requisito fundamental para su nacimiento que se verifique en la realidad fáctica los hechos definidos abstractamente por la ley como supuesto de la obligación.

Este presupuesto de hecho se compone, a su vez, de diferentes elementos: En primer término, los hechos objetivos contenidos en la definición legal del presupuesto; en segundo término, la determinación subjetiva del sujeto o de los sujetos que resulten obligados al pago del gravamen y el momento de vinculación del presupuesto de hecho con el sujeto activo de la imposición; en tercer término, la base de medición, llamada también base imponible, esto es la adopción de parámetros que sirvan para valorar cuantitativamente los hechos cuya verificación origina la obligación; en cuarto término, la delimitación en el espacio y en el tiempo de esos hechos; en quinto término, la cantidad expresada en una suma finita o bien en un porcentaje o alícuota aplicable a la base imponible, que representa o arroja como resultado el cuántum de la obligación tributaria”.

El Profesor Jarach considera como aparece de la transcripción efectuada, que la base imponible necesariamente forma parte del hecho generador del tributo, y ella debe tener como base, los hechos cuya verificación origina la obligación.

Es cierto que para el Profesor Jarach el elemento único y fundamental de la relación jurídica tributaria es en definitiva el hecho imponible, lo cual él afirma en la obra indicada cuando dice:

“En este enfoque, todos los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica tributaria se resumen en el único concepto de presupuesto de hecho definido por la ley”.

Afirma asimismo el Profesor Jarach lo siguiente:

“Ello no implica desconocer que también la base imponible constituye un elemento del presupuesto de hecho de la obligación, que en su conjunto abarca todos

los aspectos subjetivos, objetivos, cuantitativos, espaciales y temporales, que la ley define en forma expresa o implícita”<sup>7</sup>.

Somos de la opinión, tal y como lo tiene señalado la Corte Suprema de Justicia, que la base imponible es elemento necesario para la cuantificación del tributo y no es parte del hecho generador del mismo. En otras palabras, la obligación tributaria nace en el momento en que el sujeto pasivo de ella realiza el hecho generador o el presupuesto de hecho previsto en la norma. No puede por lo tanto afirmarse que la base imponible sea elemento integrante del hecho generador.

Establecido lo anterior “*es ahora posible acentuar la necesidad de que el elemento cuantificante sea adecuadamente coherente con el hecho imponible. Tal adecuación es esencial, so pena de distorsionar el tributo. Veamos: El hecho imponible debe ser siempre reducible a una expresión numérica que lo convierta en expresión económica de la parte de riqueza con la cual las personas deben soportar el gasto público*”<sup>8</sup>.

Esa coherencia significa precisamente, en la “Patente de Industria y Comercio”, la conexión, la relación o unión que debe existir entre el hecho generador del tributo y la base imponible. En otras palabras, no se trata de que la base imponible sea un elemento necesario para el nacimiento de la obligación tributaria, sino de que, esa base imponible, en la Patente de Industria y Comercio, debe tener una conexión con el hecho generador. El elemento cuantificador del tributo, la base imponible, debe estar conectado con el hecho generador, no puede establecerse un divorcio absoluto como lo pretende hacer la Corte Suprema de Justicia; debe existir una relación entre ambos, porque precisamente el hecho generador del tributo, encuentra a través de la base imponible, la medida de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

La percepción de dividendos por parte de una persona, es ajena totalmente al hecho generador del tributo conocido como Patente de Industria y Comercio, se trata de un ingreso que no tiene su origen en el ejercicio de una actividad comercio-industrial y que por su naturaleza corresponde a un fruto civil. No existe, por lo tanto, esa coherencia entre el hecho generador del tributo y el dividendo percibido como integrante de la base imponible. En otras palabras, se está en definitiva afectando manifestaciones de riqueza del contribuyente totalmente ajenas al hecho generador del tributo, lo cual, tal y como dijimos antes, excede los límites de la Potestad Tributaria Municipal y llega a afectar la Potestad Tributaria Nacional.

La Potestad Tributaria Municipal se encuentra establecida en forma limitada en nuestra Constitución Nacional. Efectivamente, tal y como señalamos anteriormente, ella se limita a:

- 1) “Las tasas por el uso de bienes o servicios”.
- 2) “Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos” y,
- 3) “Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley”.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su Artículo 111 ejecuta la previsión indicada bajo 3) y, le otorga a los municipios potestad para crear los siguientes tributos:

- a) Impuestos sobre apuestas lícitas dentro de ciertas limitaciones;

7. Dino Jarach. *Curso Superior de Derecho Tributario*. Liceo Profesional Cima. Buenos Aires, 1969, pp. 174 a 177.

8. Héctor Villegas, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Tercera Edición, p. 252. Ediciones Palma, Buenos Aires, 1980.

- b) Impuestos sobre la publicidad comercial realizada en su jurisdicción;
- c) Contribución de mejoras sobre inmuebles urbanos dentro de limitaciones; y,
- d) Le otorga a los municipios una participación en el producto del impuesto territorial rural.

Fuera de los tributos consagrados en la Constitución y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los municipios no pueden crear ningún otro y no deben afectar materias de la competencia del Poder Nacional, el cual tiene una potestad tributaria genérica, pues de conformidad con el Ordinal 8º del Artículo 136 de la Constitución, además de los tributos expresamente señalados allí como de competencia nacional, también son de su competencia “los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley”.

Las limitaciones a la Potestad Tributaria Municipal, se exponen con excelente claridad en el voto salvado por el Dr. Luis Henrique Farías Mata, a la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en fecha 14 de diciembre de 1983, donde afirmó:

“La potestad tributaria de las Municipalidades está sujeta a varias categorías de limitaciones. La primera deriva del hecho de asignarles, como ya se dijo, no una potestad genérica, sino limitada a tributos identificados directamente —como en el caso de los impuestos— o indirectamente como en el de las tasas. La segunda, de las prohibiciones contenidas en el Artículo 34 de la Constitución vigente y, por remisión de éste, en el Artículo 18. La tercera, las que derivan de los preceptos constitucionales sobre la igualdad ante las cargas públicas y las prohibiciones de retroactividad y de aplicación inmediata del impuesto. La cuarta, las que resultan de la naturaleza de las Municipalidades y de la de los impuestos que puedan crear: Dado que las Municipalidades ejercen su autonomía sobre un territorio determinado, los impuestos municipales no pueden desconocer ni manipular el principio de la territorialidad, el cual se aplicará sin necesidad de declaratoria, tanto al elemento objetivo del hecho generador como a la base imponible. De igual manera, en la creación de los impuestos que les asigna la Constitución, o la Ley, las Municipalidades están vinculadas por la naturaleza del impuesto de que se trate. Por ejemplo, no podría una Municipalidad cobrar impuesto inmobiliario sobre inmuebles no urbanos —lo cual es obvio— pero tampoco puede calificar un inmueble como urbano a los efectos de su sujeción a impuesto o tasa”.

La Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 15 de marzo de 1967, señala que la base imponible del tributo conocido como Patente de Industria y Comercio pueden ser “las ventas, los ingresos brutos o el capital, que el Legislador Municipal seleccione como tal base”. De acuerdo con este criterio de la Corte Suprema de Justicia, al establecerse este divorcio definitivo y absoluto entre el hecho generador y la base imponible, es necesario concluir que no solamente es el ingreso bruto, las ventas o el capital, lo que puede servir de base imponible, sino cualquier otro elemento que el Legislador Municipal quiera tomar en cuenta como elemento cuantificador del tributo, o sea, como elemento determinante de la base imponible.

Efectivamente, el solo hecho de que la Corte Suprema de Justicia, consagre que la base imponible puede ser el capital, nos lleva a preguntarnos, si no está en definitiva autorizando (lo cual evidentemente no puede hacer), a que el Concejo Municipal viole el Artículo 136 de la Constitución Nacional en su Ordinal 8º, cuando se establece *que es de la competencia del Poder Nacional la organización, recaudación y control de los impuestos al capital.*

De acuerdo con el criterio de la Corte Suprema de Justicia podemos llegar a lo siguiente: Lo que está reservado a la competencia del Poder Nacional es el hecho generador, tenencia de patrimonio o capital, pero la base imponible de este impuesto puede ser cualquiera que el Poder Nacional escoja; y por lo tanto a la inversa, cuando se le dio competencia a los Concejos Municipales para crear la Patente de Industria y Comercio, el hecho generador es precisamente el ejercicio de la actividad comercio-industrial, pero como lo tiene ya afirmado la Corte, la base imponible puede ser el capital.

Creemos, definitivamente, que hay una contradicción en las conclusiones a que se llega interpretando las afirmaciones de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando la Constitución Nacional reservó a la competencia del Poder Nacional la organización, recaudación y control del impuesto al capital, reservó absolutamente todo, tanto el hecho generador como la base imponible, porque de lo contrario la Potestad Tributaria Municipal no tendría los límites establecidos en la Constitución Nacional. Efectivamente, sería perfectamente posible que el Concejo Municipal creara la Patente de Industria y Comercio y estableciese como base imponible la renta neta del contribuyente, determinada ésta de conformidad con las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, porque al igual que en el caso del capital, el Concejo Municipal ha establecido como hecho generador del tributo, la actividad comercio industrial y la base imponible sería la renta, echando por tierra nuevamente la disposición del Artículo 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional, de acuerdo con el cual, *todo lo referente al impuesto a la renta es de la competencia del Poder Nacional.*

Lo que hemos señalado en relación con el impuesto a la renta y al capital, lo podemos también señalar con relación a la transmisión gratuita de bienes y en fin, con cualesquiera otros de los tributos cuya competencia corresponde al Poder Nacional.

Aceptar el criterio de la Corte Suprema de Justicia nos llevaría a lo siguiente: En aquellos casos en los cuales una persona jurídica se dedique a la actividad comercio-industrial y al ejercicio de profesiones no comerciales, debe pagar Patente de Industria y Comercio por la totalidad de los ingresos brutos obtenidos, incluyendo en ellos, aquellos que son producto de esa actividad profesional no comercial.

Lo que hemos señalado en relación con la actividad profesional no comercial, lo podemos afirmar también en relación con aquella persona natural, dueño de una firma personal, que además recibe sueldos y salarios por su trabajo bajo relación de dependencia con otras personas. De acuerdo con el criterio de la Corte Suprema de Justicia, ese ingreso por concepto de sueldo y salario que obtiene la persona natural en cuestión, podría ser tomado en consideración para el cálculo de la Patente de Industria y Comercio. ¿Podría una Ordenanza Municipal, considerar y establecer constitucionalmente, una norma de acuerdo con la cual en el caso anterior el sueldo debe formar parte del ingreso bruto? Creemos, definitivamente, que la respuesta tiene que ser negativa. Las remuneraciones bajo relación de dependencia, son ajenas totalmente a la actividad comercio-industrial, y por lo tanto, no puede servir de base imponible para el cálculo del tributo a ser pagado. No existe entre ese ingreso y el hecho generador, ninguna conexión que nos permita afirmar que el gravamen es procedente.

El Concejo Municipal ha llegado al extremo, de considerar como elemento de la base imponible, los dividendos percibidos, aun en aquellos casos de empresas que no realizan ningún tipo de actividad comercio-industrial y que sólo reciben dividendos. La palabra actividad hay que entenderle como facultad de obrar. Diligencia, eficacia, en otras palabras, es en definitiva un hacer. Tal y como señalamos antes, un inversionista que sólo recibe dividendos, no ha realizado una actividad comercial o industrial para que sea sujeto pasivo de la Patente de Industria y Comercio; sin embargo, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en reparo distinguido con el Nº 77-776-87 del 6 de octubre de 1987 señaló:

“A los fines de realizar una auditoría tributaria en los Libros de Contabilidad y demás registros, sobre las actividades económicas que la referida firma ha desarrollado en la jurisdicción del Distrito Sucre del Estado Miranda, con la finalidad de determinar, rectificar y/o ratificar la sinceridad de las ventas y/o los ingresos brutos obtenidos, que pudieran servir de base para cancelar los impuestos causados en la explotación del ramo: inversionista en valores (dividendos)”.

“La empresa XXX ejerce en el Distrito Sucre una actividad comercial que consiste en: percibir dividendos de entidades financieras y bancarias (inversionistas en valores)”.

El Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en el mismo reparo que se analiza, coloca como código de la actividad: N° 1.000, o sea, Otras Actividades Comercio-Industriales no especificadas propiamente (dividendos percibidos). Vale la pena destacar que en la Ordenanza sólo existe la expresión “Actividades Comercio Industriales no especificadas propiamente”. El paréntesis, en el cual se incluye “dividendos percibidos” no existe en la misma.

Como se observa, el reparo efectuado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, considera como actividad comercial la percepción del dividendo, confunde así el Concejo Municipal el hecho generador del tributo con la base imponible, puesto que en definitiva la base imponible de acuerdo al criterio del Concejo y de la Corte Suprema de Justicia es el dividendo percibido, pero no hay actividad comercio-industrial que dé lugar a la realización del hecho generador del tributo.

Creemos que este reparo no tiene ningún fundamento legal porque, la empresa en cuestión no había realizado ninguna actividad comercio-industrial y, por lo tanto, no se encuentra en el supuesto de hecho previsto tanto en la Constitución Nacional como en la Ordenanza para ser sujeto pasivo del tributo.

## VIII. CONCLUSIONES

1) En aquellos casos en los cuales una persona obtiene dividendos producto de una inversión, y no realiza ninguna actividad comercio-industrial, no puede ser sujeto pasivo del tributo, porque no ha realizado el hecho generador del tributo, y por lo tanto, mal puede existir base imponible siendo ésta una consecuencia necesaria de la realización del hecho generador.

2) En aquellos casos en los cuales, la persona realiza actividad comercio-industrial, y además obtiene dividendos producto de inversión, creemos que éstos últimos no son un elemento que debe tomarse en consideración para la determinación de la base imponible porque no existe entre esos frutos civiles y la actividad comercio-industrial ninguna conexión. Considerar lo contrario, implicaría todas las consecuencias que se han expuesto anteriormente y, chocaría por lo tanto con disposiciones de la Constitución Nacional, porque estaría el Concejo Municipal estableciendo gravámenes sobre el capital (base imponible), lo cual ocurre hoy efectivamente, o bien podría tomar como base imponible para el cálculo de la Patente de Industria y Comercio, elementos que en definitiva están reservados a la competencia del Poder Nacional.



## LEGISLACION



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 1990

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

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Presidencia de la República. B. Organismos y Comisiones Presidenciales. a. Oficina Central de Coordinación y Planificación. b. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Comisiones Interministeriales. b. Ministerio de Relaciones Interiores. c. Ministerio de Educación. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de Justicia. 2. *Organismos con Autonomía Funcional*. A. Fiscalía General de la República. B. Consejo de la Judicatura. 3. *Administración Descentralizada*. 4. *Gobernación del Distrito Federal*.

#### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. 2. *Sistema de Estadística e Informática*. 3. *Sistema de Personal*. A. Funcionarios Públicos. B. Personal al Servicio de las Universidades. C. Personal al Servicio del Poder Judicial. D. Personal al Servicio de la Contraloría General de la República. E. Personal al servicio del Consejo de la Judicatura. 4. *Sistema de Adquisición, transferencia y disposición de bienes públicos*.

#### III. POLITICA SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes y Acuerdos Internacionales. B. Normas sobre Visas y Pasaportes Diplomáticos. C. Organización Consular. 2. *Política de Relaciones Interiores*. 3. *Justicia*. A. Régimen Penitenciario. B. Organización Judicial.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo: Aduanas*. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. C. Mercado de Capitales. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio Interno*. 5. *Régimen del Comercio Exterior*. 6. *Régimen del Desarrollo Agropecuario*. 7. *Régimen de Energía y Minas*. A. Minas. B. Hidrocarburos.

#### V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Salud*. 3. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*.

#### VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Regulación de la Pesca. B. Protección de los Morichales. C. Parques Nacionales. 2. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Tránsito y Transporte Aéreo. 3. *Régimen de las Comunicaciones*. A. Servicio Telefónico. Servicio Postal.

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### 1. *Administración Central*

#### A. *Presidencia de la República*

—Decreto Nº 776 mediante el cual se dicta el Instructivo para la Aplicación del Decreto Nº 133 de fecha 4-6-1974, mediante el cual los Ministerios, los Ejecutivos Regionales, las Corporaciones, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado que requieran los servicios científicos y técnicos deberán solicitarlos preferiblemente, a las Universidades, Academias Nacionales, Institutos de Educación Superior e Institutos de Investigación ubicados en la región donde éstos deban prestarse. *G.O.* Nº 34.455 de 26-4-1990.

—Instructivo Nº 3 de la Presidencia de la República por el cual se determina el empleo unificado de las Fuerzas Armadas y organismos civiles en caso de ocurrir un movimiento sísmico que ocasione graves daños en el área del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 34.455 de 26-4-1990.

—Instructivo para el cumplimiento de las Obligaciones Establecidas en la Ley de Política Habitacional a los Organos de la Administración Pública Nacional Relativas al Ahorro Habitacional. *G.O.* Nº 34.475 de 25-5-1990.

#### B. *Organismos y Comisiones Presidenciales*

##### a. *Oficina Central de Coordinación y Planificación*

—Decreto Nº 940 mediante el cual ordena la reestructuración de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. *G.O.* Nº 34.494 de 21-6-1990.

##### b. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 863 mediante el cual se crea el Consejo Venezolano de Transporte. *G.O.* Nº 34.453 de 24-4-1990.

—Decreto Nº 908 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial Permanente para la elaboración y ejecución del Plan de Contingencia Contra Riesgos de Inundación en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo con sede en Ciudad Ojeda, Estado Zulia. *G.O.* Nº 34.488 de 13-6-1990.

—Decreto Nº 909, mediante el cual se reforma el Decreto Nº 614 de 30-11-1989 por el cual se crea la Comisión Presidencial para el Estudio de la Política del Transporte Marítimo.

—Decreto Nº 931 mediante el cual se crea una Comisión con el objeto de analizar los problemas relativos a la tenencia de la tierra surgidos en la zona Sur del Lago de Maracaibo. *G.O.* Nº 34.487 de 12-6-1990.

#### B. *Organización Ministerial*

##### a. *Comisiones Interministeriales*

—Resolución Conjunta Nos. 244 y 442 de los Ministerios del Desarrollo Urbano y de Sanidad y Asistencia Social de 4-6-1990 mediante la cual se crea un Comité Interministerial de Coordinación de Obras Públicas - Médico Asistenciales. *G.O.* Nº 34.483 de 6-6-1990.

—Resolución Conjunta Nos. 245 y G-443 de los Ministerios del Desarrollo Urbano y de Sanidad y Asistencia Social de 4-6-1990 mediante la cual se dispone que la Comisión de Programas de Edificaciones Médico Sanitarias a que se refieren las Resoluciones Nos. 105 y 6-31 de los Ministerios de Obras Públicas y Sanidad de 29-9-1970, continuará funcionando con el nombre de Comité de Programas de Edificaciones Médico Sanitarias. *G.O.* N° 34.483 de 6-6-1990.

b. *Ministerio de Relaciones Interiores*

—Decreto N° 835 mediante el cual se declara en reorganización la Dirección General Sectorial de Identificación y Control de Extranjeros del Ministerio de Relaciones Interiores. *G.O.* N° 34.442 de 3-4-1990.

c. *Ministerio de Educación*

—Decreto N° 899 mediante el cual se dispone que el Ministerio de Educación ejercerá la tutela de la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas, cuyo documento constitutivo y estatutario deberá ajustarse a las disposiciones contenidas en el Decreto N° 677 de fecha 21-6-1985. *G.O.* N° 34.471 de 21-5-1990.

—Resolución N° 377 del Ministerio de Educación de 15-5-90 por la cual se prorroga por un lapso de noventa días continuos la actuación de la Comisión Reorganizadora del Instituto Universitario de Tecnología “Jacinto Navarro Vallenilla” de Carúpano. *G.O.* N° 34.472 de 22-5-1990.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° 15 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 31-5-1990 mediante la cual se crea la División de Seguridad y Prevención de Accidentes de Hechos Violentos adscrita a la Dirección de Epidemiología y Programas de Salud. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

—Resolución N° 16 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 31-5-1990 mediante la cual se crea una estructura funcional para el Desarrollo del Programa Nacional de lucha contra el SIDA. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

e. *Ministerio de Justicia*

—Resolución N° 28 del Ministerio de Justicia de 11-6-1990 por la cual se crea una Comisión Interventora en el Instituto Nacional de Orientación Femenina. *G.O.* N° 34.495 de 22-6-1990.

—Resolución N° 31 del Ministerio de Justicia de 22-6-1990 por la cual se crea en el Ministerio de Justicia, la “Oficina Coordinadora de Traslados”, adscrita a la Dirección de Seguridad, con el objeto de centralizar la información y ejercer el debido control del sistema de traslado de procesados a los Tribunales. *G.O.* N° 34.496 de 25-6-1990.

2. *Organismos con Autonomía Funcional*

A. *Fiscalía General de la República*

—Resolución N° 129 de la Fiscalía General de la República de 22-5-1990 por la cual se crea la Unidad de Asesoría e Investigación Legislativa del Despacho del Fiscal General de la República. *G.O.* N° 34.474 de 24-5-1990.

### B. Consejo de la Judicatura

—Resolución Nº 360 del Consejo de la Judicatura de 9-5-1990 por la cual se declara en proceso de reorganización la Oficina Administrativa Región Capital. *G.O.* Nº 34.468 de 16-5-1990.

### 3. Administración Descentralizada

—Decreto Nº 865 mediante el cual se constituye la Fundación para el Uso y Mantenimiento de la Supraestructura Deportiva (FUMIDE). *G.O.* Nº 34.495 de 22-6-1990.

—Decreto Nº 887 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará “Fundación Museo de Arte La Rinconada”, la cual funcionará bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura. *G.O.* Nº 34.471 de 21-5-1990.

—Decreto Nº 902 mediante el cual se procede a constituir una fundación sin fines de lucro, con la denominación “Fondo de Inversión Social de Venezuela” (FONVIS). *G.O.* Nº 34.477 de 29-5-1990.

—Decreto Nº 928 mediante el cual se procede a constituir una fundación que se denominará “Fundación Fondo del Sistema de Promoción del Investigador”, la cual funcionará bajo la tutela del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y tendrá su domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34.486 de 11-6-1990.

### 4. Gobernación del Distrito Federal

—Decreto Nº 35 de la Gobernación del Distrito Federal, mediante el cual se crea el Comité de Planificación y Coordinación del Distrito Federal. *G.O.* Nº 34.468 de 16-5-1990.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. Sistema Financiero

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para suscribir un aumento del capital autorizado y de los recursos del fondo para operaciones especiales del Banco Interamericano de Desarrollo. *G.O.* Nº 34.474 de 24-5-1990.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para suscribir un aumento del capital autorizado y de los recursos del fondo para operaciones especiales del Banco Interamericano de Desarrollo. *G.O.* Nº 4.186 Extraordinario de 24-5-1990.

—Ley de Contratación y Financiamiento para la Construcción del Embalse Hueque, Dique de Derivación del Ricoa y Obras Complementarias sobre los Ríos Hueque y Ricoa, respectivamente, obras que forman parte del Sistema Falconiano para el Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos del Estado Falcón, durante el período 1990-1992. *G.O.* Nº 34.478 de 30-5-1990.

—Resolución Nº 90-04-06 del Banco Central de Venezuela de 26-4-1990 mediante la cual se dicta el Reglamento de la Sexta Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 34.456 de 27-4-1990.

—Resolución N° 90-06-05 del Banco Central de Venezuela de 7-6-1990 por la cual se dicta el Reglamento de la Séptima Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.486 de 11-6-1990.

## 2. *Sistemas de Estadística e Informática*

—Resolución N° 325 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 10-4-1990 por la cual se crea la Comisión Evaluadora para el Programa Censal de 1990. *G.O.* N° 34.447 de 10-4-1990.

## 3. *Sistema de Personal*

### A. *Funcionarios Públicos*

—Decreto N° 912, mediante el cual se aumenta la asignación especial de trescientos bolívares (Bs. 300) mensuales, a quinientos bolívares (Bs. 500) mensuales, para cada funcionario público, que para el primero de junio de mil novecientos noventa o con posterioridad a esta fecha devengue como remuneración por su empleo, un sueldo básico mensual inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800) *G.O.* N° 34.477 de 29-5-1990.

### B. *Personal al Servicio de las Universidades*

—Resolución N° 12 del Consejo Nacional de Universidades de 5-4-1990 por la cual se dispone que se excluirán del aumento acordado en la Resolución N° 19 de fecha 12-12-1989, el personal administrativo, técnico y de servicio. *G.O.* N° 34.463 de 9-5-1990.

—Resolución N° 14 del Consejo Nacional de Universidades de 5-4-1990 por la cual se modifica el artículo 2° de las vigentes Normas sobre Homologación de Sueldos y Beneficios Adicionales de los Miembros del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales, en los términos que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.463 de 9-5-1990.

—Resolución N° 13 del Consejo Nacional de Universidades de 5-4-1990 por la cual se dispone que las Universidades Nacionales procederán a incrementar los sueldos básicos de su personal administrativo, técnico y de servicio de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.463 de 9-5-1990.

### C. *Personal al Servicio del Poder Judicial*

—Resolución N° 413 del Consejo de la Judicatura de 20-6-1990 mediante la cual se establece la Tabla Remunerativa de sueldos básicos para los cargos desempeñados por los funcionarios del Poder Judicial. *G.O.* N° 34.497 de 26-6-1990.

—Resolución N° 308 del Consejo de la Judicatura de 14-3-1990 por la cual se dispone que el cargo de Secretario en los Tribunales Superiores, de Primera Instancia o aquellos que tengan igual rango, deberán ser ocupados por abogados egresados de Universidades Venezolanas. *G.O.* N° 34.444 de 5-4-1990.

### D. *Personal al Servicio de la Contraloría General de la República*

—Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios de la Contraloría General de la República de 22-5-1990. *G.O.* N° 34.485 de 8-6-1990.

E. *Personal al servicio del Consejo de la Judicatura*

—Régimen de Estabilidad en la Prestación del Servicio del Personal del Consejo de la Judicatura. *G.O.* Nº 34.489 de 14-6-1990.

4. *Sistemas de adquisición, transferencia y disposición de bienes públicos*

—Resolución Nº G-441 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 28-5-1990 por la cual se decide adquirir en operación de contado contra entrega, exenta de licitación, los vehículos que en ella se especifican. *G.O.* Nº 34.477 de 29-5-1990.

—Resolución Nº 190 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 3-4-1990, por la cual se crea la Comisión de Licitaciones para la adquisición de Bienes Muebles del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la cual estará integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 34.443 de 4-4-1990.

—Resolución Nº 20 del Ministerio de Hacienda de 5-3-1990 mediante la cual se designan integrantes de la Comisión de Licitaciones del Despacho. *G.O.* Nº 34.500 de 29-6-1990.

—Decreto Nº 840, mediante el cual, transfírense al Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) los bienes, propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento que en él se especifican. *G.O.* Nº 34.462 de 8-5-1990.

—Decreto Nº 841, mediante el cual, transfírense los bienes, propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento a los entes que en él se especifican. *G.O.* Nº 34.462 de 8-5-1990.

—Decreto Nº 933, mediante el cual se transfieren a la Corporación de Turismo de Venezuela las acciones propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento, de las empresas que en él se indican. *G.O.* Nº 34.491 de 18-6-1990.

—Decreto Nº 934, mediante el cual se transfieren al Fondo de Inversiones de Venezuela las acciones propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento en las Centrales Azucareras que en él se señalan. *G.O.* Nº 34.491 de 18-6-1990.

—Decreto Nº 935, mediante el cual se transfieren a la Corporación Venezolana del Sur Oeste (CORPOSUROESTE), las acciones y créditos propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento en la empresa Complejo Industrial Fundición del Táchira (Cód. CVF. 01-013). *G.O.* Nº 34.491 de 18-6-1990.

—Decreto Nº 936, mediante el cual se transfieren los bienes, propiedad de la Corporación Venezolana de Fomento a: Fondo de Inversiones de Venezuela, Corporación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOOCIDENTE); Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR); Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS); Ministerio de la Defensa; Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO); Instituto Agrario Nacional (IAN); Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR); Corporación Venezolana del Suroeste (CORPOSUROESTE); Universidad de Carabobo; Fundación para el Desarrollo de los Puertos (FUNDAPUERTO); Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* Nº 34.491 de 18-6-1990.

—Decreto Nº 937, mediante el cual se transfieren las acciones de la Corporación Venezolana de Fomento a los Institutos Autónomos y Organismos Públicos siguientes: Corporación de Abastecimientos y Suministros Agrícolas La Casa S.A.; Fondo de Inversiones de Venezuela. Corporación de Turismo de Venezuela (CORPO-

TURISMO); Corporación Venezolana de Suroeste (CORPOSUROESTE); Corporación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (CORPOOCCIDENTE). *G.O.* N° 34.491 de 18-6-1990.

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 1. *Política de Relaciones Exteriores*

##### A. *Leyes y Acuerdos Internacionales*

—Ley Aprobatoria del Convenio de Seguridad Social entre la República de Venezuela y la República Italiana. *G.O.* N° 34.476 de 28-5-1990.

—Ley Aprobatoria del Tratado de Extradición entre la República de Venezuela y el Reino de España. *G.O.* N° 34.476 de 28-5-1990.

—Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica en Materia Energética y Minera entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Honduras. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

—Acuerdo de Cooperación y Amistad entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Guatemala. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

—Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones indígenas Wayuú de la República de Venezuela y de la República de Colombia. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

—Acuerdo de Cooperación y Amistad entre el gobierno de la República de Venezuela y el gobierno de la República de Honduras. *G.O.* N° 34.480 de 1-6-1990.

—Acuerdo para el Establecimiento de un Mecanismo de Consulta de Alto Nivel entre el gobierno de la República de Venezuela y el gobierno de la República de Trinidad y Tobago. *G.O.* N° 34.481 de 4-6-1990.

—Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica en Materia Energética y Minera entre el gobierno de la República de Venezuela y el gobierno de la República de Guatemala. *G.O.* N° 34.482 de 5-6-1990.

—Acuerdo entre el gobierno de la República de Venezuela y el gobierno de la República de Honduras sobre Prevención y Control del Consumo y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* N° 34.495 de 22-6-1990.

—Acuerdo por medio del cual se suprime el requisito de visas en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales y de Servicio de los gobiernos de la República de Venezuela y de la República del Paraguay. *G.O.* N° 34.495 de 22-6-1990.

—Decreto N° 925 mediante el cual se adopta el Decimoctavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias Otorgadas en el Período 1962-1980 (Acuerdo N° 13), suscrito entre Brasil y Venezuela. *G.O.* N° 34.492 de 19-6-1990.

—Decreto N° 926 mediante el cual se proroga hasta el 30 de junio de 1990, las preferencias otorgadas para la importación de los productos incluidos en el Decreto N° 823 de fecha 29-3-90 publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4.175 Extraordinario de fecha 30-3-90. *G.O.* N° 34.492 de 19-6-1990.

—“Notas Reversales” contentivas de un arreglo destinado a perfeccionar las disposiciones del “Acuerdo Sede” intercambiadas entre el Representante del gobierno de la República de Venezuela y el Representante del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). *G.O.* Nº 34.480 de 1-6-1990.

#### B. *Normas sobre Visas y Pasaportes Diplomáticos*

—Resolución Nº 134 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 31-5-1990 mediante la cual se dictan las Normas para la expedición, prórroga y cancelación de visas diplomáticas. *G.O.* Nº 34.479 de 31-5-1990.

—Resolución Nº CJ/TI-128 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 29-5-1990 mediante la cual se suprime el requisito de visas en los Pasaportes Diplomáticos y Oficiales entre Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos. *G.O.* Nº 34.481 de 4-6-1990.

#### C. *Organización Consular*

—Resolución Nº DGRC-080 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 6-4-1990 por la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Marsella-Francia, quedando la circunscripción de este Consulado a cargo del Consulado General de Venezuela en París. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

—Resolución Nº DGRC-081 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 6-4-1990 por la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Génova-Italia quedando la circunscripción de este Consulado a cargo del Consulado General de Venezuela en Milán. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

—Resolución Nº DGRC-082 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 6-4-1990 por la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Amsterdam-Reino de los Países Bajos, quedando a cargo de los Asuntos Consulares la Embajada de Venezuela en ese país. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

### 2. *Política de Relaciones Interiores*

#### 3. *Justicia*

##### A. *Régimen Penitenciario*

—Resolución Nº 26 del Ministerio de Justicia de 30-5-1990 mediante la cual se crea una comisión integrada por el Director General Sectorial de Defensa y Protección Social, el Director de Prisiones y el Director de Seguridad de los Establecimientos Penitenciarios con el propósito de fortalecer las medidas de control y otras a que se refiere la Ley de Régimen Penitenciario. *G.O.* Nº 34.480 de 1-6-1990.

##### B. *Organización Judicial*

—Resolución Nº 355 del Consejo de la Judicatura de 9-5-1990 por la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses, entre los tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, con sede en Barinas. *G.O.* Nº 34.466 de 14-5-1990.

—Resolución Nº 379 del Consejo de la Judicatura de 16-5-1990 mediante la cual se establece la distribución obligatoria de los asuntos Civiles y Mercantiles de los Tribunales Superiores de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo. *G.O.* Nº 34.483 de 6-6-1990.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

##### 1. Régimen Impositivo: Aduanas

—Decreto N° 827 mediante el cual se dicta el Arancel de Aduanas basado en la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, Nandina. *G.O.* N° 4.182, Extraordinario de 10-5-1990 (reimpresión por error material).

—Decreto N° 827 mediante el cual se dicta el Arancel de Aduanas basado en la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, Nandina. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 34.464 de 10-5-1990.

—Resolución N° 0178 del Ministerio de Hacienda de 31-5-1990 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 827 del 30-3-1990, de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 34.479 de 31-5-1990.

##### 2. Régimen de las Finanzas

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

—Resolución N° 90-06-06 del Banco Central de Venezuela de 14-6-1990 por la cual se dispone que el pago del contravalor en bolívares de los títulos denominados en moneda extranjera o de las divisas del mercado controlado contemplados en los numerales 2, 3 y 4 de la Cláusula Vigésima Cuarta del Convenio Cambiario N° 1, deberá efectuarse a más tardar el día 31 de julio de 1990. *G.O.* N° 34.493 de 20-6-1990.

###### B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

—Decreto N° 900 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario. *G.O.* N° 34.485 de 8-6-1990.

—Decreto N° 901 mediante el cual se dicta el Régimen para el Establecimiento del Porcentaje de las Colocaciones de los Bancos Comerciales en el Sector Agrícola. *G.O.* N° 34.471 de 21-5-1990.

—Resolución N° 90-04-02 del Banco Central de Venezuela de 16-4-1990 mediante la cual se dispone que se fija en treinta y tres por ciento (33%) la tasa anual de interés a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento redescuento y anticipo. Se fija en veintiocho por ciento (28%) anual, la tasa de interés que regirá para las operaciones de descuento, redescuento y anticipo sobre las letras de cambio, pagarés u otros títulos de crédito provenientes de las colocaciones en el sector agrícola señaladas en los numerales 1) y 3) del artículo 2° del Decreto N° 1.215 del 5-8-1986 y en el Decreto N° 750 del 25-1-1990. *G.O.* N° 34.452 de 23-4-1990.

—Resolución N° 90-04-03 del Banco Central de Venezuela de 16-4-1990 mediante la cual se fija en sesenta por ciento (60%) la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y las leyes especiales, por sus operaciones activas, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente. Así mismo la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y las leyes espe-

ciales, por los créditos distribuidos al sector agrícola, conforme a lo previsto en los numerales 1) y 3) del artículo 2 del Decreto Nº 1.215 del 5-8-1986 y en el Decreto Nº 750 del 25-1-1990, será igual al ochenta y cinco (85%) de la tasa de interés activa promedio ponderada, cobrada por los seis bancos comerciales con mayor volumen de depósitos, excluida la cartera agrícola. *G.O.* Nº 34.452 de 23-4-1990.

—Resolución Nº 90-04-05 del Banco Central de Venezuela de 16-4-1990 mediante la cual se resuelve que la tasa anual de interés que devengarán durante el período comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de abril de 1991, las cantidades correspondientes a las prestaciones sociales por concepto de indemnización de antigüedad y cesantía no entregadas al trabajador, previa deducción de la suma que el patrono le haya dado en préstamo sin interés de conformidad con lo establecido en el Parágrafo Cuarto del artículo 41 de la Ley del Trabajo, será calculada mensualmente con base en tasa de interés promedio ponderada que pacten, durante cada mes, para los depósitos a plazo a noventa (90) días, los seis (6) bancos comerciales del país con mayor volumen de depósitos. *G.O.* Nº 34.452 de 23-4-1990.

—Resolución Nº 90-04-04 del Banco Central de Venezuela de 16-4-1990 mediante la cual se fija en sesenta por ciento (60%) la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito, a que se refiere el artículo 4º de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, por el financiamiento otorgado a sus tarjeta-habientes. *G.O.* Nº 34.452 de 23-4-1990.

—Resolución Nº 90-04-05 del Banco Central de Venezuela de 18-4-1990 mediante la cual se dispone que la tasa anual de interés que devengarán durante el período comprendido entre el 1º de mayo de 1990 y el 30 de abril de 1991, las cantidades correspondientes a las prestaciones sociales por concepto de indemnización de antigüedad y cesantía, no entregadas al trabajador, previa deducción de la suma que el patrono le haya dado en préstamo sin intereses de conformidad con lo establecido en el Parágrafo Cuarto del artículo 41 de la Ley del Trabajo, será calculado mensualmente con base en la tasa de interés promedio ponderada que pacten, durante cada mes, para los depósitos a plazo a noventa (90) días, los seis (6) bancos comerciales del país con mayor volumen de depósitos. Dicha tasa de interés promedio ponderada será publicada por el Banco Central de Venezuela, dentro de los primeros quince (15) días hábiles bancarios del mes siguiente a aquel en que se causen tales intereses. *G.O.* Nº 34.452 de 23-4-1990.

—Resolución Nº 90-05-01 del Banco Central de Venezuela de 10-5-1990 mediante la cual se resuelve que los bancos comerciales deberán mantener por los depósitos a la vista, a plazo y de ahorro y demás obligaciones, un encaje mínimo igual al quince por ciento (15%) del monto de dichos depósitos y obligaciones. Se deroga la Resolución Nº 90-01-01 de 18-1-1990 publicada en *G.O.* Nº 34.493 de 22-1-1990. *G.O.* Nº 34.467 de 15-5-1990.

—Resolución Nº OPSA-144 del Ministerio de Agricultura y Cría de 24-5-1990 mediante la cual se resuelve, a los efectos de la distribución del 17,5% que deberán destinar los bancos comerciales al financiamiento de las operaciones a que se refiere al Decreto Nº 901 de 17-5-1990, se determinan los rubros correspondientes a los subsectores agrícola vegetal, agrícola animal, agrícola pesquero y agrícola forestal y se especifican las maquinarias agrícolas o pesqueras. *G.O.* Nº 34.475 de 25-5-1990.

—Resolución Nº 90-06-01 del Banco Central de Venezuela, de 7-6-1990 por la cual se fija en treinta y tres por ciento (33%) la tasa anual de interés a cobrar por el

Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo. *G.O.* N° 34.486 de 11-6-1990.

—Resolución N° 90-06-03 del Banco Central de Venezuela de 7-6-1990 por la cual se determina en veintisiete enteros con siete décimos por ciento, la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 34.486 de 11-6-1990.

—Resolución conjunta Nos. 0206 y 01863 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 21-6-1990 por la cual se dispone que el Fondo de Crédito Industrial percibirá por los fondos suministrados a las instituciones financieras de conformidad con su Ley, la tasa de interés anual que será igual a la tasa de interés promedio ponderada de los depósitos a plazo fijo a noventa (90) días, pagada por los seis (6) bancos comerciales del país con mayor volumen de depósitos. *G.O.* N° 34.496 de 25-6-1990.

### *C. Mercado de Capitales*

—Resolución N° 223-89 del Ministerio de Hacienda de 28-11-1989 por la cual se aprueba la modificación del artículo 44 del Reglamento Interno de la Bolsa de Valores de Caracas. *G.O.* N° 34.466 de 14-5-1990.

—Normas de la Comisión Nacional de Valores relativas a las condiciones mínimas para la Emisión y Oferta Pública de Acciones Preferidas. *G.O.* N° 34.468 de 16-5-1990.

### *3. Régimen de la Industria*

—Resolución N° 48 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 23-3-1990, mediante la cual se dictan las Normas para regular el Comercio e Industria de la Fauna Silvestre y sus productos. *G.O.* N° 34.444 de 5-4-1990.

### *4. Régimen de Comercio Interno*

—Resolución Conjunta N° 01214 y 120 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 2-5-1990 mediante la cual se establecen en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de la harina de maíz precocida. *G.O.* N° 34.460 de 4-5-1990.

### *5. Régimen de Comercio Exterior*

—Decreto N° 790 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Ley de Incentivo a la Exportación. *G.O.* N° 34.446 de 9-4-1990.

### *6. Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Resolución N° 97 del Ministerio de Agricultura y Cría de 4-4-1990 por la cual se fija para todo el territorio nacional el precio mínimo del rubro agrícola girasol, en Bs. 16,00 por kilogramo, a ser pagado al productor en los sitios habituales de entrega. *G.O.* N° 34.443 de 4-4-1990.

## 7. Régimen de Energía y Minas

### A. Minas

—Decreto Nº 844 mediante el cual se suspende por un lapso de seis meses, contado a partir de la fecha de publicación, del presente Decreto, toda actividad minera en el área del Bajo Caroní en el Estado Bolívar. *G.O.* Nº 34.447 de 10-4-1990.

—Resolución Nº 165 del Ministerio de Energía y Minas de 3-5-1990 por la cual el Ministerio de Energía y Minas, asigna a la Corporación Venezolana de Guayana, la realización de las actividades de exploración y explotación de oro y diamante efectuadas por métodos de superficie, en las áreas delimitadas en el artículo 1º del Decreto 845 de fecha 5-4-1990. *G.O.* Nº 34.460 de 4-5-1990.

—Resolución Nº 115 del Ministerio de Energía y Minas de 20-3-1990 por la cual se dictan las Normas para el Otorgamiento de Concesiones y Contratos Mineros. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

—Decreto Nº 845 mediante el cual se delimitan, en base a la información geológica y minera existente, como área para el ejercicio de la pequeña minera de oro y diamante, explotables por métodos de superficie, las zonas ubicadas en el Estado Bolívar: Sua Sua Yaruari-Yuruán. El Dorado-Cuyuní, El Foco II-Río Chivao, Bolchiche, San Salvador de Paúl, Supamo-Parapapoy, Curso Inferior del Río Supamo, Río Cuyuní y Río Batanamo. *G.O.* Nº 34.458 de 2-5-1990.

—Resolución Nº 81 del Ministerio de Energía y Minas de 6-4-1990 por la cual se dictan las Normas Aplicables a la Explotación Minera del Oro y Diamante de Aluvión. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

—Resolución Nº 179 del Ministerio de Energía y Minas de 29-5-1990 por la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios de venta de las Gasolinas de Motor suministradas al por mayor a los "Expendios de Combustibles", que en ella se indica. *G.O.* Nº 34.478 de 30-5-1990.

### B. Hidrocarburos

—Decreto Nº 851, mediante el cual se dispone que Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas filiales deberán continuar, en tales materias, aplicando su normativa interna de acuerdo con los lineamientos impartidos o que imparte el Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Energía y Minas. *G.O.* Nº 34.448 de 16-4-1990.

—Resolución Nº 180 del Ministerio de Energía y Minas de 29-5-1990 por la cual se dispone que para la determinación de los fletes para el transporte del combustible pesado, se clasifican las Plantas de Suministro de productos derivados de hidrocarburos de acuerdo a los tipos que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 34.478 de 30-5-1990.

—Resolución Nº 181 del Ministerio de Energía y Minas de 29-5-1990 por la cual se establece el sistema de cálculo de los fletes para transporte terrestre de los productos envasados: aceites, lubricantes, grasas, ligas para sistemas de frenos y fluidos para sistemas hidráulicos, desde las plantas de suministro propiedad de las empresas filiales de Petróleos de Venezuela S.A. *G.O.* Nº 34.478 de 30-5-1990.

—Resolución Nº 182 del Ministerio de Energía y Minas de 29-5-1990 por la cual se fijan en todo el territorio nacional, los precios máximos de venta al por mayor de los productos envasados y a granel: Aceite, Lubricantes y Fluidos para Sistemas Hidráulicos, entregados en los depósitos de los clientes, en la forma que en ella se menciona. *G.O.* Nº 34.478 de 30-5-1990.

—Resolución N° 189 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fija en 6,00 bolívares el precio máximo de venta de la gasolina blanca. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 190 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fija en 1,50 bolívares por litro el precio máximo de venta al por mayor del combustible pesado (Fuel Oil). *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 191 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan los precios máximos de venta de los combustibles de aviación. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 192 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fija en 2,00 bolívares por litro el precio máximo de venta al por mayor del combustible Queroseno (kerosen). *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 193 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional, los precios máximos de venta al por mayor de los productos envasados y a granel: Aceites, Lubricantes y Fluidos para Sistemas Hidráulicos. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 194 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al por mayor de los productos envasados Grasas Lubricantes. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 195 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan los precios máximos de venta al mayor de los Aceites Básicos. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 196 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan los precios máximos de venta al por mayor de los Asfaltos. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 197 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al por mayor de los Solventes. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución N° 198 del Ministerio de Energía y Minas de 14-6-1990 mediante la cual se fijan los precios máximos de venta al por mayor de las Parafinas. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

—Resolución Conjunta Nos. 1717 y 188 de los Ministerios de Fomento y de Energía y Minas de 14-6-1990 por la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta de Gas Natural utilizado como combustible para usos "doméstico", "comercial", "industrial" y otros. *G.O.* N° 34.489 de 14-6-1990.

## V. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación

—Resoluciones Nos. 359 y 360 del Ministerio de Educación de 9-5-1990 por las cuales se autoriza para firmar los Certificados de Educación Básica, Títulos de Bachiller y de Técnico Medio y otras Credenciales de carácter académico, correspondientes al año escolar 1989-1990, a los funcionarios del Ministerio de Educación, que en ellas se señalan. *G.O.* N° 34.468 de 16-5-1990.

—Resolución Nº 387 del Ministerio de Educación de 21-5-1990 por la cual se autoriza para firmar los Certificados de Educación Básica, Títulos de Bachiller y de Técnico Medio y otras Credenciales de carácter académico, correspondientes al año escolar 1989-1990, a los funcionarios del Ministerio de Educación que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 34.477 de 29-5-1990.

—Resolución Nº 17 del Ministerio de Educación de 10-5-1990, por la cual se aprueba la modificación de la denominación del Título de Técnico Superior en Fabricación Mecánica por el de Técnico Superior en Mecánica. *G.O.* Nº 34.479 de 31-5-1990.

—Resolución Nº 7 del Consejo Nacional de Universidades de 3-4-1990 por la cual se aprueba la transformación del Centro de Estudios Literarios de la Facultad de Humanidades de la Universidad del Zulia, en Instituto de Investigaciones Literarias, de la referida Universidad. *G.O.* Nº 34.453 de 24-4-1990.

Resolución Nº 08 del Consejo Nacional de Universidades del 3-4-1990 mediante la cual se aprueba la transformación del Programa de Licenciatura en Estadística de la Universidad de Los Andes en Escuela de Estadística, de la referida Universidad. *G.O.* Nº 34.456 de 27-4-1990.

—Resolución Nº 18 del Consejo Nacional de Universidades de 10-5-1990 mediante la cual se aprueba la creación de la Carrera de Ingeniería Geofísica de la Universidad Simón Bolívar, con otorgamiento del Título de Ingeniero Geofísico. *G.O.* Nº 34.482 de 5-6-1990.

—Resolución Nº 19 del Consejo Nacional de Universidades de 10-5-1990 por la cual se dispone aprobar el proyecto experimental sometido al Consejo Nacional de Universidades por la Universidad de Los Andes, que comporta la elección de los Núcleos de Táchira y Trujillo y en los que en el futuro puedan crearse, de sendos Decanos de Núcleos. *G.O.* Nº 34.482 de 5-6-1990.

—Resolución Nº 29 del Consejo Nacional de Universidades de 25-5-1990, mediante la cual se acuerda suscribir el "Llamamiento de Guadalajara" exhortando a las Universidades y demás Institutos de Educación Superior para hacerlo efectivo. *G.O.* Nº 34.493 de 20-6-1990.

## 2. *Salud*

—Resolución Nº G-414 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-4-1990 mediante la cual se dispone establecer la política de atención primaria de salud. *G.O.* Nº 34.457 de 30-4-1990.

—Resolución Nº 36 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 17-4-1990 por la cual se dispone crear el Comité Técnico Terapéutico de las Instituciones adscritas al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social como primer paso a la creación del Comité Nacional de Medicamentos. *G.O.* Nº 34.453 de 24-4-1990.

—Resolución Nº 30 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 4-4-1990 mediante la cual se establece el valor de cien bolívares para los talonarios de Récepes Especiales destinados a la prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 34.457 de 30-4-1990.

—Resolución Nº 31 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 10-4-1990 por la cual se declaran sujetas al régimen de la Ley las sustancias Psicotrópicas, que en ella se indica. *G.O.* Nº 34.472 de 22-5-1990.

### 3. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*

—Decreto N° 918 mediante el cual se reforma el Reglamento General de la Ley de Seguro Social. *G.O.* N° 4.187 Extraordinario de 1-6-1990.

—Decreto N° 913 mediante el cual se dispone que la bonificación especial de transporte a que se refiere el artículo 1° de la Ley para el Pago del Bono Compensatorio de Gastos de Transporte, se aumenta de trescientos bolívares (Bs. 300) mensuales a quinientos bolívares (Bs. 500) mensuales, para cada trabajador del sector privado como a los obreros del sector público que para el primero de junio de mil novecientos noventa o con posterioridad a esta fecha, devengue como remuneración por su trabajo un salario básico inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800) mensuales. *G.O.* N° 34.477 de 29-5-1990.

—Decreto N° 914 mediante el cual se establece una asignación especial de transporte de doscientos bolívares (Bs. 200) a quienes gocen de una jubilación o pensión, distinta a las otorgadas conforme a la Ley del Seguro Social. *G.O.* N° 34.480 de 1-6-1990.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. *Régimen de Protección del ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

#### A. *Regulación de la Pesca*

—Laudo Arbitral de la Explotación Industrial de la Pesca en escala regional para el Estado Sucre. *G.O.* N° 34.459 de 3-5-1990.

—Resolución N° 00136 del Ministerio de Agricultura y Cría de 14-5-1990 por la cual se prohíbe en todo el Territorio Nacional realizar actividades de captura de peces ornamentales en aguas continentales durante el período comprendido entre el 15 de mayo y el 15 de julio ambos inclusive de cada año. *G.O.* N° 34.466 de 14-5-1990.

—Resolución N° 104 del Ministerio de Agricultura y Cría de 16-4-1990 por la cual queda sometida a las disposiciones que en ella se realizan, la pesca que se realice en la zona marina comprendida dentro de un radio de 50 millas, con centro en el Puerto de La Guaira, Municipio Vargas, Distrito Federal. *G.O.* N° 34.449 de 17-4-1990.

—Resolución N° 113 del Ministerio de Agricultura y Cría de 20-4-1990 mediante la cual se dispone que para la pesca de langosta (*Panulirus spp*) en el ámbito nacional, se requerirá un permiso especial expedido por el Ministerio de Agricultura y Cría, a través de las Unidades Estadales de Desarrollo Agropecuario (UEDA), autorizadas por la Dirección General Sectorial de Pesca y Agricultura a tal efecto. *G.O.* N° 34.451 de 20-4-1990.

—Resolución N° 142 del Ministerio de Agricultura y Cría de 21-5-1990 por la cual se dispone que el aprovechamiento piscícola de los embalses, lagunas y demás cuerpos de agua existentes en el país, se realizará conforme a las normativas que en ella se indica. *G.O.* N° 34.471 de 21-5-1990.

—Resolución N° 72 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-5-1990 por la cual se extiende el plazo para la realización de estima-

ciones poblacionales de Baba (*caiman crocodilus*), hasta el 31-5-1990. *G.O.* Nº 34.477 de 29-1-1990.

—Resolución Nº 79 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 14-6-1990 mediante la cual se dispone que la instalación y funcionamiento de criaderos de baba con fines comerciales así como el aprovechamiento de sus productos se regirá en la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 34.490 de 15-6-1990.

#### B. *Protección de los Morichales*

—Decreto Nº 846, mediante el cual se dictan las Normas para la Protección de Morichales. *G.O.* Nº 34.462 de 8-5-1990.

#### C. *Parques Nacionales*

—Decreto Nº 861 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto Nº 641 de fecha 7-12-1989, por el cual se declara Parque Nacional con el nombre de "Dr. Amenodoro Rangel Lamus", una porción del territorio nacional conocida como Chorro El Indio, ubicada en jurisdicción de los Distritos San Cristóbal, Cárdenas y Sucre del Estado Táchira. *G.O.* Nº 34.455 de 26-4-1990.

### 2. *Régimen de Transporte y Tránsito*

#### A. *Transporte y Tránsito Terrestre*

—Resolución Nº 178 del Ministerio de Energía y Minas de 29-5-1990 mediante la cual se dispone que para la determinación de los fletes para el transporte de las gasolinas de motor, combustible diesel y queroseno (kerosén), se clasifican las Plantas de Suministro de productos derivados de hidrocarburos de acuerdo a los tipos que en ella se indica. *G.O.* N 34.478 de 30-5-1990.

#### B. *Tránsito y transporte aéreo*

—Resolución Nº 210 el Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 8-5-1990 por la cual se dispone hacer obligatorio a partir del 1-1-1991, para la expedición y renovación del Certificado de Aeronavegabilidad, el uso de las radiobaliza de 406 Mhz fabricadas de acuerdo a las especificaciones técnicas el Sistema COSPAS. SARSAT y previamente homologadas por el Consejo de dicho Sistema, en todas las aeronaves con matrícula venezolana. *G.O.* Nº 34.462 de 8-5-1990.

—Resolución Nº 244 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 7-6-1990 por la cual se fijan las tasas que las aeronaves venezolanas y extranjeras deberán pagar por la utilización de los servicios de radioayudas a la navegación aérea (VOR-DME-NOB) ubicados dentro de la región de información de vuelo asignada a Venezuela (FIR-MAIQUETIA). *G.O.* Nº 34.485 de 8-6-1990.

### 3. *Régimen de las Comunicaciones*

#### A. *Servicio Telefónico*

—Resolución Nº 197 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-4-1990 por la cual se establecen las Tarifas para el Servicio Telefónico Fronterizo entre Ve-

nezuela y Colombia prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. *G.O.* N° 34.450 de 18-4-1990.

B. *Servicio Postal*

—Tarifa para el franqueo postal de libros venezolanos y de revistas venezolanas de carácter humanístico, científico y tecnológico, remitidos por editoriales distribuidoras de libros y revistas y bibliotecas. *G.O.* N° 34.463 de 9-5-1990.



# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre de 1990\**

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. *La Administración Pública*. A. Administración Central: delegación de competencias. B. Universidades nacionales: control fiscal. 2. *Principio de legalidad*. 3. *Derechos constitucionales: derecho a la defensa*.

#### II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Reglamentos*. 2. *Procedimiento administrativo*. A. Formas. B. Derecho a la defensa. C. Notificación. D. Carácter inquisitivo. E. Lapsos. F. Pruebas. G. Silencio administrativo: efectos. H. Perención. I. Vicios. 3. *Los actos administrativos*. A. Caracterización. B. Motivos. C. Motivación. D. Revocación. E. Vicios. 4. *Los contratos administrativos*.

#### III. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de amparo*. A. Carácter supletorio. B. Competencia. C. Motivos. D. Admisibilidad. a. Legitimación. b. Prescripción. E. Formalidades. 2. *Amparo contra actos administrativos*.

#### IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*. A. Corte Suprema de Justicia. Competencias: Juzgado de Sustanciación. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Incompetencia. 2. *El Contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Objeto. B. Motivos. C. Admisibilidad. a. Legitimación. b. Lapso. D. Procedimiento de urgencia. E. Suspensión de efectos del acto administrativo. F. Comparecencia: Cartel. G. Pruebas. a. Traslado de pruebas. b. Pruebas de exhibición de documentos: admisibilidad. c. Prueba de informes. d. Inspección ocular. H. Inhibición del juez. I. Sentencia. a. Apelación: formalización. b. Nulidad. J. Perención. 3. *Contencioso-administrativo de anulación y amparo*. 4. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*. 5. *Contencioso-administrativo de las demandas*. 6. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación*. 7. *Recursos contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso-tributario. B. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Competencias. b. Agotamiento de gestión conciliatoria. c. Representación. d. Sentencia de condena. C. Contencioso-agrario.

#### V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Urbanismo: actos de zonificación*. 2. *Propiedad industrial*. A. Régimen legal. B. Marcas. 3. *Expropiación*.

#### VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen legal: aplicación de la Ley de Carrera Administrativa a los Municipios*. 2. *Derechos*. 3. *Jubilación*. 4. *Remoción*. 5. *Destitución*. 6. *Responsabilidad administrativa*.

\* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta mayo de 1990, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) hasta mayo de 1990 y, a partir de este número, las Sentencias del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de la Región Capital (TSCA) desde enero de 1990 hasta mayo de 1990.

**I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**1. *La Administración Pública*A. *Administración Central: delegación de competencias***CSJ-SPA (146)****3-4-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversiones Venvena, C.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo del Estado Bolívar.

En tal sentido, se observa que básicamente la delegación implica que la potestad de un órgano llamado delegante sea actuada por otro denominado delegado, donde por lo general el primero es superior al segundo. Por ello, cuando determinado ente que tiene conferida una atribución la delega en otro, permite que el delegado actúe tal atribución por él. Literalmente delegar significa "dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad y oficio, para que haga sus veces o conferirle su representación"; por lo que debe afirmarse que cuando un órgano actúa por delegación de otro lo hace en sustitución de éste. En consecuencia, la actuación del delegado —siempre dentro de los límites de su delegación—, se rige por la misma normativa aplicable a tal acto, si hubiera emanado directamente del delegante. Por último, es necesario destacar que en nuestro derecho por principio no es admisible la delegación de atribuciones, y menos aún la de jurisdicción, salvo que la ley expresamente lo autorice.

B. *Universidades nacionales: control fiscal***CPCA****23-4-90**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: José Mendoza vs. Contraloría General de la República.

**La Contraloría General de la República es competente para formular reparos a las Universidades Nacionales. La Corte Primera, a los efectos del control fiscal, los asimila a los "institutos autónomos".**

2. *Principio de legalidad***CPCA****31-5-90**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Inversiones Edén, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Sorprende a esta Corte que, en el estado actual de nuestra democracia y el Estado de Derecho, los apoderados de una municipalidad afirmen que los intereses repre-

sentados por el Concejo Municipal son “generales” y, por tanto, son intangibles frente a los de los particulares que son tangibles. Esta doctrina en nada tiene que ver con el respeto a la persona humana y sus derechos inherentes. Los derechos de la persona son anteriores al Estado, y éste los reconoce y debe, por tanto, proteger. Aceptar la tesis de los apoderados de la municipalidad sería subvertir el Estado de Derecho y el sistema democrático, pues sería aceptar que el gobierno y el Estado pueden atropellar a los individuos cuando quieran, so pretexto de representar un interés general. Es precisamente dentro del marco de la Constitución y las leyes vigentes que el Estado debe tratar de conciliar las eventuales colisiones que se presenten entre los intereses colectivos y los individuales.

3. *Derechos constitucionales: derecho a la defensa*

**CPCA**

**23-5-90**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Baldo A. Sansó R. vs. Universidad Central de Venezuela.

Observa esta Corte que el acto que se considera violatorio del derecho a la defensa es aquel que revoca la proclamación del Br. Baldo Sansó Rondón. Por consiguiente, es a partir del momento en que el llamado recurso de “reconsideración” es introducido y admitido cuando ha debido abrirse el procedimiento contradictorio. Ahora bien, no existe en la documentación aportada, incluso consta del Informe de la Presidenta de la Comisión Electoral que, a partir de la proclamación, el actor tuviese notificación alguna del recurso interpuesto en contra de su proclamación, como tampoco aparece actividad de oficio de la propia Comisión Electoral destinada a revisar o reconsiderar el acto de proclamación. No pudo así debatir sobre la cualidad o no de los tres (3) estudiantes para impugnar el acto; ni sobre la competencia o no de dicha Comisión para conocer y decidir tal recurso; no pudo tampoco hacer valer la normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre el alcance de la potestad revocatoria. No le fue dada la posibilidad de alegar ante la Comisión Electoral sobre los supuestos rígidos que de la nulidad absoluta se encuentran previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ni le fue dada la posibilidad de señalar que la condición a la cual había quedado sometida su investidura, según la Comisión Electoral, se hubiese producido o no.

La Comisión Electoral ignoró completamente que el acto revocatorio que iba a dictar, podía incidir sobre eventuales derechos del recurrente en amparo, ya investido como representante estudiantil ante el Consejo de la Facultad, por cuyo motivo no podía asumir una decisión que ignorase la existencia de tal situación, al excluir del debate procedimental que originaría el acto contra el cual se eleva el amparo, al titular de tal situación. Es por ello que aparece violado el derecho a la defensa que la Constitución consagra, lo cual ha sido considerado en forma reiterada por este órgano jurisdiccional y por la Corte Suprema de Justicia como de amplia interpretación, en el sentido de que se exige su respeto no sólo en los procesos judiciales sino en todo procedimiento en el cual puedan quedar afectados los derechos adquiridos o los intereses legítimos de los ciudadanos. Es por tal razón que esta Corte estima conculcado el derecho a la defensa, y así lo declara, considerando innecesario pronunciarse sobre los restantes alegatos de violación constitucional planteados por el actor.

## II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

### 1. Reglamentos

CSJ-SPA (171)

9-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Vengás de Caracas, S.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

**La potestad reglamentaria no se agota con los "Reglamentos Ejecutivos", ya que previa habilitación legal correspondiente los Ministros pueden, mediante Resoluciones, dictar normas de carácter general y abstracto; sin embargo, cuando una ley hace referencia a los "Reglamentos" debe entenderse que remite a los dictados por el Presidente de la República.**

En relación al instituto del reglamento, se le considera en un sentido amplio que es "toda norma escrita dictada por la Administración" (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1986, p. 183), o "el acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales" (Sayagués Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1959, p. 200). Por tanto, obviamente la potestad reglamentaria es el poder con base en el cual la Administración dicta Reglamentos, y que le permite participar en la formación del ordenamiento jurídico mediante la emisión de normas de carácter general y abstracto.

La potestad reglamentaria dimana primeramente y en forma directa en la Constitución y, en segundo término, de la Ley; tiene sus distintos órganos de ejercicio en la Administración. Así, respecto de la Administración Central tenemos que expresamente la Constitución reserva al Presidente de la República en Consejo de Ministros la atribución de dictar reglamentos de Ley, los cuales también han sido llamados "Reglamentos Ejecutivos" (artículo 78, ordinal 8º de la Constitución). Mediante este tipo de reglamentos, la Administración desarrolla y completa los principios de la Ley en que se basan, sin alterar su espíritu, propósito y razón; los cuales, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 14 y 15, se expresan a través de la forma jurídica de Decretos.

Ahora bien, la potestad reglamentaria como tal no se agota en estos reglamentos de ejecución de la ley, ya que, previa la habilitación legal correspondiente, los Ministros pueden, mediante Resoluciones, dictar normas de carácter general y abstracto. Existen múltiples ejemplos de este tipo de resoluciones que obviamente tienen carácter reglamentario, aun cuando no de "reglamentos de ley". Así, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Central dictada el 28 de diciembre de 1987, en el ordinal 3º de su artículo 30, faculta al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para la "reglamentación" de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud y de asistencia social, pública o privada.

En el caso de autos, debe propiamente determinarse si la Ley reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, al hacer mención en su artículo 12 a las infracciones de sus reglamentos, se refiere, específicamente a los Reglamentos de Ley o, en general, a toda norma dictada con base en la potestad reglamentaria. Esta precisión permitirá determinar si las violaciones que se le imputan a la actora, de las normas contenidas en la Resolución Nº 290,

pueden válidamente constituir el supuesto de hecho de la sanción contemplada en el referido artículo 12.

Como antes se dijo, la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, en su artículo 9 expresamente faculta al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, hoy de Energía y Minas, para establecer mediante resolución los requisitos para la obtención de los permisos a los que se refiere dicha Ley. Esta norma obviamente autoriza al Ministerio en cuestión para ejercitar la potestad reglamentaria, y así dictar normas de carácter general y abstracto. Ahora bien, igualmente en el dispositivo bajo análisis se menciona que, conjuntamente con tales Resoluciones, "el Reglamento" podrá establecer "requisitos". Esta mención a "el Reglamento" obviamente debe interpretarse como una referencia no a la potestad reglamentaria en sentido amplio, sino a los reglamentos ejecutivos, que son de la exclusiva competencia del Presidente de la República en Consejo de Ministros y que deben estar contenidos en Decretos, ya que de lo contrario en la norma no se habría hecho la distinción entre "el Reglamento" y "las Resoluciones". Por elemental jerarquía de los actos, las Resoluciones del Ministerio deberán ajustarse al Decreto contentivo del Reglamento de Ley.

Así, de la lectura en forma integral de la Ley se concluye que, cuando en su texto se hace mención a sus "Reglamentos", se refiere a los Reglamentos de Ley, ya que siempre que allí el legislador señala las resoluciones ministeriales, que serían otra manifestación distinta de la potestad reglamentaria, lo hace expresamente. Por tanto, resulta claro que si en el supuesto normativo del artículo 12 se hubiera querido incluir la violación a las normas dictadas mediante resoluciones ministeriales, ello se hubiera indicado expresamente, tal y como ocurre en los artículos 9 y 10 de la Ley. En abono a la tesis anterior, destaca que en el artículo 10 de la Ley se prevé la anulación establecida en "la Ley, sus Reglamentos o en Resoluciones del Ministerio"; pero por otra parte en el artículo 12 se hace referencia únicamente a las infracciones de la Ley o a sus Reglamentos, sin incluir las resoluciones ministeriales como en forma expresa se hace en el otro dispositivo normativo.

Como consecuencia de lo anterior, en el caso de autos el Ministerio de Energía y Minas incurrió en falsa aplicación del artículo 12 de la Ley bajo estudio, ya que esta norma prevé sanciones para las infracciones a la Ley o sus Reglamentos, refiriéndose allí a los Reglamentos de Ley los cuales deben ser dictados por Decreto, sin que en el caso de autos se haya hecho referencia en forma alguna en la motivación del acto recurrido a la violación de algún Reglamento de este tipo. En modo alguno puede interpretarse que el legislador en dicho artículo haya querido referirse con la expresión "Reglamentos", a toda norma dictada con base en la potestad reglamentaria de la Administración, ya que cuando ha querido incluir en el tipo constitutivo de la sanción a las resoluciones ministeriales lo ha hecho expresamente, como en el caso del artículo 10 *ejusdem*. Por tanto, ya que la infracción que se le imputa a la empresa recurrente se refiere a normas contenidas en la Resolución N° 290 del 28 de marzo de 1987, dictada por el Ministerio de Energía y Minas, sin que para nada haya hecho referencia a la aplicación de algún Reglamento de Ley, no se dan los supuestos previstos en el indicado artículo 12 para la procedencia de la sanción pecuniaria aplicada, y así se declara.

2. *Procedimiento administrativo*A. *Formas*

CPCA

31-5-90

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Armando Hernández G. vs. República (Ministerio del Trabajo).

**Sólo cuando la norma jurídica impone que un determinado acto revista determinada forma de manifestación es cuando su incumplimiento acarrearía la nulidad del acto, y fuera de ese caso el principio es que a falta de norma expresa el funcionario competente para dictar el acto puede hacerlo de la manera que considere más apropiada siempre que la forma escogida permita conocer claramente la verdadera voluntad de la administración.**

En cuanto a la violación del artículo 16 de la citada Ley, que dispone que *Las Resoluciones son decisiones de carácter general o particular adoptadas por los Ministros por disposición del Presidente de la República o por disposición específica de la ley. Las Resoluciones deben estar suscritas por el Ministerio respectivo. Cuando la materia de una resolución corresponde a más de un Ministerio, deberá ser suscrita por aquellos a quien concierna el asunto*; resulta también absolutamente improcedente; en efecto, la materia sobre calificación de despido de trabajadores que gozan de fuero sindical está regulada por la Ley del Trabajo y su Reglamento conforme a los cuales la decisión respectiva no corresponde al Ministro del Trabajo sino al Inspector del Trabajo y no tiene apelación, salvo el caso previsto en el artículo 358 del Reglamento de la Ley del Trabajo, que no es el caso de autos. Por lo demás, el hecho de que a estas decisiones se les denomine *Resoluciones*, no puede considerarse violatorio del mencionado artículo puesto que tal denominación no es ni exclusiva ni excluyente de las solas decisiones de los Ministros. Por otra parte, ha sido criterio constante y reiterado de esta Corte que sólo cuando la norma jurídica impone que un determinado acto revista determinada forma de manifestación, es cuando su incumplimiento acarrearía la nulidad del acto, y fuera de ese caso el principio es que a falta de norma expresa, el funcionario competente para dictar el acto puede hacerlo de la manera que considere más apropiada siempre que la forma escogida permita conocer claramente la verdadera voluntad de la Administración. En este orden, es cierto que los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establecen una clasificación de los actos administrativos, la jerarquía que debe existir entre ellos y los requisitos que ha de revestir la declaración de voluntad, de conocimiento o de juicio, pero no es menos cierto que las formas de los actos administrativos no se agotan en esas categorías, puesto que la misma ley prevé la existencia de actos tácitos (artículo 4) y es pacífica la doctrina y la jurisprudencia que admiten los actos orales, las órdenes manifestadas con señales, etc., siendo también admitido, como antes se indica, que el término *Resolución* no es privativo de las decisiones de los Ministros. No ha lugar, en consecuencia, el alegato de infracción de los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ni tampoco la disposición del artículo 18 *ejusdem*, puesto que examinado el texto del acto recurrido se observa que contiene todos los requisitos de forma establecidos en las disposiciones especiales que lo rigen, contenidas en la Ley del Trabajo y su Reglamento.

CSJ-SPA (112)

15-3-90

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Industrias Sabana vs. República (Ministerio de Fomento).

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos además de establecer un procedimiento general para la configuración de los actos administrativos, prevé la aplicación preferente de procedimientos especiales establecidos por Ley, los cuales prevalecen en las materias que constituyen la especialidad (art. 47, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

1. Alega la recurrente que la resolución impugnada se encuentra viciada de nulidad por infracción del artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad y del artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por falta de aplicación de ambas disposiciones legales, dado que el Despacho de Fomento no cumplió con los pasos previos que le impone el citado artículo 420 para la imposición de multas, en lo que se refiere al levantamiento y firma del acta donde consten específicamente todos los hechos relacionados con la infracción.

Y observa la Corte que, en efecto, el artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad dispone que las sanciones previstas en la Ley, han de ser impuestas por el Director General Sectorial de Industrias del Ministerio de Fomento: “previo levantamiento de expediente respectivo observando lo señalado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para la aplicación de multas *en cuanto le sea aplicable...*” (subrayado nuestro). Por su parte, el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que “la multa que no sea aplicada por los Tribunales, se impondrá en virtud de Resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo levantamiento del acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deberán firmar, según el caso, el funcionario y el contraventor, o el jefe encargado del establecimiento u oficina. La Resolución se notificará al multado, pasándole copia de ella, junto con la correspondiente planilla de liquidación”.

Se infiere, en consecuencia, como primer supuesto de ambas normativas, el hecho de que para la aplicación del procedimiento establecido en la imposición de multas, conforme a lo previsto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se requiere que dicho procedimiento sea aplicable al caso concreto. En el presente caso, las formalidades exigidas en el referido artículo resultan de imposible cumplimiento en virtud de que el funcionario que realiza la inspección a la Planta, se limita a tomar las muestras necesarias, las cuales —posteriormente— deberán ser trasladadas para ser analizadas por el respectivo organismo técnico, ya que no existen en la planta industrial las facilidades técnicas necesarias para tales pruebas, de donde resulta evidente la imposibilidad práctica de que el funcionario encargado de la inspección señale, en el mismo acto, las irregularidades observadas y, menos aún, lograr del representante de la empresa que convenga en ellas en nombre de su representada.

Si analizamos el alcance de la norma contenida en el artículo 420 tantas veces citado, nos percatamos de que el mismo contiene todos los elementos de un proceso que conduce a la imposición de una multa y que, al referirse específicamente al levantamiento de un acta, por interpretación analógica, debemos asimilar todos los pasos previos al acto sancionatorio efectuados por la administración, de los cuales se evidencia la infracción correspondiente; de donde concluimos que la Administración, en el caso que nos ocupa, actuó totalmente acorde con el espíritu del procedimiento pautado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para imponer la san-

ción recurrida, toda vez que, antes de que se dictara la Resolución N° 3622 del 26 de agosto de 1980, se produce una serie de actos dirigidos a informar a la empresa recurrente sobre las irregularidades detectadas en el procesamiento de su producto, todo lo cual fue corroborado con ocasión de las pruebas efectuadas en el laboratorio, informándose a la empresa que dicho producto no se adecuaba a las exigencias de la Norma Covenin N° 798-79, de obligatorio cumplimiento. En tal sentido encontramos en autos la comunicación suscrita por el Director de Normalización y Certificación de Calidad del Ministerio de Fomento, de fecha 22 de febrero de 1980, donde les informara acerca de las irregularidades detectadas con ocasión de los análisis físico-químicos, y advirtiéndoles la infracción a la Norma Venezolana Covenin N° 798-79. Igualmente, se les comunicó que posteriormente se continuarían realizando nuevas inspecciones para verificar la corrección de tales irregularidades.

Considera la Corte, en consecuencia, que la sanción impuesta por el Director General Sectorial de Industrias del Ministerio de Fomento, está conforme con los requisitos del artículo 30 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, en virtud de que se dio cumplimiento al previo levantamiento del acta, tal como consta en el expediente administrativo, habiéndose ajustado el procedimiento al artículo 420 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, en la medida en que ello fue posible.

Es conveniente puntualizar la sustancial diferencia existente entre el caso que nos ocupa, y otros que han servido de base a este Supremo Tribunal para dictaminar sobre el ineludible carácter acumulativo de los cuatro requisitos que, para la imposición de multas, consagra el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Efectivamente, los antecedentes jurisprudenciales que han llevado a declarar con lugar recursos fundamentados en el no cumplimiento, por parte de la Administración, de alguno de los requisitos procedimentales en cuestión, han apreciado en dicho procedimiento la única vía legítima que debe enmarcar la actuación administrativa, por cuanto la Ley no daba cabida a interpretaciones elásticas o excepcionales. En cambio, al dictarse la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, el legislador ha querido significar claramente en su artículo 30 que este procedimiento, en principio aplicable, pudiera resultar de utilización imposible en la práctica y que, por lo tanto, la omisión de alguna de las exigencias allí consignadas, no podría traducirse en la ineficacia de todo lo actuado por la Administración. La situación cobra ahora mayor importancia en razón de que la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a la par que establece un procedimiento general para la configuración de los actos administrativos, establece en su artículo 47 la aplicación preferente de procedimientos especiales establecidos por ley, los cuales, en todo caso, prevalecerán en las materias que constituyen la especialidad. Aún más, este texto procedimental remite, en su artículo 102 y en idénticas condiciones de aplicabilidad, a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en todo cuanto toca al procedimiento establecido por ésta para la imposición de multas que aquélla prevé, manteniendo así el principio de remisión preferente, pero naturalmente condicionada a su posibilidad de aplicación.

Esta Corte estima, en consecuencia, que si bien lo recomendable resulta el orientar la práctica procedimental de aquellos órganos administrativos que tengan a su cargo la imposición de multas hacia una uniformidad destinada a garantizarle certidumbre jurídica al administrado, en aquellos casos, como el presente, en los cuales resulte materialmente imposible cumplir con el precepto, deben quedar, sin embargo, a salvo los fines últimos perseguidos por la norma misma, que no son otros que el conocimiento por parte del administrado de la irregularidad que se le imputa, evitando así cualquier tipo de indefensión y, lo que es más importante, permitiéndole corregir los vicios o situaciones irregulares capaces de originar una sanción, sobre todo cuando

éstos dañen o puedan dañar, como en el caso de autos, la salud de los consumidores, de evidente y preferente interés colectivo.

A tal efecto considera la Corte que tal premisa aparece satisfecha en el presente caso en virtud de las comunicaciones y notificaciones escritas de fecha 21 de noviembre de 1979 y 22 de febrero de 1980, llevadas al conocimiento de la recurrente y, en su caso, practicadas; razón por la cual esta Corte desestima los alegatos referidos al vicio de ilegalidad por falta de aplicación de las mencionadas disposiciones legislativas, por parte de la Administración, y así lo declara.

#### B. *Derecho a la defensa*

**CPCA**

**3-4-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Miguel A. Betancourt vs. República (Ministerio de Hacienda).

La Corte observa, como bien lo asienta el Tribunal de la Carrera Administrativa, que la Administración infringió el artículo 112 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa; en efecto del documento que corre inserto en el folio 109 del expediente, con lo cual se pretendió dar cumplimiento al antes citado artículo, se desprende que efectivamente no se le notificaron los cargos al querellante, porque solamente se le informó que tenía un plazo de diez días hábiles para presentar el escrito de descargos. Ahora bien, resulta evidente que una notificación concebida en esos términos no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 112 reglamentario, cuya finalidad no es otra que el investigado conozca los cargos que se le imputan, para que en el mencionado lapso pueda preparar su defensa y presentar los descargos en forma verbal o por escrito. En ese orden de ideas resulta lógico pensar que la falta de notificación de los cargos afecta sensiblemente el derecho a la defensa del funcionario, porque mal puede presentar descargos, si desconoce los cargos por los cuales se le investiga. Por otro lado, conviene precisar que este acto procedimental no podría ser sustituido por las declaraciones a que se refiere el artículo 111 *ejusdem*, debido a que en esa oportunidad el funcionario participa en una averiguación administrativa que puede dar lugar o no a que sea considerado como investigado en el procedimiento disciplinario. de allí la previsión reglamentaria en el sentido de que le sean notificados los cargos a los fines —se reitera— de preservar su derecho a la defensa. Comprobada como está la ausencia de dicha notificación en los autos, resulta forzoso concluir que en la tramitación del procedimiento disciplinario que se le siguió al querellante se infringió una base fundamental del mismo, como es la relativa a la notificación de los cargos, prevista en el artículo 112 del Reglamento, y así se declara.

**CPCA**

**5-4-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Repucstos Puerto Miranda, C.A. vs. RECADI.

Cabe señalar que en el caso de los procedimientos autorizatorios no son esenciales algunas actuaciones procedimentales, por cuanto el impulso procesal lo tiene el administrado. Este criterio ha sido sostenido por esta Corte, en casos similares al refe-

rirse a la denuncia según la cual, en el procedimiento, *subjudice* la Administración no realizó la llamada "Audiencia del interesado", entendido como una oportunidad en la cual el administrado es llamado por la propia Administración para comunicarle del objetivo de procedimiento. Al respecto estimó que "tal actuación procedimental es necesaria y esencial en los procedimientos denominados sancionatorios, por cuanto en esos casos la Administración impone mediante la audiencia del interesado formalmente al administrado de la existencia de un procedimiento en su contra que tiene como causa una presunta actuación ilícita de éste y establecer su veracidad le acarrearía una sanción. Ahora bien, en los procedimientos autorizatorios, por el contrario, el impulso procesal lo tiene el administrado, la Administración va a resolver una petición, una exigencia del particular, por lo cual no se hace necesario la audiencia del interesado. En efecto, en estos procedimientos no se afecta con su omisión el derecho a la defensa por cuanto el procedimiento ordinariamente se inicia a instancia del interesado, y el pronunciamiento tendrá, en caso de ser favorable, un contenido beneficioso para el administrado. En conclusión, la "audiencia del interesado" en los procedimientos como el de autos, en que la solicitud de registro de una deuda externa es un procedimiento autorizatorio, que se inició por una actuación de la recurrente que es innecesario y no se requiere la realización de este tipo de actos procedimentales, y así expresamente se declara".

**CPCA**

**30-4-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María Martín vs. Oficina Central de Personal.

**La Corte señala las fases que deben cumplirse en el procedimiento disciplinario.**

Resulta claro, entonces, que en el procedimiento disciplinario no fueron cumplidos los pasos a los que se refieren los artículos 111 y 113 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, ya que se *omitió tomarle declaración al funcionario investigado antes de la formulación de cargos, y no se abrió el lapso de quince días para que promoviera y evacuara las pruebas que considerare procedentes en su descargo.*

Respecto de la negativa a abrir el referido lapso probatorio a favor del investigado se observa que el Jefe de la Oficina de Personal, en el auto dictado al efecto (folio 340), declara que no ha lugar a su apertura ya que ello no fue solicitado así por el funcionario en la contestación de cargos y, además, porque se abstuvo de negar las imputaciones realizadas por la Administración. Ahora bien, al respecto debe observarse que luego de solicitar la reposición del procedimiento por diversos vicios en su tramitación, la actora a todo evento negó los cargos al indicar en su escrito de contestación que "a todo evento niego, rechazo y contradigo, tanto en los hechos, como en el derecho, los cargos que se me han formulado, por no ser ciertos los hechos aducidos y no ajustarse a la verdad verdadera". Además, denunció el incumplimiento del artículo 111 del Reglamento referido, por cuanto no se le tomó declaración y no se efectuó investigación alguna antes de formularle cargos.

Sobre la consecuencia de este tipo de omisiones, esta Corte, en fallo de fecha 4 de mayo de 1989, bajo ponencia de la Magistrado Dra. Hildegard Rondón de Sansó (caso Romelia Alvarez La Concha contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Exp. 88-8877) sostuvo:

“En relación al fondo de la controversia, esta Corte coincide con el Tribunal *a quo* en lo concerniente a que la Administración al destituir a la querellante no ajustó su actuación a las reglas contenidas en los artículos que van del 110 al 116 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, que regulan el procedimiento que rigurosamente deben seguir los organismos administrativos para hacer uso de la potestad disciplinaria que le confiere la Ley en materia de destitución; en efecto, se observa que, desde su inicio, el procedimiento aparece viciado por cuanto no se dio cumplimiento a lo patuado en el artículo 111 que le impone a la Oficina de Personal la elaboración de un expediente que *contendrá las declaraciones del funcionario investigado*, así como las otras actuaciones necesarias para completar la averiguación administrativa; pero del expediente se desprende que a la querellante en ningún momento se le tomaron las declaraciones aludidas en el mencionado dispositivo normativo, pues el 3 de marzo de 1985 se le notifica que debe comparecer al acto de descargo, lo cual se cumple el día 4 de marzo de 1985 (folios 63-65). *Asimismo se observa que se infringió el lapso de quince (15) días a los fines de que la querellante promoviera y evacuara las pruebas que considerare conveniente para su descargo*, situación que queda evidenciada, en primer lugar, porque no existe el auto de apertura del lapso probatorio y, en segundo lugar, porque el abogado asesor de la Dirección de Personal, el 15 de marzo de 1985 —11 días después del acto de descargo— considera instruido el expediente y recomienda pasarlo a la Consultoría Jurídica (folios 67-68), o sea, antes de vencerse los quince días del lapso probatorio...” “...Los hechos anteriores evidencian que el procedimiento disciplinario seguido por la Administración contiene varios vicios muchos de los cuales a pesar de tener el carácter de procedimentales, adquieren una mayor entidad porque afectan el derecho de la defensa de la querellante, tales como la *omisión de la declaración inicial* y la *eliminación del lapso probatorio*; por tal razón se hace necesario restablecer la situación jurídica infringida y, en consecuencia, anular el acto mediante el cual fue destituida la querellante, y así se declara”. (Subrayado de la Corte en esta oportunidad).

En el caso de autos, como antes quedó evidenciado, igualmente se omitió tomarse a la actora la declaración inicial, y se eliminó el lapso probatorio de quince días luego del acto de descargos, lo que constituye una clara violación de derecho a la defensa de la querellante. Esta violación al derecho a la defensa en sede administrativa, ya que contra la decisión de destitución únicamente pudo agotarse la gestión conciliatoria, la cual en el caso de autos no tuvo mayor trascendencia pues la Administración se limitó a responder que no se había constituido la Junta de Avenimiento.

Por lo demás, no resulta válido el argumento de las sustitutas del Procurador General de la República en virtud del cual consideran que no hubo vicio en el procedimiento por cuanto la actora pudo conocer los hechos que se le imputaban. Tal argumento debe desestimarse ya que el conocimiento de los cargos no es lo que determina el vicio, sino la omisión de las fases procedimentales que permitan al funcionario investigado declarar en la investigación antes de que se le formulen cargos, así como promover y evacuar las pruebas que lo favorezcan.

De igual forma debe precisarse que si bien la actora efectivamente se ha defendido en sede jurisdiccional del acto de destitución, alegando a tal efecto tanto vicios formales como de fondo, de todas formas tal defensa no ha suprimido los vicios procedimentales graves en que incurrió la Administración al adelantar el respectivo procedimiento disciplinario, y que determinan una clara violación del derecho a la defensa. Ello, en razón de que si esta Corte obviara los vicios procedimentales señalados, evidentemente se vería forzada a fundar su decisión en el contenido de un expediente

disciplinario en el que no se permitió la realización de las actuaciones fundamentales de defensa a favor de la parte sancionada, actuaciones éstas de vital trascendencia en la decisión administrativa.

Las consideraciones antes expuestas llevan a esta Corte a concluir en la nulidad del acto de destitución recurrido, y así se declara. Consecuencialmente, se ordena la reincorporación de la recurrente al cargo de Analista Central de Personal IV en la Oficina Central de Personal, cargo que desempeñaba antes de su ilegal destitución, o a uno de igual o superior jerarquía y remuneración y así se declara.

**CPCA**

**21-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El derecho a la defensa debe respetarse, particularmente, en los casos de procedimientos en los cuales la Administración actúa en formación jurisdiccional.**

Con carácter previo al examen de la situación considera esta Corte necesario pronunciarse sobre el alcance que ha de otorgarse al artículo 69 de la Constitución, a los fines de determinar si el mismo establece una garantía que se limite exclusivamente al campo jurisdiccional o si se extiende a la esfera administrativa, por cuanto el texto del artículo alude a "jueces" y utiliza el verbo juzgar. En efecto, si se quisiera hacer una interpretación literal del texto aludido, se tendrían suficientes elementos para restringir su extensión al ámbito judicial. Ahora bien, no siempre un sujeto es enjuiciado ante un organismo jurisdiccional; sino que el control de su conducta a la luz del derecho puede ser efectuado por un organismo administrativo, bien de la propia Administración formal del Estado; bien, por estructuras enclavadas dentro de organizaciones gremiales, o bien, por organismos colegiados creados por leyes especiales para realizar la función disciplinaria o la función sancionatoria. En tales casos, organismos administrativos estarían actuando en una verdadera y auténtica función de juzgadores, esto es, subsumiendo la conducta imputada a un sujeto dentro del supuesto de una norma expresa, a los fines de determinar la responsabilidad que al mismo le corresponda. Estos órganos destinados a verificar la responsabilidad de los administrados actúan como verdaderos jueces, aun cuando no formen parte del Poder Judicial y no puedan formalmente calificarse como tales. Unido a estas situaciones están los múltiples y complejos procedimientos cuasi jurisdiccionales, en los cuales ante una Administración los administrados plantean sus conflictos de derecho subjetivos, correspondiéndole a ella dirimirlos, en la misma posición de equilibrio e imparcialidad que corresponde al juez.

Señalados los casos expuestos resulta evidente que en los mismos la Administración actúa como juez y por ello le es aplicable el dispositivo de la norma constitucional. Igual situación e igual solución tuvo la interpretación del artículo 68 de la Constitución, relativo al derecho a la defensa que, a pesar de referirse en el texto constitucional a la que se realiza en el proceso, esto es, en sede jurisdiccional; sin embargo, ha sido extendida a toda situación en la cual esté en juego una decisión que pueda incidir sobre la situación jurídica de un sujeto, lesionándola o afectándola en cualquier forma directa e inmediata.

En consecuencia de lo anterior, esta Corte estima que puede válidamente intentarse un amparo contra un organismo administrativo que tenga la función de decidir sobre las situaciones jurídicas concretas de los administrados, bien respecto a sus eventuales responsabilidades, o bien, para dirigir los conflictos que entre ellos se plantean.

El Consejo de Apelaciones por su función y naturaleza cae dentro de tales supuestos por lo cual es posible la procedencia del amparo si se violase la norma contenida en el texto constitucional y así se declara.

C. *Notificación*

**CPCA**

**5-4-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Guilio E. Diciccio vs. Inquilinato.

**En los procedimientos inquilinarios a los fines de la notificación, no rige para la misma el sistema previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que es a la parte que solicitó el pronunciamiento administrativo a la que corresponde efectuar por su cuenta la notificación.**

Observa esta Corte que, tal como lo señala la apelante, la materia inquilinaria tiene características especiales, por cuanto el acto dictado por las autoridades administrativas en esta esfera se dirige directamente a la esfera subjetiva de las partes en el contrato de arrendamiento, esto es, al arrendador y al arrendatario. Si bien es cierto que al elevarse el recurso contencioso-administrativo contra el acto es éste el objeto del mismo; sin embargo, no se trata de un recurso objetivo, por cuanto las partes de la relación sustantiva que, como se vio, son el arrendador y el arrendatario, están presentes. Se trata de la categoría de los actos cuasi jurisdiccionales que, dentro de los actos administrativos unilaterales de la Administración poseen características propias. Estos actos tanto en la esfera del procedimiento administrativo como en la impugnación ante los tribunales contencioso-administrativos tienen modalidades que derivan de la existencia de las verdaderas partes titulares de posiciones jurídicas sustantivas, por lo cual su actuación procesal se destina no sólo a destruir o confirmar la legitimidad del acto impugnado sino, esencialmente, a demostrar la validez de sus respectivas pretensiones. Señalado lo anterior, se aprecia que en el caso de autos lo que está en juego es la determinación del momento en que se verifica la notificación del acto, a los fines de computar el lapso para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo. La peculiaridad de los procedimientos inquilinarios se pone aquí de manifiesto con las circunstancias de que no rige para los mismos el sistema de notificaciones previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que, como es sabido, corre por cuenta de la Administración, sino que es a la parte que solicitó el pronunciamiento administrativo a la que corresponde efectuar por su cuenta la notificación.

Planteada como lo ha sido la naturaleza contradictoria del procedimiento, la justicia exige un tratamiento igualatorio de las partes y es por ello que el momento que se establezca para el cómputo del lapso para intentar el recurso tiene que ser el mismo para ambas partes. La propia resolución dictada por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento señala que: "El recurso por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato podrá ser interpuesto dentro de los treinta (30) días siguientes contados a partir de la notificación...". Es decir, que no alude a diferentes notificaciones sino a una sola y ésta no puede ser otra que el momento en que la última de las partes se dé por notificada como se requiere en todos los procedimientos jurisdiccionales. En el caso presente la fijación del cartel notificando a los inquilinos se produjo, como se señalara, en fecha 20 de abril de 1989, por lo cual el lapso de treinta

(30) días se vencía el 20 de mayo de 1989 y el recurso interpuesto por la apelante en fecha 17 de mayo de 1989 fue interpuesto en tiempo hábil y así se declara.

D. *Carácter inquisitivo*

**CPCA**

**18-4-90**

Conjuez Ponente: Rafael Badell M.

Caso: Serenos Metropolitanos Oriente, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En materia de procedimientos administrativos el principio dispositivo del proceso carece de aplicación (artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).**

Declarada como ha sido la nulidad de la resolución impugnada, esta Corte aun cuando estima innecesario hacer otras consideraciones respecto al fondo de la presente controversia, considera que debe ser aclarado el punto relativo al supuesto vicio de inaplicabilidad de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil derogado, hoy artículos 12, 243 y 244 del Código vigente, en el sentido de que los mismos son inaplicables a los actos administrativos, por cuanto dichos artículos regulan el llamado principio dispositivo del proceso que limita a los jueces en sus poderes decisorios, obligándolos a resolver únicamente sobre las cuestiones alegadas en la demanda y en su contestación. Por el contrario, en materia de procedimientos administrativos el citado principio dispositivo carece de aplicación en razón de lo dispuesto en los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por último, esta Corte estima pertinente aclarar que las Comisiones Tripartitas, como órganos administrativos, se encuentran regidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, entre otras y, en esta misma Ley, aparece como obligación de la autoridad administrativa que resuelve el asunto, la de decidir todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación (artículo 62), norma que se complementa con lo prevenido en el artículo 89 que expresamente establece que el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo de recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados.

La amplitud que se atribuye en el procedimiento administrativo al órgano que decide, justifica que en el examen de los asuntos que se someten al conocimiento de las Comisiones Tripartitas por virtud de la Ley contra Despidos Injustificados, éstas, aun si no fuere alegado por las partes, pueden analizar el cumplimiento de los extremos para la procedencia de dicha aplicación.

**CPCA**

**18-4-90**

Conjuez Ponente: Rafael Badell M.

Caso: Cristalería Atlántico vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En materia de procedimientos administrativos el principio dispositivo contenido en los artículos 12, 243 y 244 del Código de Procedimiento Civil es inaplicable, según lo dispuesto en los**

**artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.**

En cuanto a la denuncia del supuesto vicio de inaplicabilidad de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil derogado, hoy 12, 243 y 244 del vigente, esta Corte debe reiterar su criterio jurisprudencial, en el sentido de que los mismos son inapelables a los actos administrativos, por cuanto dichos artículos regulan el llamado principio dispositivo del proceso que limita a los jueces en sus poderes decisorios, obligándolos a resolver únicamente sobre las cuestiones alegadas en la demanda y en su contestación. Por tanto, no cabe el alegato del recurrente relativo a que tales dispositivos son de aplicación impretermisible por parte de las Comisiones Tripartitas al momento de dictar sus decisiones, ya que en materia de procedimientos administrativos el citado principio dispositivo carece de aplicación en razón de lo dispuesto en los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

Por tanto, las Comisiones Tripartitas como órganos administrativos se encuentran regidos, entre otras, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la que se estatuye como obligación de la autoridad administrativa que resuelve el asunto, la de decidir todas las cuestiones que hubiesen sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación (artículo 62), norma que se complementa con lo prevenido en el artículo 89 que expresamente establece que el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no haya sido alegado por los interesados, ya que en mérito al interés público se impone a la autoridad administrativa el deber inquisitivo de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada.

En consecuencia, el principio inquisitivo domina en el procedimiento administrativo; en tanto el principio dispositivo o instancia de parte prevalece en el proceso judicial; por lo que en el primero el órgano debe ajustarse a los hechos, prescindiendo de que hayan sido alegados y probados o no por el administrado. La autoridad administrativa, entonces, no sólo debe ajustarse a los alegatos y a las pruebas aportadas por las partes, lo que lo distingue del proceso civil, donde el juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según pruebas aportadas por las partes (verdad formal). En rigor, tanto Administración como el administrado procuran conocer la verdad material, ya que si la decisión administrativa no se ajustara a los hechos materiales verdaderos estaría viciada.

La amplitud que se atribuye en el procedimiento administrativo al órgano que decida, justifica el examen de los asuntos que se someten al conocimiento de las Comisiones Tripartitas por virtud de la Ley Contra Despidos Injustificados, éstas, aun si no fuere alegado por las partes, pueden analizar el cumplimiento de los extremos para la procedencia de dicha aplicación.

E. *Lapsos*

CPCA

18-4-90

Magistrado Ponente: Rafael Badell M.

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

**El retardo en las decisiones de los órganos administrativos no ocasiona la nulidad de los mismos, y menos aun cuando se trata de órganos administrativos que realizan funciones de carácter jurisdiccional. Sin embargo, para resguardar el derecho a la defensa, en estos casos de mora, debe notificarse a las partes la oportunidad para la decisión.**

En relación al alegato atañedor al vicio de ilegalidad en que incurrieron las Comisiones Tripartitas, tanto de primera como de segunda instancia, al no haber decidido en los lapsos establecidos en los artículos 6 y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados y 29 de su reglamento, esta Corte considera que la mora en las decisiones de los órganos administrativos no puede ocasionar la nulidad de los mismos, más aun cuando se trata de órganos administrativos que realizan funciones de carácter jurisdiccional, como es el caso de las Comisiones Tripartitas, en los que la multitud de controversias que se plantean con motivo de la aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados ha impedido que las resoluciones se dicten en el tiempo de ley.

Por tanto, a juicio de esta Corte debe aplicarse en forma supletoria el principio establecido en el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil relativo a la posibilidad de diferir por una vez la decisión y la obligatoriedad de notificar de la misma si fuere dictada fuera de la oportunidad señalada en el diferimiento, es decir, que si la decisión de la Comisión tripartita no fuere dictada dentro de la oportunidad señalada en los artículos 6 y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados y 29 de su Reglamento, la Comisión deberá dictar un auto difiriendo para una oportunidad determinada, el momento en el cual va a producir la decisión y, en caso de que no dictare el auto o, que habiéndolo dictado, decidiera fuera de la oportunidad señalada en él, debe notificar a las partes de la decisión, sin lo cual no correrá el lapso para interponer los recursos, a fin de que las partes no sean sorprendidas o vean menoscabado su derecho a la defensa. Sin embargo, es lo cierto que no puede establecerse la nulidad por ilegalidad de las referidas resoluciones por razones de tardanza, desde que no hay norma expresa que así lo determine.

F. *Pruebas*

CPCA

18-4-90

Conjuez Ponente: Rafael Badell M.

Caso: Colegio Bicentenario, C.A. vs. República.

**La Ley de Procedimientos Administrativos no establece disposición alguna que limite la promoción de pruebas en los recursos administrativos. Por lo tanto, la autoridad administrativa no sólo debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes,**

**pudiendo llevar a cabo las medidas de prueba que sean precisas a fin de determinar la realidad efectiva de los hechos determinantes para la toma de sus decisiones.**

Al respecto, cabe recordar que las Comisiones Tripartitas, como órganos administrativos, se encuentran regidas por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, entre otras, y en esta misma Ley aparece como obligación de la autoridad administrativa que resuelve el asunto la de decidir todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación (artículo 62), norma que se complementa con lo prevenido en el artículo 89 que expresamente establece que el órgano administrativo deberá resolver *todos* los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o *que surjan con motivo de recurso* aunque no hayan sido alegados por los interesados.

Asimismo se observa que la aludida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no establece disposición alguna que limite la promoción de pruebas en los recursos administrativos, porque en caso contrario, existiría cierta contradicción por cuanto por una parte establece la obligación del órgano administrativo de decidir todas las cuestiones que surjan con motivo de un recurso —sin distinción sobre el mismo— y, por la otra, al restringir su prueba imposibilitaría el establecimiento de la verdad por parte del aludido órgano. Pero, es lo cierto, que tal caso no se presenta en la mencionada ley, por cuanto la intención del legislador fue que en los recursos administrativos la Administración apreciara todas las cuestiones que le fueran planteadas, ya que al disponer de una mayor información, se logrará una mayor racionalización y eficacia en sus decisiones.

Con base en lo anterior, comprende esta Corte que es posible la evacuación y subsiguiente valoración de pruebas por ante las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, ya que en los recursos administrativos impera el principio de la verdad material, al punto de que, aunque el interesado sea remiso en ese sentido, la Administración puede llevar a cabo las medidas de prueba que sean precisas a fin de determinar la realidad efectiva de los hechos determinantes para la toma de sus decisiones, es decir, que en el procedimiento administrativo el órgano debe ajustarse a los hechos, prescindiendo de que hayan sido alegados y probados o no por el administrado.

La autoridad administrativa, entonces, no sólo debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes, lo que lo distingue del proceso civil, donde el juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según pruebas aportadas por las partes. En rigor, tanto Administración como administrado, procuran conocer la verdad material, ya que si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materiales verdaderos, la misma estaría viciada.

G. *Silencio administrativo: efectos*

**TSCA-RC (54)**

**14-5-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Jesús Ochoa Fuenmayor vs. Contraloría General de la República.

**Cuando el particular se acoge al beneficio procesal del silencio administrativo, la Administración Pública se torna incompetente para decidir negativamente fuera de los lapsos**

**legalmente establecidos, ya que de lo contrario se estaría obligando al particular a interponer dos recursos: uno contra el silencio, y otro contra el acto negativo superviniente.**

No obstante no ser éste el caso de autos, este Juzgado estima conveniente destacar que existen algunos supuestos de hecho, de naturaleza excepcional, en los cuales la Administración que no decidió oportunamente debe abstenerse de hacerlo luego. Se hace referencia, en concreto, a los casos en los cuales los recursos administrativos introducidos por el particular no fueron decididos oportunamente y el particular, ante la inercia administrativa, decidió acogerse al beneficio procesal consagrado en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (silencio administrativo negativo). En estos casos, la Administración Pública se torna incompetente para decidir negativamente fuera de los lapsos legales establecidos, pues ahora la autoridad competente para conocer el asunto es otra, a saber: o bien el superior jerárquico del funcionario por ante quien se recurrió originalmente, o bien el tribunal contencioso-administrativo competente. De permitirse lo contrario se le estaría causando un perjuicio al particular, ya que éste se vería obligado a interponer no uno sino dos recursos: el primero, contra el acto administrativo originalmente impugnado, con fundamento en el beneficio procedimental al cual se acogió el interesado (silencio administrativo negativo); el segundo, contra el acto administrativo expreso, dictado por la autoridad administrativa con posterioridad al momento en el cual el particular intentó el recurso inmediato siguiente. En definitivas cuentas, pues, cuando el particular interesado se acoge al beneficio del silencio administrativo negativo e intenta el recurso inmediato siguiente, el órgano de la Administración que incumplió el deber de decidir oportunamente pierde competencia para decidir el recurso negativamente fuera de lapso, pero sigue siendo competente —en atención a los principios de celeridad y eficacia procesal— para decidir de manera favorable, aun fuera de lapso (Pietro Virga, *Diritto Amministrativo* —Atti e Ricorsi—, Giuffré Editore, Milano, 1987, p. 210 y ss.).

#### H. Perención

**TSCA-RC (54)**

**14-5-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Jesús Ochoa Fuenmayor vs. Contraloría General de la República.

**El Tribunal señala cuáles son las características de la perención en el procedimiento administrativo.**

Un detenido análisis de las normas legales que regulan la perención en el procedimiento administrativo permite arribar a las siguientes conclusiones:

1) A tenor del artículo 64 transcrito *supra*, la perención *sólo* puede producirse en los procedimientos administrativos iniciados a instancia del particular interesado. En otros términos, la perención es una modalidad de terminación anómala del procedimiento administrativo iniciado a instancia del administrado, y como tal no puede ser aplicada analógicamente a los procedimientos iniciados de oficio, pues, como es bien sabido, toda norma “excepcional” debe ser objeto de interpretación restrictiva. A idéntica conclusión han arribado nuestra doctrina (entre otros, José Araujo Juárez, *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Vadel Hermanos Editores,

Valencia, Venezuela, 1989, pp. 237 ss.), así como nuestros tribunales con competencia en materia contencioso-administrativa.

Cabe aquí citar un interesante fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 26-3-87, bajo la ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó (caso Meira Ferrer vs. la República de Venezuela), publicado en la *Revista de Derecho Público* N° 30, pp. 113 y 114). En dicha decisión, la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse acerca de la defensa de "extinción", por perención, del procedimiento sancionatorio invocada por el recurrente, y afirmó lo siguiente:

"...La decisión fuera de los lapsos legítimamente establecidos no es inválida y no se produce con el transcurso del tiempo la extinción del procedimiento; esto sólo sucede en los procedimientos iniciados a instancia de parte, en los cuales opera la perención del procedimiento por la inactividad del administrado interesado, y nunca por la inactividad de la Administración (artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). La demora de la Administración no produce caducidad, sólo puede generar responsabilidad administrativa y civil del funcionario por la omisión o demora en la tramitación, o en todo caso prescripción de la falta o de la sanción..."

Por las mismas razones expuestas, la inactividad de la Administración no produce, en el caso de un procedimiento sancionatorio, el perdón o condonación, puesto que no es un efecto establecido en ninguna norma..." (Subrayado de este Juzgado).

2) La perención del procedimiento administrativo sólo puede producirse cuando la paralización es imputable al particular. El instituto de la perención presupone, pues, la inercia del interesado.

3) La perención se produce por la sola paralización del procedimiento, por causa imputable al particular interesado, por un lapso de dos meses. Por lo tanto, puede aseverarse que la perención —por mandato del artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos— opera de Derecho, que la misma se produce de manera automática, pero que la Administración Pública, por vía de excepción, puede continuar la tramitación del procedimiento, cuando así lo justifiquen razones de interés público.

De cuanto ha sido señalado en los párrafos que anteceden se desprende que los procedimientos administrativos iniciados de oficio (es decir, por la propia Administración Pública) *no* perimen. En los procedimientos iniciados de oficio, pues, la paralización del procedimiento por dos meses tiene una sola consecuencia: el funcionario encargado de la sustanciación, de no haber respetado los términos y plazos establecidos por la ley, puede ser sancionado administrativamente y obligado —además— a pagar los daños y perjuicios que su conducta omisiva pudiere haber ocasionado. Así se declara de manera expresa.

#### I. *Vicios*

**TSCA-RC (56)**

**14-5-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Morris Curiel & Sons, S.A. vs. Contraloría General de la República.

**La inexistencia del acta fiscal, actuación inicial y necesaria de todo procedimiento administrativo de reparo, hace presumir la falta absoluta del mismo.**

Observa este Tribunal que no consta en autos, ni en original ni en copia fotostática, ejemplar alguno de las actas presuntamente levantadas por los funcionarios fiscalizadores de la Contraloría General de la República en relación a los reparos impugnados, quienes tampoco son identificados. El acta fiscal, actuación inicial y necesaria en todo procedimiento de reparo por divergencias en la determinación de la naturaleza de los bienes cuya importación se grava, conforma la motivación fáctica del reparo, ya que en ella deben quedar asentados todos los elementos de hecho investigados por los funcionarios, y es a partir de dichos elementos que se constituye la fundamentación jurídica del acto de reparo.

Ante la inexistencia en autos de las actas por medio de las cuales se dio inicio a los procedimientos administrativos que culminaron en los reparos impugnados, es imposible para este juzgador analizar la legalidad del procedimiento administrativo constitutivo de los actos impugnados, ni la competencia de los funcionarios que levantaron dichas actuaciones, así como tampoco sobre la identidad de los elementos de juicio apreciados por la Administración Contralora para la emanación de los reparos impugnados.

Por otra parte, la inexistencia en el expediente de los actos que configuran el inicio del procedimiento legalmente establecido hace presumir la falta absoluta del mismo. De la misma manera, al ser imposible la constatación de la debida competencia de los funcionarios fiscalizadores, por cuanto los mismos no se encuentran identificados en el expediente, y siendo que dicha competencia no se presume, deben declararse los actos recurridos como emanados de autoridades manifiestamente incompetentes. Todo lo cual configura el vicio de nulidad absoluta de los actos impugnados establecidos en el artículo 19, ordinal 4º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

### 3. *Los actos administrativos*

#### A. *Caracterización*

**CPCA**

**19-5-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**En esta sentencia la Corte conoció de un recurso de nulidad contra el acto administrativo adoptado por la asamblea de Jueces Superiores en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda en la cual se designó un Juez de la Jurisdicción Penal como Juez Instructor Especial para conocer de ciertas irregularidades detectadas en el suministro de dólares a tasas preferenciales para la importación, declarando nulo el acto impugnado por incompetencia, pues es sólo el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público el habilitado para designar un instructor especial para conocer de hechos punibles vinculados con esa materia. La Corte, sin embargo, en su decisión consideró expresamente "válidos los actos realizados por dicho juez durante el tiempo que le ha correspondido actuar como instructor especial".**

*Voto salvado de los Magistrados Hildegard Rondón de Sansó y José Agustín Catalá*

Los Magistrados Hildegard Rondón de Sansó y José Agustín Catalá salvaron con los siguientes argumentos:

1) Se estima que la decisión impugnada, esto es, la designación efectuada por la Asamblea de Jueces Superiores en lo Penal de la circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 18 de abril de 1989, fue un acto administrativo y, como tal, sujeto a los recursos que contra los mismos se establecen. Ahora bien, se trató de un *acto instrumental* que carece de otro objetivo que no sea el de que con el mismo se propone, esto es, la atribución concreta del conocimiento de un caso específico a un juez determinado. Resulta obvio, por consiguiente, que tales actos no pueden tener el mismo tratamiento que los proveimientos administrativos verdaderos y propios, dotados de imperatividad y autotutela y destinados a satisfacer las necesidades que tutelan los órganos administrativos de los cuales emanen. Tampoco se equiparan a los actos cuasi jurisdiccionales, a través de los cuales la Administración dirime un conflicto de derechos subjetivos. Al precisar lo anterior, resulta igualmente obvio que un acto que simplemente escoge dentro de una categoría de jueces al que va a instruir un expediente, dictado por un organismo que al actuar así no opera como un ente jurisdiccional, sino como un órgano administrativo, no puede tener el mismo tratamiento que se da a los actos administrativos a los cuales precedentemente se aludiera.

2) Es cierto que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sólo pareciera referirse, al establecer el procedimiento constitutivo del acto, a la formación de los proveimientos administrativos, es decir, a los actos autoritarios y unilaterales de la Administración y, con base en esta formulación unitaria de la entidad del acto administrativo, con criterio erróneo, se le han aplicado a supuestos como el presente, las mismas condiciones, modalidades y efectos de los actos administrativos autoritarios (proveimientos, o a los actos cuasi jurisdiccionales). El objeto de esta sentencia debe llevar a reflexión sobre la necesidad de delimitar las diferencias entre los actos, realizando así la jurisprudencia la labor integrativa que permita tratar a cada una de las categorías en su correcta ubicación.

3) El juez que se enfrenta con una situación como la planteada en el fallo del cual disintimos percibe que existe una anomalía en la situación. ¿Cómo puede el vicio de un acto administrativo afectar el contenido de todo un proceso jurisdiccional? . . . En el caso presente, con buen criterio se mantuvo el principio de la conservación de los efectos jurídicos, pero tal posición, de no ser asumida, habría llevado a la nulidad de todo lo actuado.

4) Estiman los disidentes que es una labor integrativa la que corresponde al organismo jurisdiccional que decide los recursos de esta índole, en la cual es necesario buscar los elementos que derivan de la ausencia de una regulación expresa de actos como el presente, que evidentemente se erigen como de naturaleza instrumental y meramente organizativa. Consideran al efecto los disidentes, que una fórmula para distinguir entre los actos autoritarios y los actos como el que fuera objeto del recurso, podría ser la de entender que los mismos se rigen, a los fines de su impugnación, por el lapso de treinta (30) días previsto en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. El acto quedaría calificado así como de efectos temporales, extendiendo la conceptualización de esta categoría no sólo al orden meramente cronológico, que hasta ahora se le ha dado, sino también a las actuaciones instrumentales como la presente que no pueden tener un tratamiento análogo al de los verdaderos y propios proveimientos administrativos.

5) El acto de efectos temporales no puede considerarse, a juicio de quienes disienten, solamente como aquel que se agota en el tiempo, sino que hay que extender su conceptualización a todos aquellos actos complementarios del ejercicio de una función verdadera y propia pero que, como tales, no constituyen tal ejercicio. Conformarían así la categoría de los actos temporales, todas aquellas actuaciones dirigidas a constituir el enlace entre proveimientos, a otorgar eficacia jurídica a actos ya dictados y que conforman la ejecución de los mismos. El criterio de temporalidad pasaría de esta

forma a aludir no solamente a la fijación de un término máximo de extinción de la eficacia del acto impugnado, sino que aludiría a todas las actuaciones que están destinadas en el tiempo sólo a permitir el ejercicio de una función jurídica verdadera y propia.

Es éste el calificativo que ha debido dársele al acto impugnado, con lo cual su admisión no era posible, ya que dictado como fue el 18 de abril de 1989, el recurso aparece interpuesto el 17 de junio de 1989, en cuya oportunidad era manifiestamente extemporáneo y así ha debido declararse.

6) Por otra parte, no pueden dejar de anotar los disidentes que el juez al cual le fuera asignada la instrucción especial de la causa, tenía competencia en la materia, en razón de lo cual la designación no podría nunca afectar esta competencia natural y, de haber estado viciada como lo estimó la Corte, tal vicio era convalidable, esto es, de nulidad relativa y con ello incapaz de producir el efecto invalidante que se le ha querido atribuir cuando, por el contrario, con la regular actuación del juez, se convalidó la presunta irregularidad.

7) Estiman los disidentes que cualquiera de las dos vías antes señaladas, esto es, la calificación del acto impugnado como de efectos temporales, o la del vicio que lo afectara como de nulidad relativa y el reconocimiento de su convalidación, habrían llevado a un resultado diferente al que se obtuvo con la declaratoria, en la cual ni siquiera la facultad extraordinaria acordada por el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que permite a la Corte fijar los efectos de sus decisiones en el tiempo, justifica la manifiesta incongruencia que tal decisión revela.

#### B. *Motivos*

**CSJ-SPA (155)**

**17-3-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Educación).

No obstante lo dicho anteriormente, se debe indicar que tanto los actos administrativos de efectos particulares como los de efectos generales, responden a determinados motivos que tuvo la Administración al momento de dictarlos. Estos motivos que pueden o no constar en el mismo texto del acto administrativo, según sea el caso, los llamados presupuestos de hecho del acto, los cuales tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, "deberán mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho"... "de la norma". Estos presupuestos de hecho o motivos de los actos administrativos deben ser comprobados, apreciados y calificados adecuadamente por la Administración, ya que si no existen, o si han habido errores en la apreciación y calificación de los mismos, se configura un vicio en la causa que produce la anulabilidad tanto de actos de efectos particulares como de efectos generales.

**CPCA**

**15-5-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Feliz Chacín D. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Para decidir, esta Corte observa:

1) En primer lugar, corresponde decidir si la recurrida incurrió en el vicio que le imputa el representante de la República, por haberse apartado de la verdad procesal al haber declarado que el acto administrativo adolecía del vicio de inmotivación.

Al respecto cabe señalar:

El *a quo* señaló concretamente que en el acto administrativo impugnado existen aseveraciones contrapuestas, sin fundamentos que respalden uno u otro planteamiento, pues, por una parte, expresa:

“...el acto recurrido en ningún momento se refiere a que el recurrente lo asiste o no el derecho de propiedad...”.

Y por la otra:

“...ratifica la negativa de otorgar el permiso solicitado hasta tanto las partes (Nación y Sucesión Chacín Ducharne) no diluciden por ante los tribunales competentes su conflicto de propiedad”.

Ahora bien, efectivamente, el acto administrativo impugnado ratificó la negativa de otorgar el permiso solicitado hasta tanto las partes no diluciden por ante los tribunales competentes su conflicto de propiedad. Además, en el acto cuestionado, en dos oportunidades, se hace énfasis en que no se ha dilucidado por ante los tribunales el conflicto de propiedad existente entre los miembros de la Sucesión Chacín Ducharne y la República (folio 9).

Pero, a su vez, el acto impugnado asevera que en ningún momento se ha hecho referencia a la circunstancia de si al recurrente le asiste o no el derecho de propiedad del terreno.

De acuerdo con lo expuesto, más que un problema de motivación, es decir, la exteriorización de los motivos del acto, nos encontramos con un problema vinculado con la causa misma del acto. En efecto, por lo que respecta a la motivación, el artículo 18, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos exige, en la respectiva providencia, la expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes. Si las razones alegadas en el acto o sus fundamentos legales son contradictorios, nos encontramos ante un vicio que afecta al elemento “causa”, mas no a la motivación.

El *a quo* incurrió entonces en el vicio de confundir el elemento motivación con la causa, lo que resulta evidente de la lectura misma del fallo en su página 16 cuando, al declarar el vicio de inmotivación, o hace fundamentado en la circunstancia de que:

“...no aparecen elementos que demuestren la existencia de tal conflicto (el de propiedad)...”.

Es decir, vincula la ausencia de motivación a la inexistencia de elementos probatorios que justifiquen la decisión adoptada, elementos probatorios que constituirían los supuestos de hecho del acto (causa).

### C. Motivación

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Pedro E. Linares vs. República (Ministerio de Justicia).

**La nulidad de los actos administrativos viciados de inmotivación, debe ser declarada sólo cuando dicho vicio disminuya de alguna manera las posibilidades de defensa de los interesados. Por lo tanto, la motivación de los actos administrativos**

**puede ser anterior a los mismos y hasta concomitante, siempre y cuando conste que el interesado tuvo acceso al expediente administrativo donde se encuentra expresada dicha motivación.**

Los artículos 9 y 18, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagran la obligación para la Administración de motivar los actos administrativos de efectos particulares, exceptuando de este requisito formal los de simple trámite y aquellos que la ley autorice a no explicar sus motivos. Dichas normas se refieren, no a la motivación intrínseca del acto, que siempre existe, sino a su motivación extrínseca, es decir, al requisito formal de expresión, entendiéndose exteriorización, debidamente hecha del conocimiento de los interesados de los fundamentos de hecho y de derecho que motivan el acto administrativo en cuestión.

El requisito de la motivación extrínseca como elemento formal de validez de los actos administrativos ha sido concebido por la ley como un factor determinante para la garantía de defensa de los administrados. En efecto, la obligación impuesta a la administración de expresar formalmente en el texto del acto la fundamentación fáctica y jurídica del mismo, tiene como finalidad principal permitir al administrado analizar los motivos en que se ha basado la administración para actuar y, en vista de ello, evaluar las posibilidades de ejercer los recursos que la ley pone a su alcance para enervar dicha actuación. De la misma manera, la motivación extrínseca de los actos administrativos permite al juez contencioso-administrativo ejercer un adecuado control de la actividad de la administración cuya legalidad ha sido contestada.

Es por ello que la jurisprudencia, en su progresiva interpretación de la ley, ha ido desarrollando las condiciones de procedencia de la nulidad de los actos administrativos viciados de inmotivación, la cual debe ser declarada sólo cuando dicho vicio disminuya de alguna manera las posibilidades de defensa de los interesados. En tal sentido, se ha establecido que la motivación de los actos administrativos puede ser anterior a los mismos y hasta concomitante, siempre y cuando consta que el interesado tuvo acceso al expediente administrativo donde se encuentra expresada dicha motivación. Por otra parte se ha considerado suficiente la motivación que sólo expresa la base legal de la actuación administrativa cuando la norma en que dicha actuación se fundamenta, tiene un supuesto unívoco y cuando la motivación fáctica se encuentra claramente establecida en el expediente administrativo, siempre que el interesado haya tenido acceso a él. En todos estos supuestos, el no cumplimiento a cabalidad de los requisitos formales de motivación de los actos administrativos, no acarrea en sí mismo la nulidad del acto impugnado, y sólo cuando dicho incumplimiento ha causado indefensión al recurrente procede la declaratoria de la nulidad de aquél.

En el caso de autos se observa que al recurrente se le hace una serie de imputaciones con base en la supuesta transgresión de distintas normas jurídicas, entre otras, con fundamento en el ordinal 2º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa. Se observa asimismo que de los múltiples supuestos de hecho que prevé la norma citada —la cual constituye la base legal del acto impugnado— se le imputan al recurrente “insubordinación, falta de probidad y acto lesivo a los intereses de la República”. Sin embargo, el texto del acto que le fue notificado al recurrente sobre su destitución, no señala con base en cuál de los supuestos imputados (o si es en función de algún otro supuesto contenido en el ordinal 2º del artículo 62 citado) se fundamenta dicho acto.

Como quedó arriba establecido, parece indudable que el acto impugnado se dictó de conformidad con el informe que sobre el caso presentó la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia y que su fundamentación fáctica y jurídica es la allí señalada. Sin embargo, como también se ha señalado, en el supuesto que dicho informe se considerase la motivación anterior del acto impugnado, no consta que dicho informe

haya sido del conocimiento del recurrente ni que éste haya tenido acceso al expediente administrativo con posterioridad a la emisión del informe citado.

Así las cosas, siendo la norma que sirve de base legal al acto impugnado, una norma de supuestos de hecho múltiples y no habiendo constancia que el recurrente nubiese podido imponerse del informe donde se identificaban los supuestos que constituían la motivación fáctica y jurídica del acto impugnado, dicho acto no ofreció al recurrente las garantías suficientes para que éste pudiese ejercer sus defensas a cabalidad, por lo cual, el acto administrativo impugnado está viciado de inmotivación y, por lo tanto, es anulable, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

**CSJ-SPA (112)****15-3-90**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Industrias Sabana, C.A. vs. República (Ministerio de Fomento).

**La inmotivación que constituye un vicio en los fundamentos del acto consiste en la ausencia absoluta de motivación, mas no aquella que contenga los elementos principales del asunto debatido, y su principal fundamentación legal, lo cual garantiza al interesado el conocimiento del juicio que sirvió de fundamento para la decisión.**

A este respecto, la Corte advierte que, conforme a lo sustentado reiteradamente por la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, la inmotivación que constituye vicio en los fundamentos del acto, consiste en la ausencia absoluta de motivación, mas no aquella que contenga los elementos principales —aunque no todos ellos— del asunto debatido, y su principal fundamentación legal, modo de garantizar al interesado que pueda conocer el juicio que sirvió de fundamento al funcionario para decidir como decidió, y cuáles fueron sus razonamientos.

En el presente caso, además de que la motivación formal aparece ratificada por los elementos materiales que surgen del procedimiento administrativo, ocurre que de lo expresado en el texto de la resolución impugnada la actora podría deducir perfectamente, y en efecto dedujo, cuáles habían sido las razones y elementos que tuvo en cuenta el ciudadano Ministro de Fomento para decidir como decidió, hasta el punto que en el propio recurso se impugnan dichas razones.

**CSJ-SPA (155)****17-3-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Educación).

A este respecto, la Sala debe señalar que la motivación es un requisito de forma de los actos administrativos de efectos particulares exclusivamente, tal y como lo establece el artículo 9 concordado con el numeral 5º) del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; en consecuencia, el acto recurrido, por ser de efectos generales, no requiere para su validez formal ser motivado, aunque de hecho lo haya sido, por lo que no puede adolecer del vicio de falta de motivación, y así se declara.

CSJ-SPA (148)

4-4-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: C.A. Radio Caracas vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**La expresión formal de los motivos del acto administrativo es particularmente exigible respecto de los actos sancionatorios.**

Por lo que respecta a la falta de motivación, entiende la Sala que, a pesar de ser aquélla una manifestación formal, consistente en la exteriorización de los hechos o circunstancias, así como de las bases jurídicas, que sirven de sustento a la decisión, se encuentra siempre estrechamente vinculada a la misma razón de ser o contenido del acto que la Administración dicta.

Es por ello que la exteriorización o expresión formal de los motivos del acto cobra más fuerza y relevancia, cuando se trata de casos como el presente, en los cuales la norma permite a la Administración seleccionar, entre diversas opciones, la que resulte más adecuada, en razón de los hechos ocurridos, esto es, del supuesto de hecho que real y efectivamente se presente, y de la valoración que del mismo debe hacerse para escoger una consecuencia jurídica y desechar las demás opciones permitidas de manera expresa por la norma. Y esto tiene aún mayor trascendencia cuando se trata de aquellos actos que —como el presente, referido a policía de espectáculos—, se inscriben en el ejercicio de las facultades de policía de la Administración, actos que, por su propia naturaleza represiva, tanto repercuten, desfavorablemente, en la esfera jurídica del administrado. La expresión de los motivos es, en su consecuencia, particularmente exigible para la emisión de los actos relativos a la policía de espectáculos que, como las transmisiones de radio y televisión, pueden llegar al espectador incluso de sorpresa y, en todo caso, sin el propósito deliberado y consciente de escucharlas y presenciarlas, incluso, sin el pago de un precio.

Y, precisamente, en el acto objeto del presente proceso, no se encuentra señalada con claridad la causa de la decisión, limitándose la impugnada a indicar que se incumplió con lo establecido en una norma y que se aplica la sanción prevista como consecuencia del incumplimiento. No aparecen, pues, en el texto de la decisión, las circunstancias precisas que la Administración considera contrarias a la norma, y configuradoras, por ende, del supuesto fáctico previsto como razón de hecho que permita y exija la aplicación de la potestad sancionatoria en manos de la Administración.

Es más, ni siquiera es posible deducir tales hechos o circunstancias del contenido del expediente administrativo remitido por el Ministro con oficio Nº 489 del 24 de septiembre de 1981, y el cual está "integrado por cuatro (4) folios útiles y un video cassette".

De los elementos que integran el señalado expediente administrativo no puede deducirse en forma clara, la fundamentación de la decisión adoptada. En este sentido la Sala debe desechar el argumento contenido en el Informe del Procurador (f. 67), en el sentido de que la motivación del acto aparece claramente contenida en el "Análisis del Programa Fantástico", en cuyas páginas 6, 7, 8 y 9 son reseñados algunos números calificables de grotescos e inmorales.

...Concluida la motivación de un acto por el recuento o exposición de las consideraciones que sobre el caso concreto produjo la Administración para emitir su voluntad, no es válido presentarlo como una justificación elaborada con posterioridad al acto mismo, a la decisión acordada, ya que esto desvirtúa el sentido lógico del requi-

sito que los principios y normas procedimentales imponen al ejercicio de la función administrativa. En el presente caso, la Administración autora del acto no expresó adecuadamente las causas o motivos que fundamentaron su decisión, ni pueden extraerse tales circunstancias de la documentación que remite al proceso copia certificada del expediente administrativo relativo al acto impugnado, por lo que resulta forzoso concluir que ciertamente existe el vicio de inmotivación alegado por la recurrente, y así se declara.

**CPCA****17-4-90**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Josefa Bucarito vs. INOS.

**La motivación configura un elemento de validez para las remociones que se funden en el Decreto 211.**

Por ello la motivación configura un elemento de validez para las remociones que con fundamento en esa norma adopte la Administración. Motivación que por lo demás disponen los artículos 9 y 18, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se indique en el texto mismo del acto que sustente, sin que sea posible subsanarse a posteriori, pues con ello se estaría permitiendo a la Administración corregir sus errores en desmedro del derecho de defensa del funcionario afectado por la remoción. En fuerza de tal razonamiento estima esta Corte que ni el Tribunal de la Carrera Administrativa, ni esta Alzada tienen por qué entrar a rebuscar en las actas del expediente, la motivación omitida, pues, como ya se dijo, la confusión a que puede dar lugar el supuesto normativo invocado como fundamento del acto imponen a la Administración la carga de explicar la misma en el acto notificado, en cuya virtud resulta procedente la inmotivación y consecuentemente la declaratoria de nulidad del acto de remoción, apreciada por la primera instancia, y así se decide.

**TSCA-RC (54)****14-5-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Jesús Ochoa Fuenmayor vs. Contraloría General de la República.

**La motivación, como requisito formal del acto administrativo, debe ser suficiente.**

Nuestra doctrina y jurisprudencia han reconocido, de manera virtual o implícita, que la motivación, como requisito formal del acto administrativo, debe ser suficiente (“principio de la suficiencia de la motivación”). En efecto, la motivación de los actos administrativos debe ser —necesariamente— suficiente, es decir, de una amplitud tal que permita al interesado reconstruir el proceso lógico a través del cual se formó la voluntad administrativa que le lesiona sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos. Por lo tanto, la motivación del acto debe ser capaz de poner en evidencia la concatenación lógica que une (vincula) las diversas premisas que sirvieron de sustento a la Administración al momento de tomar su decisión.

D. *Revocación*

CPCA

31-5-90

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Inversiones Edén, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Los actos administrativos de efectos particulares creadores o declarativos de derechos a favor de particulares una vez firmes, no pueden ser revocados por la autoridad administrativa, sin estar viciado el acto revocatorio de nulidad absoluta (art. 19, ord. 2º, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).**

Ahora bien, siendo la asignación concreta de zonificación o uso urbanístico C-2 Comercio Vecinal, por las autoridades municipales, particularmente por el acto administrativo contenido en el Oficio Nº 1400 de 1-8-67 y su plano anexo, un acto administrativo de efectos particulares firme, el Concejo Municipal no podía revocarlo libremente, pues mediante el mismo se declaró el derecho del propietario de la misma, en este caso, la empresa recurrente, a usar urbanísticamente su propiedad, conforme a las características generales de esos usos.

En efecto, como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo los actos administrativos de efectos particulares creadores o declarativos de derechos a favor de particulares una vez firmes, no pueden ser revocados por la autoridad administrativa, sin estar viciado el acto revocatorio de nulidad absoluta conforme al artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Esta doctrina, que reitera esta Corte fue magistralmente expuesta en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14-8-85 (caso Freddy M. Rojas).

Ahora bien, en el caso de autos, el acto administrativo impugnado, al anular actos administrativos anteriores del Concejo Municipal y de la Ingeniería Municipal mediante los cuales se asignaron usos urbanísticos a la parcela Nº 106-N de la Urbanización Miranda, propiedad de la recurrente, y que, como actos administrativos firmes declarativos de derecho a favor de la propietaria eran actos irrevocables, están viciados de nulidad absoluta en los términos del artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como acertadamente lo declaró la recurrida.

La propiedad es un derecho consagrado en la Constitución y el Código Civil, sometida a las limitaciones y restricciones establecidas en las leyes y ordenanzas municipales. Entre éstas está la determinación de los usos urbanísticos que debe hacer la autoridad municipal mediante los actos de zonificación.

Ahora bien, una vez establecida la zonificación de un inmueble, el propietario tiene derecho a usar de su propiedad conforme a la misma, y toda limitación o supresión de ese derecho de uso no autorizado legalmente se configura como una violación del derecho de propiedad. En el presente caso, es indudable, y así lo ratifica esta Corte, que con el acto administrativo impugnado se ha violado el derecho de propiedad de la recurrente, no sólo porque se ha anulado ilegalmente, como ha quedado decidido anteriormente la zonificación Comercio Vecinal C-2 que estaba asignada al inmueble de la recurrente, sino que al pronunciarse esa anulación de la zonificación, como se expresa en las intervenciones y proposiciones que fundamentan del acto recu-

rrido se pretendió asignar un uso P, Parque de Uso Público, lo cual significaría la extinción de la propiedad privada y su afectación a un uso público en una forma no autorizada en el ordenamiento jurídico.

Por lo demás, ha sido criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa particularmente en sentencia de 16-6-80 (nulidad Plano Zonificación de la Urbanización El Rosal), el cual comparte esta Corte, que constituye una ilegalidad e inconstitucionalidad la afectación de propiedades privadas a usos públicos por actos de zonificación o rezonificación, si no se establece la adquisición, por expropiación de esos bienes por la municipalidad respectiva.

En el caso de autos, habiendo sido zonificada la Parcela N° 106-N como Comercio Vecinal C-2 en el Acuerdo N° 4 de 20-1-67 y el Oficio N° 1400 de 1-8-69, uso que quedó registrado en el Plano agregado al Cuaderno de Comprobantes de la Oficina Subalterna del Registro del Distrito Sucre del Estado Miranda bajo los Nos. 1340 y 1341, folios 2258 y 2259 con fecha 15-12-71, remitido al tribunal *a quo* por el Registrador en Oficio N° 23-5-B de 10-5-85 y agregados a los autos, la parcela mencionada es un inmueble de propiedad privada que fue legalmente transferida a la empresa recurrente por la Urbanización Miranda, C.A., por documentos protocolizados en la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del Distrito Sucre del Estado Miranda, con fecha 16-8-76, bajo el N° 24, folio 107, tomo 43, Protocolo Primero, documento en el cual se hace expresa mención de la Urbanización de la parcela en el "Plano" del proyecto aprobado por la Ingeniería Municipal de Petare, bajo el N° 1400 1-8-69 que está agregado al Cuaderno de Comprobantes de la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Sucre del Estado Miranda bajo los Nos. 1340 y 1341, folios 2258 y 2259 con fecha 15-12-71. Como tal propiedad privada garantizada en la Constitución y las leyes el Concejo Municipal no podía afectarlo a un uso público y convertirla en los términos del artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en un bien municipal sin haber procedido previamente a la expropiación de la misma razón por la cual al dictar el acto recurrido, incurrió en violación de lo establecido en los artículos 545 y 547 del Código Civil y artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal e indirectamente, de los artículos 99, 101 y 102 de la Constitución. Así se declara.

Por lo demás, comparte esta Corte el criterio de la recurrida de que al anular los actos de zonificación como Comercio Vecinal C-2 a la Parcela N° 106-N, mediante el acto impugnado, se ha pretendido asignar al referido inmueble la zonificación "P", Parque de Uso Público, zonificación que ni siquiera era la originalmente establecida en la aprobación del Anteproyecto de la Urbanización Miranda por Oficio N° 601 del 1958, la cual, como lo afirman los expertos designados por el tribunal *a quo* había sido la de "Club".

Es indudable, además, que al anular el acto impugnado, la zonificación asignada a la Parcela N° 106-N en el Oficio N° 1400 de 1-8-69 y contenida en el Plano registrado de la Urbanización en el Registro Subalterno y pretender asignarle a la misma un nuevo uso distinto al que tenía de "P", es decir, Parque de Uso Público con el acto de anulación impugnado el Concejo Municipal ha cambiado singularmente la zonificación a la parcela, lo cual se encontraba prohibido por el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente en esa oportunidad, y en todo caso, sometido a requisitos especiales tanto en esas normas como en el artículo 32 de la Ordenanza vigente sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, normas que han sido violadas por el Concejo Municipal. Así se declara.

**CPCA****5-4-90**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: La General de Seguros, C.A. vs. RECADI.

Alega el recurrente que el acto atacado viola asimismo los artículos 19, numeral 2 y 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, manteniendo que las autorizaciones para obtener divisas otorgadas a Editorial 2001, C.A., son actos firmes, creadores de derecho, que no pueden ser revocados por la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales sin infringir esos dispositivos legales. Ahora bien, en opinión de esta Corte, el acto objeto del presente recurso constituye, en efecto, una revocatoria parcial del acto por el cual se autorizó el otorgamiento de divisas a la empresa Editorial 2001, C.A., para obtener divisas por un monto preferencial estimando evidentemente que para ese momento se encontraban cumplidos los requisitos de ley. Ese acto crea un derecho subjetivo en beneficio del importador, cual es el de obtener las divisas en cuestión en condiciones preferenciales. El acto objeto de recurso, afirmando que se ha violado el artículo 5º del Decreto 1931 (cuya cita correcta ha sido aclarada), ordena tomar las medidas conducentes para que se reintegre la diferencia que surge a favor del Fisco Nacional en virtud del otorgamiento indebido de esas divisas preferenciales. Con ello, se deja sin efecto el derecho del administrado, en este caso el importador, a obtener las divisas preferenciales que le habían sido acordadas. Esa decisión indudablemente revoca el acto administrativo creador del derecho subjetivo al que se ha hecho mención y viola al artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conforme al cual la misma autoridad o el respectivo superior jerárquico pueden revocar en cualquier momento aquellos "actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos para un particular".

Las autorizaciones para la adquisición de divisas son actos administrativos creadores de derecho que pueden ser revocados, conforme a la potestad revocatoria de la Administración Pública, sólo cuando están afectados por las causales de nulidad absoluta a que refiere el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, circunstancia que no se da en el presente caso. En igual sentido al que aquí se reitera, decidió esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en un caso idéntico, según sentencia dictada el día 17 de agosto de 1989.

*E. Vicios***CSJ-SPA (155)****17-3-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Educación).

**El vicio de "ausencia de base legal" consiste en la inexistencia de una norma jurídica que otorgue a la Administración la competencia para dictar un acto administrativo, siendo que la base legal es un requisito de fondo de todos los actos administrativos (efectos generales o particulares).**

A este respecto la Sala señaló anteriormente, que la motivación es un requisito de forma de los actos administrativos de efectos particulares; cosa distinta es el vicio

denominado “ausencia de base legal”, es decir, la inexistencia de una norma jurídica que otorgue a la Administración la competencia para dictar el acto administrativo. La base legal es un requisito de fondo de todos los actos administrativos, sean éstos de efectos generales o particulares.

Los actos de efectos particulares como requisito de forma deben contener en su mismo texto cuál es la base legal aplicable en criterio de la Administración; sin embargo, a pesar de haberse cumplido con ese requisito, puede suceder que el acto carezca de base legal, ya que las normas invocadas por la Administración no atribuyen la competencia alegada y al analizarse el resto del ordenamiento jurídico se determina que dicho órgano no tiene esa competencia, es decir, un acto administrativo de efectos particulares puede establecer perfectamente los presupuestos de derecho, con lo cual se cumple con el requisito formal de la motivación, pero si las normas señaladas ni ninguna otra confieren competencia para dictar el acto administrativo, dicho acto carecerá de base legal y, en consecuencia, será susceptible de anulación.

**CPCA****15-5-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Feliz Chacín D. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Sentado lo anterior, y como la República apelante ha cuestionado igualmente el vicio de falso supuesto en el acto impugnado, declarado por el *a quo*, pasa esta Corte a determinar si la recurrida obró conforme a derecho al declarar ese vicio y, al efecto, observa:

El propio Sustituto del Procurador General de la República en su escrito de formalización (folio 531) afirma que:

“...la Administración, en ningún momento, ha afirmado que existe un juicio pendiente de decisión en tribunal alguno”.

Y más adelante precisa que es cierto que la Procuraduría no tiene intención inmediata de ejercer acciones reivindicatorias (folio 532), aun cuando “asoma la posibilidad” de ejercer una acción declarativa de certeza.

Ahora bien, el acto cuestionado sí partió del supuesto, para negar el permiso, de que no se había dilucidado ante los tribunales competentes “el conflicto de propiedad presentado entre los miembros de la Sucesión Chacín Ducharne y la Nación”. El que la Procuraduría General de la República sostenga que la Administración no haya afirmado que exista ya un juicio, carece de mayor relevancia, pues el argumento que emplea el acto impugnado es el conflicto de propiedad entre la Nación y la Sucesión Chacín Ducharne, independientemente de que el juicio exista o pudiese existir.

A este respecto cabe entonces observar que, no obstante fundamentarse el acto en el hecho de existir ese posible conflicto sobre la propiedad, a su vez, el mismo acto, ante la defensa que hace el recurrente de sus derechos, precisa que no existe una referencia “...a que el recurrente lo asista o no el derecho de propiedad del terreno objeto de este estudio”. Es evidente, por tanto, que ambas premisas son contradictorias, por lo que no pueden simultáneamente fundamentar el acto. En efecto, para llegar a la conclusión de que existe un conflicto sobre la propiedad, necesariamente debió estudiarse y constatarse los derechos de propiedad del recurrente y no simplemente indicar:

“...que el acto recurrido en ningún momento se refiere a que al recurrente lo asiste o no el derecho de propiedad del terreno...”.

Resulta entonces evidente —como lo afirma el actor— que no puede esgrimirse como fundamento de una decisión la existencia de un supuesto conflicto, sin demostrarlo.

En lo atinente a la fundamentación jurídica, el acto administrativo impugnado expresamente señala que las razones de derecho de la decisión son además de la competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, “lo dispuesto en el artículo 170 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, parágrafo único, relativo a las oposiciones”.

Ahora bien, tal como lo señala el *a quo*, el supuesto regulado en dicha norma no es aplicable al caso de autos, pues no aparece demostrado en el expediente administrativo que persona alguna se hubiese opuesto a la solicitud del recurrente, lo que, en todo caso, hubiese ameritado la suspensión de la tramitación, mas no la negativa del pedimento.

Se observa, entonces, que el falso supuesto en que incurrió el acto impugnado comprendió no sólo la constatación de los hechos, sino su base legal misma, y así se declara.

#### 4. *Los contratos administrativos*

**CSJ-SPA (154)**

**4-4-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Seguros Canaima vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Tenemos, por lo tanto, en el caso *subjudice*, la siguiente relación jurídica: la fiadora es la recurrente, la afianzada la empresa “Olmilín, C.A.”, y el acreedor es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La fianza es de Bs. 250.000,00 y se refiere al “fiel, cabal y oportuno cumplimiento por parte de *el afianzado* de todas y cada una de las obligaciones” que resulten a favor de *el acreedor*, según el contrato Nº 81-VIAC-01741, celebrado con el afianzado (folios 21 y 22).

Se trata, entonces, de una relación contractual, regida por el derecho privado, consecuentemente, cualquier pretensión en cuanto a la ejecución de la fianza tiene como fundamento este contrato (artículo 1.804 del Código Civil). Esto significa que su cumplimiento extrajudicial o judicial es de naturaleza contractual y *no* unilateral como lo es la vía de un acto administrativo cuyo fundamento, como es sabido, es una norma jurídica de derecho administrativo. Dicho de otro modo, no es posible que la Administración, como *parte* de un contrato de fianza (acreedora) proceda a su ejecución mediante una planilla de liquidación, en forma impositiva, como si fuese un tributo, o multa, o contribución o un hecho imponible, sin acudir a los órganos jurisdiccionales. Con tal proceder se otorga a los actos contractuales de la Administración ejecutividad y ejecutoriedad, atributos exclusivos del acto administrativo. Constituida la fianza como exigencia legal para la celebración del contrato principal, según el citado artículo 10, la controversia no resuelta extrajudicialmente en el caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por la empresa “Olmilín, C.A.” (artículo 1.804 del Código Civil), necesariamente, conforme al artículo 9 del Decreto mencionado anteriormente debe resolverse únicamente por vía judicial:

“Artículo 9º Todas las dudas, controversias y reclamaciones que puedan suscitarse con motivo del contrato y que no llegaren a ser resueltas por las partes de común acuerdo o en la forma prevista en este Decreto, serán decididas por los Tribunales competentes de la República de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”.

Con base en lo anteriormente expuesto se concluye que la Administración, al dictar el acto en referencia, actuó con “manifiesta incompetencia”, lo que configura una usurpación de funciones correspondientes a un poder público distinto como lo es el poder judicial, con lo cual el acto impugnado resulta absolutamente nulo, de conformidad con el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución, y así se declara.

### III. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

#### 1. *Acción de amparo*

##### A. *Carácter supletorio*

**CSJ-SPA (109)**

**8-3-90**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luz M. Serna vs. Dirección Sub-Regional de Salud, Estado Miranda.

Asimismo, la Sala observa que la situación jurídica infringida es reparable por la vía del amparo, pudiéndose satisfacer las pretensiones de la accionante a través de este medio procesal. En efecto, la protección a la salud y la posibilidad de ordenar a la autoridad competente para que asuma determinada actitud a fin de proteger a la accionante desde el punto de vista médico, es de posible obtención por este medio procesal. La pretensión de la accionante se concreta a demandar una asistencia médica adecuada, lo cual es perfectamente posible obtener por la vía de esta acción, logrando así el restablecimiento del derecho vulnerado y con ello el objeto del amparo queda cumplido. La accionante no solicita que su estado de salud sea restablecido al estado en que se encontraba anteriormente, sino que se le preste la debida atención médica, lo cual, como ya se dijo, es perfectamente realizable. Así se declara.

**CSJ-SPA (109)**

**8-3-90**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luz M. Serna vs. Dirección Sub-Regional de Salud, Estado Miranda.

Argumenta asimismo la apelante que el amparo solicitado es inadmisibile por existir otros medios procesales acordes con la protección constitucional. El carácter subsidiario de la acción de amparo ha sido interpretado razonablemente en reiteradas ocasiones por la propia jurisprudencia de este Alto Tribunal. En tal sentido, ha pre-

cisado la Sala que el amparo procede aun en los casos de que, existiendo vías ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, éstas no sean idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera *inmediata*. En el caso de autos, aprecia la Corte que se requiere de la *inmediatez* para restablecer la situación infringida y, por ello, se justifica la utilización de este medio sobre cualquier otro. Así se declara.

#### B. Competencia

**TSCA-RC**

**24-1-90**

Juen Ponente: Noelia González O.

Caso: Varios vs. Comisión Electoral del Colegio de Abogados del Distrito Federal.

**El Tribunal se declara competente para conocer del amparo provisional dada la urgencia del caso y su competencia afín con el derecho constitucional que se alega violado, pero declina su competencia para conocer del fondo del asunto en la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo.**

La presente instancia tuvo su origen en el traslado y constitución del Tribunal en la sede del Colegio de Abogados del Distrito Federal en fecha 6-12-89; ello en virtud de una solicitud de inspección judicial destinada a dejar constancia de ciertos acontecimientos relacionados con el proceso eleccionario de esa corporación profesional. En tal sentido, este Juzgado, dado su ámbito territorial de competencia, se declaró competente para dejar constancia de los hechos señalados en el auto de fecha 6-12-89 donde se constató la realización de las elecciones de las autoridades del Colegio de Abogados del Distrito Federal para el período de 1990-1992 y donde se pudo verificar que a un número considerable de abogados que presentaron los documentos que acreditaban su solvencia con el Colegio de Abogados del Distrito Federal y con el Inpreabogado, no se les permitió ejercer su derecho al voto con base en una norma dictada por la Comisión Electoral encargada de organizar dicho proceso, que establecía como fecha tope de solventación a efectos de la participación en las elecciones, el 20-11-89.

Una vez constituido el Tribunal en la sede del Colegio de Abogados del Distrito Federal, tanto los solicitantes de la inspección como un grupo de abogados, pidieron al Tribunal se constituyera como Tribunal Constitucional para recibir una solicitud de amparo constitucional a su derecho al voto en el proceso eleccionario que allí se desarrollaba.

Este Tribunal, vista la solicitud interpuesta y dada la perentoriedad y urgencia del caso, donde se requería de una rápida y eficaz acción para lograr la protección de los derechos constitucionales que se alegaban conculcados, recibió y procedió a darle curso a la acción propuesta y, luego de constatados los hechos y analizado el fundamento jurídico en el cual dicha acción se basaba, acordó el amparo solicitado ordenando a la Comisión Electoral, como única medida eficaz para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, impartir las instrucciones necesarias para que los recurrentes pudiesen ejercer su derecho al voto.

En esa oportunidad, el Tribunal declaró su propia competencia para conocer del amparo interpuesto fundamentándose en la condición de derecho político de la garan-

tía constitucional que se alegaba violada y considerando que dicho derecho es afín con la materia contencioso-administrativa en la cual el mismo es competente en primera instancia, todo ello de acuerdo a la norma general atributiva de competencia en materia de amparo contenida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por otra parte, y sin perjuicio de las consideraciones anteriores, este Tribunal era el único Tribunal con competencia afín con el derecho que se alegaba conculcado que se encontraba presente y en funciones en la sede del Colegio de Abogados del Distrito Federal en el momento en que se realizaban las elecciones; y, por lo tanto, era el único órgano jurisdiccional que podía, con eficacia, conocer de la solicitud de amparo interpuesta y decidir sobre el inmediato restablecimiento del orden constitucional que se alegaba infringido. En tal sentido, de haberse negado el Tribunal en ese momento a recibir la solicitud, hubiesen quedado desprotegidos los derechos de los solicitantes, ya que, dado lo instantáneo de la actividad violatoria de los derechos constitucionales de los recurrentes, ningún otro tribunal hubiese podido actuar con la celeridad e inmediatez que el caso requería.

Esta apreciación considera el Tribunal que coincide con el espíritu del legislador del amparo, quien previó, según lo dispone el artículo 9 de la citada ley, la competencia en materia de amparo a favor de cualquier tribunal de la República, cuando aquel que, según el principio general atributivo de competencias, fuese el llamado a decidir, no reuniese los requisitos de proximidad e inmediatez que garantizaran la eficacia de la protección constitucional.

Por lo tanto, fundamentada en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el Tribunal se declaró competente y acordó el *restablecimiento provisional* de la situación jurídica que se denunciaba como infringida por haber constatado la violación del derecho constitucional al voto, de los recurrentes.

Por tales razones, y dado el carácter eminentemente cautelar del amparo acordado, el Tribunal ordenó la apertura del procedimiento previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Si dicha medida hubiese sido considerada como definitiva, la misma sería *per se* violatoria del derecho constitucional de la defensa del presunto agravante.

No obstante, a pesar de la orden expresa del Tribunal y de la advertencia sobre la responsabilidad en que se incurriría, la Comisión Electoral del Colegio de Abogados del Distrito Federal no acató el mandamiento de amparo constitucional emanado de este Tribunal, haciendo nugatoria la protección constitucional acordada a los solicitantes. Sin embargo, por decisión propia, la comisión decidió (pocos minutos antes del cierre del proceso) que todo aquel abogado que acreditara su solvencia ante la mesa respectiva, le sería permitido votar.

Esta resolución de la Comisión, hacía sólo parcialmente efectivo el cumplimiento de la sentencia que declaró con lugar el amparo interpuesto; por una parte, porque no se constituyó la taquilla special destinada a permitir la solventación de los abogados que quisieran ejercer su derecho al voto; y, por otra parte, porque tal decisión, tomada cuando ya había expirado el tiempo previsto para que se efectuara el acto de votaciones, causó indefensión entre los abogados que concurrieron antes de tal declaratoria o no concurrieron en absoluto, dada su convicción sobre la imposibilidad de votar para los que no hubiesen estado solventes el 20-11-89.

Ante el desacato del mandamiento de amparo por parte de la Comisión Electoral, circunstancia que no pudo haber sido prevista en la sentencia de amparo provisional dictada el 6 de diciembre de 1989, poco podría hacer este Tribunal para restablecer la situación jurídica de los solicitantes si la presente acción llegase a prosperar.

Ahora bien, analizadas las circunstancias de hecho dentro de las cuales este Tribunal declaró su competencia y se avocó al conocimiento de este asunto, y claramente establecido que la decisión de amparo pronunciada era una medida de carácter provisional, pasa el Tribunal a examinar previamente su competencia para conocer el fondo de la presente solicitud de amparo constitucional y, al efecto, observa:

Según lo establecido *supra*, el principio general de competencia en materia de amparo constitucional está establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que reza:

Artículo 7º Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Si un juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

Por su parte, la jurisprudencia, ha admitido que la acción autónoma de amparo puede proponerse ante los tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo. En tal sentido, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha establecido:

“...Para la Sala resulta concluyente que si el sistema parte de esta concepción material, el principio rector es que el conocimiento de las acciones de amparo deben estar atribuidas a los tribunales de primera instancia de mayor rango que tengan competencia afín con el derecho vulnerado, con dos excepciones bien claras: 1) si no existiere un tribunal de primera instancia de esas características, conocerá cualquier otro tribunal, también de primera instancia, existente en la localidad, pero indudablemente de rango inferior; y 2) un fuero especial para la Corte Suprema de Justicia mas siempre en Sala con competencia afín al derecho lesionado (criterio material de afinidad, siempre presente) cuando se tratare de amparo contra ciertas autoridades, de alto rango, especialmente señaladas por el legislador...”.

“Por tanto: cuando en materia de amparo lo que se pretenda sea el restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas por la Administración, para la Sala no cabe duda de que el único juez competente y cuya competencia le es inderogable sería el juez contencioso-administrativo. Igualmente, la jurisprudencia no podría contrariar lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confió esa jurisdicción especial contenciosa en primera instancia, tanto a los Tribunales Superiores (artículo 181 de dicha Ley) o a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículos 181 y 184 *ejusdem*) como a la propia Sala Político-Administrativa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala considera que la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra también habilitada conforme a sus propias competencias y como cualquier jurisdicción especializada para conocer de *acciones de amparo autónomas en caso de violación de derechos y garantías afines con la competencia natural que originariamente tiene atribuida*. Así se declara”. (CSJ-SPA, 16-11-89. Caso: Varios contra la Comisión Electoral Na-

cional del Partido Socialcristiano COPEI, pp. 11-12 y 16-17. Consultada en original). (Subrayado nuestro).

Por lo tanto, en virtud de la competencia genérica que tienen los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de amparos en forma autónoma donde se aleguen violados o amenazados de violación derechos de carácter político como el derecho al sufragio, cuya presunta infracción constituye el objeto del presente juicio, debemos definir cuál de los tribunales de dicha jurisdicción tiene atribuida la competencia para conocer del presente caso. Observamos:

El Colegio de Abogados del Distrito Federal es una persona corporativa, no estatal, de derecho público. En efecto, dicho colegio es una corporación (grupo de personas con intereses comunes que se unen para defender dichos intereses) formada por particulares pero regida, no por un estatuto de propia creación, sino por una ley emanada del Congreso Nacional. En tal virtud, y dada la naturaleza de sus funciones, los actos emanados de esas corporaciones son susceptibles de ser recurridos de nulidad por ante los tribunales con competencia en lo contencioso-administrativo. Ahora bien, dentro de la repartición de competencias que entre dichos tribunales establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la atribución específica para conocer de las acciones contra los referidos entes corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. En tal sentido, siendo dicha Corte el Tribunal natural de primera instancia para conocer de los litigios donde sea parte una corporación profesional, parece razonable aplicar el mismo principio de competencias para los juicios de amparo constitucional.

**CPCA**

**5-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Universidad Central de Venezuela.

Esta Corte observa que la competencia que le corresponde para conocer de las acciones de amparo ejercidas en forma autónoma, derivan del derecho de que el presunto agraviado sea una Administración Pública o un ente idóneo para dictar actos de autoridad susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa, sometidas a control de conformidad con lo dispuesto a la competencia residual que la misma le otorga el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En el caso presente el amparo ha sido ejercido contra una serie de personas físicas, no en calidad de representantes de un órgano, sino individualmente consideradas, en razón de lo cual escapa a la competencia de esta Corte Suprema de Justicia. En el caso presente el amparo ha sido ejercido contra una serie de personas físicas, no en calidad de representantes de un órgano, sino individualmente consideradas, en razón de lo cual escapa a la competencia de esta Corte en la forma como fuera planteado.

*C. Motivos*

**CPCA**

**17-4-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Francisco López D. vs. Universidad de los Andes.

**En la decisión de las acciones de amparo deben tomarse en consideración las disposiciones de carácter legal, pero siempre bajo la premisa de la posible violación de un derecho o garantía constitucional.**

**CPCA****7-5-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Carlos A. Prado vs. Universidad Central de Venezuela.

En primer lugar, y por lo que respecta a la violación del artículo 117, el mismo se limita a señalar que la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Resulta indudable que el principio consagrado en dicho artículo no pudo resultar violado por la Comisión Electoral de forma tal que pueda dar lugar a la acción de amparo. El ejercicio del Poder Público debe sujetarse a la Constitución y a las leyes, pero entender por ello que por la circunstancia de que la Constitución prevea la sujeción del Poder Público a las leyes, ello implique que la violación de éstas traiga consigo la de la Constitución, sería inaceptable, pues desvirtuaría la acción de amparo como el mecanismo previsto para las violaciones de la Constitución y no de las leyes, tal como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte.

**CSJ-SPA (153)****4-4-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Declarada la competencia de la Sala para conocer de la acción de amparo propuesta conjuntamente con el recurso de anulación, corresponde determinar si dicha acción resulta admisible y al respecto observa:

Las supuestas violaciones de garantías constitucionales en que habría incurrido el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, estarían constituidas por la decisión que dictó al resolver el recurso jerárquico que los interesados ejercieron en contra de la decisión administrativa de su subalterno. En efecto, la decisión del Ministro y sus funcionarios de abstenerse de tramitar un permiso forestal, por la oposición que al otorgamiento de este permiso hicieron unos terceros, según los presuntos agraviados, constituye una violación a las garantías constitucionales antes citadas, en concreto por la interpretación que le dieron a las normas de la Ley Forestal de Suelos y Aguas (artículo 6º, párrafo único) y de su Reglamento (artículos 4º, numeral 7; y 170, párrafo único), así como de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 90) y al dejar de aplicar la Ley de Reforma Agraria. En otras palabras, que si bien es verdad que los presuntos agraviados denuncian violaciones a garantías constitucionales, lo cierto es que tales denuncias las sustentan en la infracción directa de normas legales y reglamentarias. Es decir, que conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Sala, en materia de amparo constitucional, la presente acción no resulta admisible, por cuanto no se está en presencia de actos que de manera clara, flagrante y directa infringen garantías constitucionales, sino en todo caso, de ser ciertas tales violaciones, sólo lo serían indirectamente. De manera que por faltar el presupuesto fundamental de la acción de amparo constitucional, que se deduce de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, numerales 1) a 4); 8º y 18, numeral 4), de que el agravio que da lugar a la acción de amparo debe derivarse de una violación directa de una norma de la Constitución, y no de normas de rango legal, la presente acción es inadmisibile, y así se declara.

**CSJ-SPA (118)****15-3-90**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Orlando Elbitar vs. Consejo Supremo Electoral.

Expuestos los antecedentes, la Sala observa:

1) Ciertamente, conforme al Preámbulo de nuestra Constitución, es inspiración fundamental de ella mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social y es —como dice la Exposición de Motivos— la base y presupuesto para mantener la dignidad e igualdad humana.

Tales principios fueron recogidos en el invocado artículo 61, conforme al cual:

“No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, sexo, el credo o la condición social”.

Ahora bien, de la lectura del acto impugnado se desprende que su fundamento no estriba en una discriminación hacia el recurrente, esto es, no fue revocada la decisión de la Junta Electoral por razones de raza, sexo, credo o condición social de alguien. Y tan es así que el real fundamento para sostener la discriminación es que el Consejo Supremo Electoral habría violado el artículo 40 de la Ley Orgánica del Sufragio y no tendría competencia para revocar el acto, por todo lo cual no se está en presencia de una Resolución que hubiera atentado contra la garantía fundamental que consagra el artículo 61 de nuestra Constitución. Así se declara.

2) La alegada violación del derecho de defensa descansa igualmente en la pretendida violación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en que, por ello, la decisión impugnada sería ilegal.

En consecuencia, lo que se plantea es una cuestión que concierne más bien a la legalidad o no del acto emitido y a la incompetencia del máximo organismo electoral, razón por la cual no se está en presencia de una violación de la garantía constitucional del derecho de defensa, ni de desigualdad lo que, desde luego, no prejuzga acerca de otras circunstancias de forma y de fondo que, precisamente, son materia del recurso de nulidad.

#### D. *Admisibilidad*

##### a. *Legitimación*

**CSJ-SPA (109)****8-3-90**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luz M. Serna vs. Dirección Sub-Regional de Salud del Estado Miranda.

El numeral 2 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, establece que no se admitirá la acción de amparo cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucional no sea inmediata, posible y realizable por el imputado. Ahora bien, es evidente que el órgano administrativo es el sujeto pasivo de la acción, y recae en quien ejerce el cargo para el momento en que se intenta la acción de amparo, ya que en definitiva, es la administración pública, actuando a través de sus agentes, la que tiene y debe asumir la responsabilidad por la actuación de éstos. La accionante designa co-

mo agravante al actual funcionario que se encuentra al frente de la particular administración a la cual se le imputa la lesión y quien en este momento tiene la obligación, responsabilidad y competencia para actuar en el sentido exigido por la actora a fin de que se le restablezca en sus derechos constitucionales lesionados. Para esta Sala, la oficina administrativa a cuyo cargo se encuentra el funcionario mencionado, tiene competencia para responder frente a la solicitud de amparo formulada. Dada la naturaleza especial del amparo, se debe denunciar a la persona en particular que se encuentra, para este momento, como responsable de la dependencia ministerial de que se trata, ya que es el funcionario a quien corresponde actuar en el sentido exigido en la presente acción de amparo. En tal sentido, si la única administración capaz, en definitiva, de restablecer la situación jurídica infringida es esa, lógico es que se llame a actuar frente al amparo formulado al titular de dicha oficina. Por ello, la amenaza contra el derecho constitucional denunciado es inmediata, posible y realizable por el imputado, a saber, la oficina administrativa en la persona del funcionario denunciado como agravante, en aplicación del artículo 2 de la Ley de Amparo. Así se declara.

b. *Prescripción*

**CSJ-SPA (109)**

**8-3-90**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luz M. Serna vs. Dirección Sub-Regional de Salud del Estado Miranda.

La agravante argumenta también que opera la prescripción a que se contrae el numeral 4 del artículo 6 citado. Al respecto, se debe señalar que la lesión o hecho perturbador que justifica la presente acción es actual y se encuentra vigente, latente y en este preciso momento se verifica. La norma invocada tiene como objetivo permitir la admisibilidad del amparo en la medida que la lesión sea actual y vigente y ello es perfectamente concebible en este tipo de acción de carácter especial. Ella establece que la prescripción opera en caso de haber sido aceptados los hechos denunciados, lo cual no ocurre en el presente caso, o cuando haya transcurrido un lapso de seis (6) meses después de la violación, pero si ésta se verifica en este momento y es actual y está latente, es evidente que no se puede alegar tal defensa para solicitar que se desestime la acción. Aún más, observa la Corte que en el caso *subjudice* no podría resultar aplicable la norma invocada, ya que los derechos que se alegan violados son el derecho a la vida y el derecho a la salud, y el dispositivo legal señalado establece expresamente que cuando se trate de violaciones a derechos que infrinjan el orden público o las buenas costumbres, no opera la causal de inadmisibilidad en cuestión. Así se declara.

E. *Formalidades*

CSJ-SPA (109)

8-3-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luz M. Serna vs. Dirección Sub-Regional de Salud del Estado Miranda.

**A los fines de la procedencia de la acción de amparo, el accionante debe aportar los elementos necesarios para que el Juez pueda evidenciar, al menos, la veracidad de lo alegado en la solicitud.**

La parte apelante sostiene igualmente, que la sentencia impugnada está viciada, ya que se evidencia un falso supuesto en la apreciación de las pruebas por parte del juez, al darle valor a unos instrumentos improcedentes para demostrar el hecho alegado. Sobre este punto, la Sala observa que dada la naturaleza breve, sumaria y eficaz del medio judicial denominado amparo, el sentenciador no puede caer en los formalismos procedimentales que rigen los procesos ordinarios; la propia ley de amparo así lo permite, cuando le impone al accionante en su artículo 19 que la solicitud de amparo deberá contener el señalamiento del derecho vulnerado, la descripción narrativa de las circunstancias que motivan la solicitud y las explicaciones complementarias a fin de ilustrar el criterio jurisdiccional. Dentro de una lógica jurídica debe concluirse entonces que, a los fines de que proceda el amparo, la accionante deberá aportar los elementos necesarios para que el juez pueda evidenciar, al menos, la veracidad de lo alegado en la solicitud. El artículo 17, por su parte, permite al órgano jurisdiccional la evacuación de las pruebas que juzgue necesarias, siempre que no signifique perjuicio irreparable para el actor y, el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo, lo que exige para la procedencia del amparo preventivo es un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación a un derecho constitucionalizado. De lo expuesto se concluye que existe una gran flexibilidad sobre esta materia, dada la naturaleza especialísima de la acción de amparo.

En el caso de autos, la apelante alega que el juez le dio valor a unos instrumentos improcedentes para demostrar el hecho alegado. Ahora bien, en las cuatro piezas y su anexo, que conforman el expediente contentivo de la presente acción, se encuentran agregados a los autos innumerables elementos que pueden ayudar a formar criterio al juez sentenciador y existen en fotocopia numerosos documentos públicos, como es el caso de las historias clínicas emanadas de institutos de asistencia pública, documentos privados en original y fotocopias, que si bien no están reconocidos, constituyen elementos que le brindan al juez de amparo constitucional en este proceso especial, indicios suficientes para presumir la vulneración o no de derechos constitucionales. Asimismo, existen en autos informes especializados sobre contaminación ambiental y se anexan ejemplares de prensa sobre los hechos narrados.

Todos estos instrumentos, si bien en muchos casos no llenan los requisitos probatorios contenidos en el Código de Procedimiento Civil para los procedimientos regidos por dicho Código, en el procedimiento de amparo pueden darle al juez los elementos necesarios para decidir en un proceso tan especial, breve y sumario que busca la eficacia en el restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas. Más aun cuando la agravante no los impugnó en su oportunidad y las pruebas que ya reprodujo tienen las mismas características de las que pretende impugnar.

En tal virtud, la Sala considera que en el presente expediente existen suficientes elementos para que el sentenciador, vista la naturaleza de la acción de amparo, se forme criterio de lo expuesto y pueda determinar si existe violación o no a un derecho constitucional. Así se declara...

...Por último, esta Sala comparte el criterio del sentenciador que conoció en primera instancia de que en el expediente existen elementos suficientes para llevar al juez a la convicción de que la accionante ha sido víctima de contaminación mercurial y que lo más probable es que dicha contaminación mercurial haya sido contraída en el Hospital Universitario de los Andes, lugar donde ha venido prestando sus servicios. También se puede llegar a la conclusión de que dicha contaminación mercurial crónica ha dejado secuelas patológicas sobre la actora, haciéndose necesaria, sobre dicha persona, una atención médica adecuada e inmediata.

Asimismo la Sala corrobora que la omisión de la administración pública de prestarle la adecuada e inmediata atención médica especializada, lesiona el derecho a la protección a la salud consagrada en el artículo 76 de la Constitución y que impone al Estado la obligación de proveer los medios de prevención y asistencia médica a quienes carezcan de ellos, y ello aun para el caso negado de que la accionante hubiese sido víctima de la contaminación mercurial fuera del Hospital Universitario de los Andes, pues el deber de protección a la salud y de prestar la asistencia médica adecuada, no está sujeto a condiciones o limitaciones especiales. Dicho derecho constituye una potestad que tienen los ciudadanos de exigir del Estado la prestación del servicio público de salud. Es una libertad-prestación que constituye un derecho público subjetivo cuya protección se puede invocar por este medio. Así se declara.

## 2. *Amparo contra actos administrativos*

**TSCA-RC (50)**

**11-5-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Hilda Coromoto Martínez vs. Prefecto del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Observa este Tribunal que la presente acción de amparo ha sido incoada en forma autónoma y que con ella se pretende la reincorporación de la recurrente al cargo del cual fue destituida, así como el pago de los salarios que, con base en tal retiro, ha dejado de percibir.

1) En lo atinente a la interposición en forma autónoma de la presentación de amparo, cabe señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales en enero de 1988, la acción de amparo contra violaciones de derechos constitucionales derivadas de un acto administrativo, se concibe como una medida cautelar de obtención del restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas, acumulable al recurso contencioso-administrativo de nulidad o al recurso por inconstitucionalidad que contra tal acto administrativo se ejerce. Todo ello en razón de que la decisión sobre una acción de amparo no puede sino restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, pero nunca pronunciarse sobre la legalidad de actuación administrativa alguna o sobre la procedencia o no de pretensiones condenatorias contra la administración. En tal sentido, según la Legislación Especial de Amparo, el Recurso de Amparo contra Actos Administrativos se ha previsto principalmente como una medida cautelar en el procedimiento de nulidad respectivo.

Sin embargo, no previó el Legislador las consecuencias de la declaratoria con lugar de una acción autónoma de amparo contra un acto administrativo, la cual, dada la naturaleza, sólo podría suspender la vigencia del acto en cuestión, pero nunca declarar su invalidez, originando así la absurda situación de existencia y hasta de firmeza de un acto administrativo que no podría nunca ser eficaz en virtud de una decisión de amparo, todo ello en perjuicio del orden jurídico establecido.

Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, algunos tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, cayendo en cuenta de esta circunstancia, establecían en sus decisiones un lapso de decaimiento del mandamiento de amparo acordado, supeditada la procedencia de dicho decaimiento a la introducción del procedimiento de nulidad correspondiente.

De esta forma, si el particular beneficiario de una decisión de amparo contra un acto administrativo pretendiese dejar perennemente en efecto tal situación, sin duda irregular, de existencia pero ineficacia del acto, los efectos del amparo acordado, sólo subsistirían por un tiempo determinado.

Por otra parte, con la aparición de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se pretendió, dados los requerimientos de la protección constitucional abstraer el recurso contencioso-administrativo de nulidad ejercido conjuntamente con la acción de amparo de los requerimientos de admisibilidad relativos a la caducidad de la acción y al agotamiento de la vía administrativa (artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales). En tal sentido, se estableció la posibilidad de intentar dicho recurso, aun cuando se hubiese cumplido el término de caducidad de la acción o cuando no se hubiese agotado la vía administrativa.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, desarrollando este principio legislativo, ha establecido que tal beneficio sólo subsistiría en caso de que fuese declarada con lugar la pretensión de amparo, procediendo la Corte, en caso contrario, a reexaminar las condiciones de admisibilidad del recurso de nulidad propuesto.

Haciendo una aplicación concatenada de los principios expuestos y en vista de que existen elementos suficientes para la declaratoria con lugar de la presente acción, considera este Tribunal necesario, aun estando vencidos los plazos de impugnación del acto objeto del presente recurso, establecer un lapso a favor de la recurrente, destinado a que la misma pueda intentar los recursos que considere pertinentes, destinados a obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo objeto del presente recurso, si ello fuere procedente; transcurrido el cual sin que tales medios de impugnación hubiesen sido interpuestos, dejará de tener vigencia la solicitud de amparo aquí acordada.

Considera este Tribunal que con la fórmula expuesta se impide la consolidación en el tiempo de situaciones irregulares conformadas por la existencia de actos administrativos válidos, pero ineficaces, al tiempo que se permite, conforme al espíritu del Legislador de amparo, la interposición de los recursos idóneos para atacar la validez del acto impugnado.

2) Con respecto a la pretensión contenida en la solicitud de amparo tendiente a la condenatoria de la Administración al pago de los sueldos dejados de percibir por la actora como consecuencia de la destitución de que ha sido objeto, observa este Tribunal que dicha condenatoria sólo puede ser producto de un procedimiento que declara la ilegalidad de la actuación administrativa denunciada y que, en vista de ello, constata la existencia de derechos indemnizados a favor del recurrente. En tal sentido este Tribunal, en cuanto jurisdicción constitucional, no es competente para pronunciarse sobre la procedencia o no de pretensión condenatoria alguna, limitándose los poderes a él conferidos a la restitución pura y simple de la situación subjetiva indivi-

dual lesionada en violación de los derechos constitucionales de la recurrente. Así se declara.

#### *Decisión*

En virtud de los razonamientos expuestos, este Tribunal Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara *parcialmente con lugar* el recurso de amparo intentado por la ciudadana Hilda Coromoto Martínez, arriba identificada, contra el acto administrativo de destitución contenido en el Oficio Nº S/p 0685-88 de fecha 16-3-88 emanado del Prefecto del Distrito Sucre del Estado Miranda y en tal sentido:

1) Se ordena al Prefecto del Distrito Sucre del Estado Miranda la inmediata reincorporación de la recurrente al cargo de Secretaria Administrativa II en ese Despacho.

2) Se declara improcedente la pretensión de condena derivada del monto de los sueldos dejados de percibir por la recurrente en virtud de la destitución de que fue objeto.

3) Se concede a la recurrente un plazo improrrogable de treinta (30) días continuos para que proceda a ejercer los medios de impugnación que considere procedentes contra el acto de su destitución. Si transcurriese dicho lapso sin que conste en el expediente la interposición de dichos recursos, el mandamiento de amparo aquí acordado perderá su eficacia de pleno derecho.

#### IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

##### 1. *Organos*

##### A. *Corte Suprema de Justicia. Competencias: Juzgado de Sustanciación*

**CSJ-SPA (146)**

**3-4-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversiones Vervena, C.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo del Estado Bolívar.

**No son apelables los fallos que emita el Juzgado de Sustanciación actuando por delegación del Presidente de la Corte Suprema o de los Presidentes de Sala y tampoco pueden ser impugnados mediante solicitudes de regulación de competencia.**

b) La competencia natural del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa se circunscribe a la realización de los actos cuyo fin sea recoger los fundamentos jurídicos y las pruebas que sirvan para el correcto estudio y decisión de la causa, teniendo inclusive competencia suficiente para decidir incidencias que afecten la dinámica del proceso, pero que no incidan en el fondo del asunto sometido a juicio y, por ello, son consideradas decisiones de sustanciación. De ello deriva que las decisiones dictadas por el Juzgado de Sustanciación en el ejercicio de esta competencia natural sean obviamente apelables ante la respectiva Sala o Corte en Pleno, conforme lo disponen los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, además de esta competencia natural del Juzgado de Sustanciación, puede conocer y decidir los casos de intimación y retasa de honorarios causados por actuaciones ante la Corte, si tal atribución le es delegada por quien naturalmente la tiene, es decir, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia o por los Presidentes de Sala. En este supuesto la actuación de dicho Juzgado trasciende la de la mera sustanciación, ya que pasa a decidir por el delegante el fondo del asunto.

El sustento normativo de esta delegación se encuentra en el ordinal 16) del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que establece:

“Artículo 46: Son atribuciones del Presidente de la Corte:

“...16. Conocer de la intimación de honorarios devengados por actuaciones en la Corte, intervenir en la retasa de ellos o delegar tal atribución en el Juzgado de Sustanciación a que se refiere el artículo 27 de esta Ley”.

Esta atribución conferida por el ordinal transcrito, corresponde dentro de cada Sala a los Vicepresidentes de la Corte, vale decir los Presidentes de Sala, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 3º) del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, quienes tienen atribuida la competencia para conocer de las intimaciones de honorarios devengados por actuaciones de este Máximo Tribunal son, según corresponda, el Presidente de la Corte o los Presidentes de Sala. Estos funcionarios pueden, de acuerdo al dispositivo normativo antes transcrito, delegar esta atribución en el Juzgado de Sustanciación, por lo que las decisiones que este último órgano tome en ejercicio de tal delegación, se regularán por el mismo régimen que sería aplicable a tales fallos si hubieran emanado del delegante.

c) Contra las decisiones que en las intimaciones de honorarios profesionales por actuaciones ante este Máximo Tribunal dicte el Presidente de la Corte o los Presidentes de Salas, no puede interponerse recurso de apelación, ni tampoco regulación de competencia, ya que no existe ninguna previsión legal que lo permita y, además, porque no hay tampoco tribunal superior alguno que pueda conocer tales recursos. Sus decisiones agotan completamente el asunto, sin que pueda estimarse que respecto de estas atribuciones la Corte en Pleno o las respectivas Salas funcionen como juzgado superior.

En consecuencia de lo anterior, resulta forzoso concluir que no son apelables los fallos que emita el Juzgado de Sustanciación actuando por delegación del Presidente de la Corte o de los Presidentes de Sala, e igualmente tampoco pueden ser impugnados mediante solicitudes de regulación de competencia, ya que se trata de decisiones a las que debe aplicarse el mismo régimen que si hubieran emanado del ente delegante.

*B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo:  
Incompetencia*

**CPCA**

**8-3-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. FENATEV.

Esta Corte observa que la querrela interpuesta por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa por los ciudadanos Juan Isaías Sarmiento, Francisco Cabrera, Midio González y Agustín Bompert López, quienes señalaron actuar como fundadores, afi-

liados y miembros del Núcleo de Dirección Nacional de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Venezuela (FENATEV) actuando igualmente el profesor Juan Isaías Sarmiento como Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Educación Progresista del Estado Miranda (SINDITEC-Estado Miranda) y el profesor Agustín Bompart López, en su carácter de Presidente del Sindicato de Trabajadores de Educación Progresista del Estado Aragua (SINDITEC-Aragua), ambas organizaciones filiales de la Federación Nacional de Trabajadores de la Educación de Venezuela (FENATEC), contra varias actuaciones de la organización nacional (FENATEC), imputándosele concretamente al presidente en ejercicio de dicha organización, profesor Ronald Golding Monteverde, la responsabilidad de tales hechos.

Ahora bien, el Código de Procedimiento Civil señala, en su artículo 60, lo siguiente: "La incompetencia por la materia y por el territorio en los casos previstos en la última parte del artículo 47, *se declarará aun de oficio en cualquier estado de la causa e instancia del proceso*". En el caso presente ha sido remitido el expediente a esta Corte para conocer en doble efecto de la apelación contra la negativa de pruebas promovidas en la primera instancia; pero al analizar las circunstancias y elementos de la querrela, se llega a la conclusión de que la materia en la misma denunciada es de naturaleza laboral, propia de la competencia de los tribunales del trabajo y sometida a la jurisdicción de la Ley de Tribunales y Procedimientos del Trabajo; por lo cual escapa tanto al conocimiento de esta Corte en alzada como al conocimiento de la primera instancia del Tribunal de la Carrera Administrativa. La competencia en razón de la materia es de orden público en razón de lo cual la citada norma del artículo 60 del Código de Procedimiento Civil consagra su declaratoria aun de oficio, la cual puede producirse en cualquier estado, esto es, en cualquiera de las fases de un proceso así como en cualquier instancia del mismo, esto es, en cualquiera de los grados en que la causa se encontrare. Con base en lo anterior, no podría esta Corte valaderamente decidir una incidencia cuya materia es ajena a su competencia, aun cuando alerte de ello al *a quo*, por cuanto tal decisión no tendría efectividad alguna y constituiría un pronunciamiento inútil en el campo del derecho. En la reforma del Código de Procedimiento Civil, se encuentra patente el espíritu del legislador, de impedir que los trámites procesales constituyan simples actuaciones formales, carentes de sentido y eficacia. Es fundada en tal criterio así como en la normativa precedentemente transcrita del artículo 60 *ejusdem*, que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara en forma expresa su incompetencia para conocer de la incidencia y de la causa en general, así como la del Tribunal de la Carrera Administrativa al cual ordena devolver los autos a fin de que el mismo lo remita a un Tribunal de Primera Instancia del Trabajo.

## 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

### A. *Objeto*

CSJ-SPA (133)

21-3-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

1) Efectivamente, los actos impugnados están dirigidos a los representantes de los menores, tanto los emitidos por la Liga Popular Metropolitana de Beisbol Menor como los emitidos por el Directorio Regional del Estado Miranda de la Corporación de Criollitos de Venezuela, y en ningún momento los actores los han calificado como

de efectos generales; por el contrario, en el folio cinco (5), los recurrentes señalan como “actos de autoridad o, lo que es lo mismo, actos administrativos de efectos particulares y, por ello, el control de su legalidad queda sometido al conocimiento de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa”. En consecuencia, el Juzgado de Sustanciación cuando asevera que no son de efectos generales sino particulares los actos impugnados para determinar su incompetencia en el asunto, aplicó un criterio que no corresponde al presente caso.

2) En cuanto a que los organismos que dictaron los actos no forman parte del Poder Ejecutivo Nacional, debe esta Sala advertir que en aplicación de criterios jurisprudenciales, existen actos dictados efectivamente por organismos que no integran la Administración Pública, pero que investidos de una función asignada en cuerpos normativos con rango de ley, se les califica como actos de autoridad y de sus impugnaciones conocen los tribunales del contencioso-administrativo.

**CSJ-SPA (135)**

**27-3-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Edemi, C.A. vs. República (Ministerio de Justicia).

**De acuerdo a la Ley de Registro Público, la Sala Político-Administrativa ya no conoce de consultas sobre la aplicación de la Ley de Registro Público (recurso de interpretación) sino de la anulación o no de las decisiones administrativas del Ministerio de Justicia, confirmatorias de la negativa de un Registrador de protocolización de algún documento. Por tanto, sus sentencias se limitan a revisar la legalidad de dicha negativa, al igual que en cualquier recurso de anulación y, por ende, sus efectos no son obligatorios sino para el caso en particular y no para otros. En efecto, ya la naturaleza de este fallo, por no tratarse de una decisión sobre el alcance de un texto legal respecto de la protocolización o no de un documento, no puede comprender las futuras negativas de registro de los Registradores, que éstos pudieren formular.**

**CPCA**

**3-4-90**

Magistrado Ponente: Alfredo Deucharne Alonzo

Caso: Inversiones El Ingenio vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**La Corte analiza el régimen de impugnación de los actos complejos que integran una Ordenanza de Zonificación.**

En primer lugar, pasa esta Corte a decidir el alegato de incompetencia formulado por el apelante. Al efecto, éste considera errado que el fallo de primera instancia haya declarado la competencia del Tribunal por considerar que el objeto del recurso de nulidad incoado se refiere a una ordenanza, cuyo conocimiento está reservado por razones de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia en Pleno, y por razo-

nes de ilegalidad a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, ordinales 3 y 9, y 43, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, de conformidad con el criterio pacíficamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia, las ordenanzas de zonificación son actos complejos, compuestos por dos tipos de actos: la normativa en sí de la ordenanza, la cual es un acto de efectos generales de rango legal, y los planos o mapas mediante se le asigna la zonificación a cada inmueble, el cual es un acto de efectos particulares (ver sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 18-2-71 y 21-11-74).

De acuerdo con lo expuesto, el régimen de impugnación de los actos que integran una Ordenanza de Zonificación está condicionado por el tipo de actos que se cuestione:

1) Si el acto impugnado incluye tanto la normativa (actos de efectos generales) como planos (actos de efectos particulares), por razones de *inconstitucionalidad*, su conocimiento le corresponde a la *Corte Suprema de Justicia en Pleno*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, ordinal 3, y 43 *ejusdem*.

En este supuesto, la impugnación de los actos que integran el acto complejo se asimila el régimen previsto en el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para impugnar un acto por razones de inconstitucionalidad de efectos particulares conjuntamente con el acto de efectos generales que le sirve de fundamento. En cuyo caso, el procedimiento para su tramitación es el establecido en la Sección Tercera, Capítulo II del Título V de la Ley.

2) Si el acto impugnado incluye tanto la normativa (acto de efectos generales) como planos (actos de efectos particulares), por razones de *ilegalidad*, su conocimiento le corresponde a la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, ordinal 9, y 43 *ejusdem*.

En este caso, por aplicación analógica de la normativa contenida en el artículo 132 de la Ley, deberá seguirse el procedimiento antes indicado.

3) Ahora bien, cuando la impugnación lo constituya única y exclusivamente el plano o planos mediante los cuales se le asigna la zonificación a un destinatario, el objeto de la acción lo constituye un acto de efectos particulares. En efecto mediante el plano se le asigna a cada inmueble en particular, una zonificación determinada, creándose, modificándose o extinguiéndose —mediante él—, una situación jurídico-administrativa individualizada: la asignación del uso y condición de desarrollo urbano de dicha parcela.

El régimen de impugnación en este caso, es decir, cuando el objeto de la solicitud de nulidad está circunscrito a actos de efectos particulares es el siguiente:

A) Si el acto impugnado es el acto de efectos particulares contenido en el plano de zonificación, por razones de *inconstitucionalidad*, su conocimiento le corresponde a la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, ordinal 11, 43 y 181 *ejusdem*.

B) En fin, si el acto impugnado es el acto de efectos particulares contenido en el plano de zonificación, por razones de *ilegalidad*, su conocimiento le corresponde *en primera instancia a los tribunales superiores contencioso-administrativos regionales*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 *ejusdem*. De las decisiones dictadas en primera instancia por esos tribunales procede el recurso de *apelación para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, quien conoce en segunda instancia*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 181 y 185 *ejusdem*.

En virtud de lo expuesto, en el caso de autos, tal y como se evidencia del petitorio final, del libelo (folio 29), su objeto consistió en demandar la nulidad por ilegalidad, tanto del acto administrativo adoptado en su sesión del 4 de julio de 1983, en la

parte en la cual el Concejo Municipal se negó a reconsiderar el Plano 6-11 de la Ordenanza de la AE; así como el acto administrativo de efectos particulares contenido en el Plano 6-11 de la Ordenanza citada, por estar viciado en la causa, haber sido dictado con desviación de poder, ser discriminatorio y contrario a la igualdad y, en consecuencia, el restablecimiento de sus efectos al Oficio N° 885 de 1973 que asignó un uso urbanístico de Reglamentación R-4 a la Parcela N° 27 de la Urbanización Colinas de la California.

En consecuencia, siendo el objeto de la acción contenida en autos, la nulidad por razones de ilegalidad de un plano de zonificación, como acto de efectos particulares, el Tribunal competente para conocer en primera instancia de la acción incoada, sí era el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, y así se declara.

Sentado lo anterior, pasa esta Corte a decidir el resto de los vicios denunciados y, al efecto, se observa:

La determinación del acto contenido en el plano de zonificación, como acto de efectos particulares, no sólo tiene consecuencias en el régimen de impugnación en vía jurisdiccional, sino también en vía administrativa.

En este sentido el apelante señala que, en virtud de tratarse de un acto integrado en una ordenanza, como acto de efectos generales, el plano de zonificación no admite el ejercicio de recursos administrativos y, particularmente, el recurso administrativo de reconsideración ante la Cámara Municipal. Ello justifica el criterio adoptado en la sesión de fecha 14 de julio de 1983 mediante el cual la Cámara se negó a reconsiderar la modificación del plano N° 6-11, anexo a la Ordenanza que regula las Areas sujetas a Estudios Especiales.

Sin embargo, tal y como se ha precisado antes, los planos anexos a las Ordenanzas de Zonificación mediante los cuales se le asigna la zonificación a una parcela o inmueble particular, son actos administrativos de efectos particulares que, junto con la normativa de efectos generales, forman o integran un acto complejo. Por tanto, tratándose de actos de efectos particulares, éstos son susceptibles de ser impugnados en vía administrativa mediante los recursos previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que procedan en cada caso. Sin embargo, por tratarse de actos de efectos particulares integrados a un acto de efectos generales (ordenanza), la admisión y tramitación de los recursos administrativos contra los planos anexos a una ordenanza de zonificación debe llevarse a cabo mediante el mismo régimen previsto para las ordenanzas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las Ordenanzas de Régimen Interior y Debates de las Cámaras Municipales, en cuanto a número de discusiones, informes preparatorios, y decisión por el órgano colegiado. Todo ello no afecta —evidentemente— para inadmitir la procedencia de solicitudes y recursos de reconsideración contra los planos de zonificación como actos administrativos de efectos particulares, motivo por el cual el fallo impugnado no incurrió en el vicio de infracción de ley denunciado por los apelantes, y así se declara.

*B. Motivos*

**CPCA**

**31-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Hilda Arellano R. vs. Corporación Venezolana de Turismo.

**Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa que conozcan controversias derivadas de la aplicación del art. 53,**

**ord. 2º de la Ley de Carrera Administrativa deben limitarse al análisis de los actos cuestionados sobre la base del cumplimiento de las exigencias normativas que condicionan la procedencia de esos actos.**

La Corte observa que el Tribunal *a quo* —como lo apunta la apelante— fundamenta la declaratoria de nulidad del acto de remoción de la querellante en el análisis del mérito del informe justificatorio presentado por la Administración y, al respecto, reitera la doctrina relativa a las potestades de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en el sentido de que dichos órganos “no pueden pronunciarse con respecto a razones de oportunidad o mérito que condujeron a la Administración para dictar providencias administrativas, tales elementos no son revisables ni tampoco integran la función de control de esa sede judicial correspondiéndole su consideración y determinación con exclusividad poder administrador (Sentencia del 29 de mayo de 1986). Concretamente en relación al informe justificatorio de la medida de reducción, esta Alzada, en fallo del 6 de diciembre de 1984, declaró: “Debe esta Corte señalar, tal como lo ha hecho en otras oportunidades, que no tiene competencia para pronunciarse sobre el contenido de opiniones técnicas que pudiese contener el respectivo informe, ya que ello es cuestión de mérito, por lo que ha de limitarse a considerar la existencia del mismo”.

De la doctrina transcrita se concluye que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa que conozcan controversias derivadas de la aplicación del artículo 53, ordinal 2º, de la Ley de Carrera Administrativa deben limitarse al análisis de los actos cuestionados sobre la base del cumplimiento de las exigencias normativas que condicionan la emanación de esos actos. Ahora bien, en el caso bajo examen está demostrado en autos, como lo señaló el Tribunal de Primera Instancia, que la Administración cumplió con todas las fases procedimentales previstas en el procedimiento de reducción de personal (aprobación de la medida por el Consejo de Ministros, Informe Justificatorio, resumen del expediente de los funcionarios afectados, e identificación de los mismos y de los cargos que ocupaban), por tal razón el acto de remoción derivado del mencionado procedimiento debe considerarse ajustado a derecho y, por lo tanto, cuando el tribunal *a quo* declaró la nulidad sobre la base del análisis mérito del Informe a que se contrae el artículo 118 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, incurrió en el vicio conocido doctrinariamente como usurpación de funciones, y así se declara.

**TSCA-RC**

**38-11-89**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Envases Venezolanos vs. Contraloría General de la República.

**En el recurso contencioso-administrativo de anulación, el particular puede denunciar los vicios de forma y fondo de los cuales adolezca el acto administrativo de efectos particulares que causa estado y, además, los vicios de los cuales hubieren podido adolecer los actos impugnados con anterioridad en vía administrativa. Sin embargo, cuando el acto administrativo impugnado en vía judicial es aquel a través del cual se decidió un recurso extraordinario, como el de revisión, sólo pueden alegarse los vicios de dicho acto.**

Conviene destacar que cuando se intenta un recurso contencioso-administrativo contra el acto que pone fin a la vía administrativa, el recurrente puede hacer valer no sólo los vicios de forma y fondo de los cuales pueda adolecer el acto impugnado en vía judicial, sino que también puede esgrimir los vicios de los cuales hubieran podido adolecer los actos impugnados con anterioridad en vía administrativa, ya que el acto impugnado ante el juez con competencia en lo contencioso-administrativo ha absorbido las declaraciones de voluntad precedentes. En efecto, el acto que decide un recurso administrativo ordinario (entiéndase de reconsideración o jerárquico) sustituye y absorbe el acto administrativo originalmente impugnado (Virga, Pietro, *Diritto Amministrativo*, tomo 2 —Atti e Ricorsi—, Giuffrè Editore. Milán, 1987, p. 213); o, como dice Sandulli, si bien no absorbe y no hace propio el acto impugnado, la decisión del recurso determina la accesión de la nueva decisión administrativa a aquella precedente, emanada del órgano inferior (Sandulli, Aldo, *Manuale di Diritto Amministrativo*, tomo 2, XIV Edición, Editor Jovene, Napoli, 1984, p. 1189). Ambas posturas, con todo y las marcadas divergencias entre ellas existentes, son representativas de la orientación que sigue la más moderna doctrina comparada, y permite concluir que la impugnación del acto que decidió un recurso administrativo ordinario, cuya expedición —por lo demás— pone fin a la vía administrativa, se extiende también el acto original (aquél ya impugnado en vía administrativa), cuyos vicios resultan denunciados en sede contencioso-administrativa.

Ahora bien, cuando el acto impugnado en vía judicial es la decisión por medio de la cual se desestimó un recurso extraordinario de revisión, a diferencia de cuanto ocurre cuando se acude ante el juez luego de haber empleado los recursos administrativos ordinarios, el administrado no puede hacer valer vicios de forma o de fondo de los actos administrativos previos, ya que los mismos adquirieron firmeza. Por ende, el juez con competencia en lo contencioso-administrativo debe limitarse a analizar aquellos vicios imputados —de manera directa— al acto que decidió el recurso de revisión, ya que cuando hay un acto administrativo “firme” (como es precisamente el caso del Reparó DGAC-3-2-11-32), y contra el mismo ha sido ejercido un recurso extraordinario, no pueden denunciarse los vicios que aquejaban el acto original, ya que el acto por medio del cual se resuelve el recurso administrativo extraordinario ni absorbe ni hace propio el acto primigenio.

En atención a cuanto ha sido dicho de manera previa, este Tribunal considera que le está prohibido por la ley entrar a analizar el alegato viciado de “falso supuesto”, y que en su examen de legalidad de la Resolución s/n, de fecha 12 de julio de 1982, debe circunscribirse a analizar si existe el hecho novedoso argumentado por la recurrente, el cual ya fue decidido.

### C. Admisibilidad

#### a. Legitimación

CSJ-SPA (251)

30-5-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Juan D. Pérez M. vs. República (Ministerio de Justicia).

**Quienes tienen la cualidad requerida para demandar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares (interés personal, legítimo y directo . . .) deben ser personas plenamente**

**capaces, es decir, cuya actuación procesal resulte eficaz, o porque tengan el libre ejercicio de sus derechos, si son personas naturales, o porque quienes actúan son sus órganos institucionales, si son personas jurídicas.**

En efecto, del texto del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 39 del Código de Procedimiento Civil derogado, vigente para el momento de la presentación de la demanda, que resultaba aplicable supletoriamente en atención a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley citada, se desprende que los *interesados legítimos*, es decir, quienes tienen la cualidad requerida para demandar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares (“quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate”), deben ser *personas plenamente capaces*. En otras palabras, cuya actuación procesal resulte eficaz, o porque tengan el libre ejercicio de sus derechos, si son personas naturales, o porque quienes actúan son sus órganos institucionales, si son personas jurídicas. Es decir, que también en el proceso contencioso-administrativo la capacidad de ser parte o legitimación, es un *presupuesto procesal*. Con la diferencia de que en este proceso, contrario de lo que ocurre en el proceso ordinario, constituye un *motivo de inadmisibilidad de la demanda*, y no dilatorio del proceso, hasta el punto que puede ser declarado de oficio.

En efecto, en los juicios de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, no sólo “la manifiesta falta de cualidad o interés del recurrente” es un motivo de inadmisibilidad de la demanda, según el ordinal 1º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino también “la manifiesta falta de representación que se atribuya al actor”, o “la no acreditación del carácter con que actúe, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar este extremo de la admisibilidad de la demanda”, de acuerdo con lo que establecen los ordinales 4º del artículo 124 y 5º del artículo 84, ambos de la misma Ley, en concordancia con los artículos 122 y 113 *ejusdem*. Por esta razón, la Sala puede, en la oportunidad de la definitiva, examinar no sólo la cualidad que el recurrente dice tener, sino también, por ser igualmente un motivo de inadmisibilidad, la *capacidad procesal o legitimidad* que dice ostentar, y ello aun cuando en el procedimiento administrativo constitutivo del acto o de su revisión en vía administrativa, tal extremo no hubiera sido discutido porque *los motivos de admisibilidad* de la demanda son presupuestos de validez de los procesos que determinan la posibilidad de la vía judicial que, por ende, son independientes de los extremos de la formación y de la legalidad del acto impugnado (ver en este sentido sentencia de fecha 5-5-88. *G.F.* Nº 140, 3ª etapa, 1988, pp. 231 a 233).

A este respecto, en el caso de autos la Sala observa que debe resolver, si por haberse considerado a la recurrente como una sociedad irregular o de hecho, carece por ello de capacidad procesal para ejercer como actora el presente recurso de anulación, conforme a la normativa procesal vigente para la época. El examen de esta cuestión lleva a la Sala al problema de la capacidad procesal de las sociedades irregulares o de hecho, dado que en materia contencioso-administrativa, como en todo proceso por la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil, han de presentarse también estas cuestiones procesales.

A este respecto, la Sala observa:

Fue a partir de la promulgación del vigente Código de Procedimiento Civil, cuando se resolvió de manera expresa la capacidad procesal activa y pasiva de las llamadas sociedades irregulares o de hecho. Es decir, de las sociedades que a tenor del artículo 218 del Código de Comercio, por el incumplimiento de sus formalidades, no se les puede “tener por legalmente constituidas”. En efecto, el texto del artículo 139 del Código reza así:

“Las sociedades irregulares, las asociaciones y los comités que no tienen personalidad jurídica, estarán en juicio por medio de las personas que actúan por ellas o a las cuales los asociados o componentes han conferido la representación o la dirección. En todo caso, aquellos que han obrado en nombre y por cuenta de la sociedad, asociación o comité, son personal y solidariamente responsables de los actos realizados”.

De la norma reseñada se desprende que ya no cabe discutir en la actualidad que aquellas sociedades que adolecen de defectos en su constitución, o cuyos administradores no hubieren cumplido con el requisito del registro y de la publicación a que se contraen los artículos 211 (exigencia del documento público o privado), 213 (elementos obligatorios del contrato), 215 (presentación para el registro y publicación), tienen capacidad procesal para acudir a juicio como demandantes o como demandadas, por medio de las personas que actúen por ellas, o las cuales sus asociados o componentes les hubieran conferido la representación o la dirección.

b. *Lapso*

**CSJ-SPA (159)**

**17-4-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Graciela G. Parilli vs. Consejo de la Judicatura.

**El hecho de que un acto tenga fijado un tiempo de ejecución, no es determinante para concluir que se trata de un acto de efectos temporales.**

1) La decisión del Tribunal de Sustanciación afirma que la recurrente calificó al acto como de efectos temporales, cuando del escrito del recurso se sostiene por el contrario, que como el acto recurrible (para el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura), es sólo el que establece destitución, el lapso de diez (10) días para accionar por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia se refiere a ellos, y no a los de otra naturaleza, en cuyo caso se aplicaría el lapso de los seis (6) meses previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de manera que la conclusión de que la recurrente invocó efectos temporales de la suspensión del cargo de juez sin goce de sueldo, no se corresponde con el escrito del recurso.

Es oportuno para la Sala examinar tal punto a los efectos de precisar la naturaleza de este acto recurrido, si es o no de efectos temporales, para lo cual considera lo siguiente:

Efectivamente, es un hecho indiscutido que la medida contenida en el acto administrativo que se impugna es la de suspensión del cargo por un período de tiempo de seis (6) meses, pero por el hecho que un acto tenga fijado un tiempo de ejecución, ello de por sí no es determinante para concluir que se trata de un acto de efectos temporales, más cuando muy por el contrario, las sanciones no pueden ser de duración indefinida.

De manera que en el presente caso, la ciudadana Graciela G. Perelli Arciniega aún suspendida de su cargo no pierde su condición de Juez y aun cuando el término de ejecución se cumpla, en realidad sus efectos se mantienen en el tiempo si tenemos en cuenta que esa sanción va a su expediente y de no impugnarse su nulidad y obtener una sentencia anulatoria, no puede borrarse con el transcurso del tiempo.

En consecuencia, la decisión del Tribunal de Sustanciación de razonar la inadmisibilidad por los efectos temporales del acto, además de que no está alegado así por la recurrente, esta Sala examinada la naturaleza del acto sancionatorio en el tiempo, no lo considera un acto de efectos temporales a los efectos de negar su admisión, y así lo declara.

2) Efectivamente, la recurrente solicita la desaplicación del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura por alegar que la referida norma legal colide con preceptos constitucionales, cuestión que a juicio de esta Sala, le compete resolver en el fondo, esto es, en la sentencia definitiva y será en tal oportunidad cuando se haga tal pronunciamiento.

Ahora bien, si no es la oportunidad de la admisión del recurso el momento de declarar la desaplicación o no de una norma, tampoco puede negarse a conocer esta Sala del fondo del asunto debatido, por lo que considera preciso admitir el recurso, sin examinar o no el contenido del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, admisión que se hace en cuanto ha lugar en derecho y salvo lo que se decida por sentencia definitiva; de manera que declara admisible el recurso, y será en la sentencia de fondo que se examine el punto de la aplicación o desaplicación de la mencionada norma. (Véase decisión en caso Carmen Figuera de Gómez. Expediente Nº 7105).

#### D. *Procedimiento de urgencia*

**CPCA**

**31-5-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: José A. Azpurua vs. Colegio de Abogados del Distrito Federal.

Para decidir, esta Corte observa:

De conformidad con lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de parte, o aun de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos para el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación, si así lo exige la urgencia del caso. Ahora bien, conforme al criterio sustentado por esta Corte, para que proceda la declaratoria de urgencia en los recursos contencioso-administrativos de anulación se requiere que del caso planteado, en forma objetiva, se derive su urgencia y, por tanto, no sujetar el procedimiento a su tramitación ordinaria, entre otras razones, por el interés que la colectividad pueda tener en la resolución del asunto sometido al órgano jurisdiccional, tal como lo ha señalado esta Corte en sus sentencias del 30 de julio de 1984 y 18 de abril de 1985.

Ahora bien, en virtud de la importancia que tiene la decisión que adopte esta Corte acerca de las autoridades que han de dirigir el Colegio de Abogados para el período 1990-1992, y dada la repercusión pública y manifiesta notoriedad que ha tenido el presente caso, lo que ha creado incertidumbre con respecto a las elecciones celebradas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda reducir los lapsos así: primera etapa de la relación: tres días continuos; segunda etapa de la relación: cinco días de despacho.

E. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (107)

8-3-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Condición determinante para la procedencia de la solicitud de la suspensión de efectos del acto administrativo es que objetiva y ostensiblemente se evidencie el perjuicio y la irreparabilidad o la dificultad de reparación, que causaría al recurrente la ejecución inmediata del acto impugnado, pendiente el proceso de anulación.**

Por tanto, condición determinante de la procedencia de la medida contemplada en la norma citada, es que objetiva y ostensiblemente se evidencie el perjuicio, y la irreparabilidad o la dificultad de la reparación, que causaría al recurrente la ejecución inmediata del acto impugnado, pendiente el proceso de anulación.

En el caso *subjudice* el mencionado “interés” y justificación se refieren a la dificultad de la reparación, de ser anulado el acto de cuya nulidad se trata, por los perjuicios económicos que supone para la recurrente, “el de tener que seguir un trámite administrativo y judicial para lograr el reintegro” (sentencia citada *supra*). Esta situación, a juicio de la Sala, permite en el presente caso, suspender la regla de ejecutividad del acto administrativo, dentro del contexto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por existir un “daño irreparable o de difícil reparación”, y así se declara.

CSJ-SPA (237)

23-5-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Cira Urdaneta vs. Consejo de la Judicatura.

**La Corte ratifica criterios sobre la necesidad de la irreparabilidad o la dificultad de reparación del daño por la definitiva para que puedan suspenderse los efectos de un acto administrativo.**

CSJ-SPA (128)

21-3-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Jesús A. Bracho vs. Consejo de la Judicatura.

**La medida judicial de suspensión de efectos del acto administrativo, sólo puede recaer sobre el acto cuya nulidad ha sido solicitada a través del correspondiente recurso de anulación, por lo que no puede tener efectos respecto de otros actos.**

De acuerdo al texto anteriormente transcrito (artículo 136, LOCSJ), es posible concluir que la medida precautelativa de suspensión provisional de la ejecución de los actos administrativos, sólo puede recaer sobre el acto cuya nulidad ha sido solicitada

a través del correspondiente recurso de anulación. En efecto, la finalidad de dicha medida es evitar los perjuicios que la ejecución de aquellos actos causen, y que no puedan ser reparados por la sentencia definitiva estimatoria, para cuando la nulidad sea declarada. Por esta razón, el objeto de la medida de referencias no puede comprender otros actos, aún conexos con el impugnado en nulidad, si no han sido demandados conjuntamente con aquél. Los efectos de la suspensión no se extienden ni amplían a aquellos actos, que más que actos de ejecución del acto impugnado, son otros actos diferentes y autónomos, aunque para dictarse se hubiera tenido en cuenta lo resuelto por aquéllos. El hecho de que uno de los supuestos de los actos conexos o consecuenciales, sea precisamente lo decidido en el acto cuya nulidad se pretende, no permite darle a la medida de suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, efectos universales, de modo tal que comprenda también otros actos diferentes, porque guarden relación con el impugnado. Esta interpretación, además de requerir texto expreso, significaría desvirtuar el carácter singular que por regla general distingue a las medidas precautelativas. En efecto, por definición, éstas sólo recaen sobre los objetos y bienes que son objeto de la controversia, y no sobre otros que no lo son. Ello porque, generalmente, resultan ser accesorias de una demanda pendiente y, por tanto, se dictan para precaver las resultas de un proceso en curso y no eventual o futuro. En el caso de la medida a que se contrae la norma citada, ésta no tiene la finalidad de una medida precautelativa autónoma, es decir, de garantizar un proceso posterior, ya que de acuerdo a los términos del texto en comentarios, requiere de la introducción previa de una demanda de anulación en contra de un acto o actos determinados y, en consecuencia, sólo puede versar sobre estos actos y no sobre cualesquiera actos que pudieran haberse dictado como consecuencia de aquéllos. Tal medida deberá ser solicitada en otro proceso aparte, en el cual se demanda su nulidad y, como consecuencia de ello, podrá solicitarse la suspensión de su ejecución si se dan los otros requisitos que exige el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

F. *Comparecencia: Cartel*

**CPCA**

**16-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Inquilinato.

Esta Corte observa que, efectivamente, en el procedimiento de nulidad contra los actos de efectos particulares basta con que se libere el cartel al cual alude el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para que se abra el lapso de comparecencia a los interesados. Respecto a la publicación del fallo sólo serán notificadas del mismo las partes cuando se hubiese suspendido el procedimiento en la forma prevista en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil. De no haberse dado tal hipótesis, las mismas, estaban a derecho y en consecuencia no se requería su expresa notificación. Según los elementos de los cuales dispone esta Corte los inquilinos no se habían hecho parte en el recurso contencioso-administrativo. Tampoco hay constancia de que la sentencia hubiese sido dictada fuera del lapso previsto para ello, en razón de lo cual no puede decidirse sobre la necesidad o no de la notificación. Ante tales circunstancias, al carecer del testimonio indispensable demostrativo de la situación de los recurrentes; esta Corte debe estimar que el lapso para interponer la apelación contra la sentencia corría a partir de la fecha en que la misma fue dictada, esto

es, el 15 de noviembre de 1989, por lo cual el lapso se había vencido en la oportunidad en que la apelación fuera planteada. En consecuencia, la sentencia había quedado definitivamente firme y el recurso resultaba extemporáneo. De allí que el segundo auto del 12 de febrero de 1990 se encuentra ajustado a derecho, salvo por lo que atañe a la orden de ejecución que sólo podía ser acordada a instancia del interesado y no de oficio.

### G. Pruebas

#### a. Traslado de pruebas

**CSJ-SPA (136)**

**27-3-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Procter & Gamble de Venezuela vs. Gobernación del Distrito Federal.

**La Corte realiza un análisis doctrinario sobre la validez del “traslado de prueba” (prueba trasladada).**

En el presente caso la recurrente pretende que la empresa no es un laboratorio de productos químicos e industriales (no medicinales) como se señaló anteriormente, sino una fábrica de detergentes, pero el *fiscal* consideró que la misma actividad de fábrica de detergentes se corresponde al renglón de Laboratorio de Productos Químicos e Industriales.

A este respecto, la Sala observa:

Dentro de la oportunidad legal, la recurrente promovió la siguiente prueba:

“Producimos en treinta y cuatro (34) folios útiles copia certificada por esta misma honorable Corte, contentiva del escrito de promoción y de las actuaciones y resultas de la evacuación de la prueba de experticia técnica que la Procter & Gamble de Venezuela, C.A., promovió e hizo evacuar con ocasión del juicio de nulidad que por idénticos motivos y entre las mismas partes (con la única diferencia de que se refiere a otro ejercicio fiscal) sigue por ante esta misma Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa la Procter & Gamble de Venezuela, C.A., contra la Resolución N° 14 de fecha 20 de marzo de 1973 de la Gobernación del Distrito Federal a que se refiere el expediente N° 73-281.

Consignamos y hacemos valer, por vía de traslado de prueba (ya que como se señaló el juicio en que la referida experticia se promovió y evacuó se sigue entre las mismas partes y por idénticos motivos y causas que el presente proceso) la referida prueba de experticia técnica contenida en el documento producido, en seguimiento de la jurisprudencia que en materia de traslado de pruebas ha asentado en forma reiterada esta Corte Suprema de Justicia.

Pedimos que el documento consignado sea agregado a los autos y que la prueba promovida sea apreciada en todo su mérito y extensión, en la sentencia definitiva”.

El Juzgado de Sustanciación de esta Sala, por auto de 4 de marzo de 1976, admitió la mencionada prueba en cuanto ha lugar en derecho salvo la apreciación en la sentencia definitiva (folios 48 vto.). Tal prueba como se expresó consiste en copia

certificada de una experticia practicada en el Expediente Nº 1941 (folios 71 al 87 del presente caso), correspondiente al recurso de anulación seguido por la propia recurrente en contra de la Resolución Nº 14 de 20 de marzo de 1973, dictada por la misma Gobernación del Distrito Federal.

No obstante haberse admitido la copia de la anterior prueba (en los señalados términos) es necesario, en primer lugar hacer algunas consideraciones sobre la procedencia en el derecho procesal venezolano, de la prueba trasladada, en vista de que nuestro Código de Procedimiento Civil no contiene disposiciones legales al respecto; para concluir así acerca de la validez o no de dicha prueba.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, en sentencia de 7 de agosto de 1963, *Gaceta Forense* Nº 41, 2ª Etapa, p. 435, refiriéndose al tema que nos ocupa, estableció:

“Y las pruebas simples practicadas en un juicio son *admisibles* en otro, habido entre las mismas partes, por la razón justificadora de la ley, pues, el carácter de la verdad de las pruebas entre las partes que le controvierten, se deriva de *las formalidades procesalmente cumplidas*; por lo que de no constar la inobservancia de esas formalidades, bien pueden apreciarse en un juicio distinto. Además, que las pruebas cursadas en un juicio sean valederas en otro, es cosa tan cierta que el legislador con ocasión de la perención de la instancia, en el artículo 204 del Código de Procedimiento Civil, establece que ella no extingue la acción y los efectos de las decisiones dictadas, como tampoco las pruebas que resulten de los autos” (subrayado de la presente sentencia).

Respecto al señalado punto (los efectos de las pruebas) y para los fines de actualizar la citada sentencia, en cuanto a la norma que se menciona en ella, se observa que al derogado artículo 204 le corresponde el artículo 270 del vigente Código que es del mismo tenor.

Esencial pues, para que sea válida la posibilidad de traslado de la prueba, como lo afirma la doctrina, es que los juicios respectivos sean entre las mismas partes para cumplirse así los principios de contradicción y publicidad:

“La doctrina acepta casi unánimemente que las pruebas evacuadas en un juicio no tienen ningún valor cuando se presentan en otro juicio si las partes del primer juicio son diferentes a las del otro en que se quieren hacer valer”.

Oscar R. Pierre Tapia: *La prueba en el proceso venezolano*, tomo I, pp. 173-174 (Edit. Paz Pérez, Caracas, 1980).

El mencionado autor venezolano al citar la Casación napolitana y de Florencia y a los tratadistas Ricci, Rocha, Devis, Echandía, entre otros, señala las siguientes condiciones para que proceda el traslado de prueba:

- a) Que la prueba haya sido practicada con contradicción de las mismas partes;
- b) Que sea idéntico el hecho, y
- c) Que hayan sido observadas las formas establecidas por la ley para la ejecución de la prueba.

Es oportuno al respecto, referirnos a la regulación de este procedimiento en el derecho comparado, específicamente, en el Derecho colombiano. El artículo 185 del Código de Procedimiento Civil de este país prevé:

“Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella”.

Referente a la citada norma, el tratadista colombiano José Fernando Ramírez Gómez señala que la disposición obedece al principio de economía procesal, que “la naturaleza jurídica del medio se torna mixta, participando de un lado de la propia del medio utilizado originalmente en el primitivo proceso, ésta es su forma de aducción”. Entre las posibles pruebas que pueden trasladarse el autor cita la “pericial-documental”. En cuanto a la eficacia de la prueba trasladada dicho autor precisa el requisito de que ésta haya sido practicada válidamente en el primitivo proceso y que su aducción, al nuevo proceso, sea por medio de copia autenticada. Al juez de la causa se le asigna “una doble función crítica” que consiste en el examen del medio primigenio bajo los parámetros legales, para luego proceder al análisis de la autenticidad de las copias, aspectos que tienen que ver con el derecho de defensa, del cumplimiento del principio de contradicción y publicidad de la prueba. (*Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Vol. I, N° 3, 1985, pp. 120 y 121, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Colombia).

Por su parte, el tratadista Davis Echandía, al referirse a la modalidad de traslado, señala que al ser la prueba en juicios entre las mismas partes, resulta suficiente llevar copia certificada (como se hizo en el presente caso), sin que sea necesaria la ratificación en el proceso donde se lleva (*Tratado sobre la Teoría General de la Prueba Judicial*, tomo I, p. 367).

Volviendo de nuevo a nuestra doctrina, se observa que se sostiene que el traslado de prueba es dificultoso, “ya que el valor que se le da a la prueba, va unido a elementos como la posibilidad de contradicción y de control que sobre ella pueden ejercer las partes mientras se constituye, los cuales, muchas veces, no se denotan del acto de pruebas en sí, sino el tracto procesal (*omissis*). Incluso, en juicios entre las mismas partes, pero por hechos conexos o que generaron pedimentos distintos, las pruebas simples de un proceso no se pueden trasladar a otros, porque la constitución en uno, en relación con los mecanismos de control y de contradicción de la prueba, y hasta la intervención del juez en su formación, son, o pueden ser, distintas en uno u otro caso”. (Jesús Eduardo Cabrera Romero: *Contradicción y Control de la Prueba Legal y Libre*, pp. 177-178, Editorial Jurídica Alva, Caracas, 1989).

De esta última tesis doctrinaria, por argumento *a-contrario*, se puede colegir que es factible el traslado de prueba cuando las partes son las mismas, están en juicio los mismos hechos y los pedimentos son idénticos, todo lo cual sucede en el presente caso *subjudice*.

Finalmente, a lo anteriormente expuesto, debe agregarse que del hecho de que el traslado de prueba no esté previsto expresamente en el Código de Procedimiento Civil venezolano no debe deducirse que dicho acto procesal esté prohibido. El artículo 7 *ejusdem* es ilustrativo al respecto:

“(omissis) Cuando la ley no señale la forma para la realización de algún acto, serán admitidas todas aquellas que el juez considere idóneas para lograr los fines del mismo”.

Ahora bien, en concreto, se observa que en el caso *subjudice* (Exp. 538), los elementos que conforman el proceso son:

1) *Las partes*: Procter & Gamble de Venezuela, C.A., y la Gobernación del Distrito Federal. (Referente a este punto se precisa que no se trata de partes en sentido procesal estricto por cuanto el asunto se relaciona con un juicio contencioso de nulidad).

2) *El objeto del juicio* lo constituye la Resolución dictada por la Gobernación del Distrito Federal por concepto de impuesto suplementario de industria y comercio cuya nulidad se pide.

3) *La controversia* consiste en la reclasificación de la cual fue objeto la recurrente (mediante la Resolución impugnada) con la consecuente modificación del monto de la patente de industria y comercio.

4) *El resultado de la reclasificación* fue el cambio del renglón tributario de la recurrente a "Laboratorio de Productos Químicos e Industriales (no medicinales)" en lugar de la actividad consistente en fabricar detergentes.

5) La recurrente mediante el recurso de nulidad se opuso a dicha reclasificación alegando con referencia al punto que nos ocupa que esta reclasificación no se corresponde a la naturaleza de su actividad promoviendo la experticia que se efectuó en el caso que conforma el Expediente Nº 1941.

En cuanto al Expediente 1941 de las copias aportadas por la promovente, se observa que las partes son las mismas; que el objeto del juicio es el mismo: Resolución administrativa con sus planillas de liquidación por concepto de impuesto suplementario de industria y comercio; que la controversia es la misma y se refiere a la reclasificación de la recurrente; el cambio de clasificación producido por la Resolución impugnada es el mismo y sus efectos son los mismos y, finalmente, presenta la misma oposición a dicha reclasificación. Lo que difiere son los años de los ejercicios económicos: En el Expediente 1941, el período es de 1967-1971 y, en el caso *subjudice* (Exp. 538), el impuesto es originado en el ejercicio económico para el año 1973.

Ahora bien, todos estos elementos convergen a una conclusión irrefutable: se trata de juicios idénticos y lo que permitió su separación es el factor cronológico respecto al ejercicio de una misma actividad que desarrolló la empresa recurrente.

¿En las anteriores condiciones, entonces, surte efectos jurídicos la experticia trasladada del juicio que constituye el Expediente 1941 al presente (Exp. 538)?

Considerando que las copias certificadas, promovidas por la recurrente, se trata de actas procesales expedidas por la Secretaría de esta Sala (folios 56 al 88) y, por ende, de acuerdo a los artículos 1359 y 1360 del Código Civil debe otorgársele fe pública en cuanto al hecho de la verdad de la certificación, o sea, autenticidad (en este sentido, sentencias de la CSJ-SCC de 23 de abril de 1980 y 30 de mayo de 1984, publicadas en las Gacetas Forenses Nº 108, Tercera Etapa, Vol. II, p. 805 y Nº 124, Vol. II, 2º Trimestre, p. 1195, respectivamente) y, según lo expuesto, vista la posibilidad de traslado de la experticia, la Sala declara la validez de este acto procesal como medio de prueba en el caso *subjudice*, procediendo, por consecuencia, a valorarla con base en los artículos 331 y siguientes de la normativa procesal vigente para la época, aplicable de conformidad con los artículos 9 y 941 del Código Procesal vigente y, a tal efecto, observa que la experticia promovida por la recurrente, en el primer juicio (Exp. 1941), fue admitida por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, se comisionó al Juez Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, Tribunal ante el cual se cumplieron los trámites legales correspondientes y, luego de cumplida la comisión, la experticia fue remitida a este Alto Tribunal.

De lo anterior se concluye que la experticia fue practicada *válidamente* en el primer juicio (Exp. 1941), asimismo, se observa que su traslado se hizo en forma idónea.

Ahora, bien, en cuanto a la experticia en sí, "al punto de hecho", se observa que los peritos después de un análisis de la problemática del caso:

- La determinación de la naturaleza de productos químicos.
- La determinación de los detergentes que fabrica la recurrente.
- La especificación de la actividad que desarrolla la empresa, concluyeron en que:

2. “Los detergentes que fabrica Procter & Gamble de Venezuela, C.A., en La Yaguara *no son Productos Químicos* puesto que no satisfacen los requerimientos y características de un producto químico. Estos detergentes *son mezclas físicas* o productos mezclados o formulados llamados también *preparaciones* (ver sección II, 2.3.2., p. 8).

3. La fábrica de Procter & Gamble de Venezuela, C.A., en La Yaguara, *no es un Laboratorio de Productos Químicos* pues sus instalaciones no son características de éstas. Esta fábrica en cuestión debe catalogarse como *fábrica o local de productos mezclados o preparaciones* (ver secciones II, 3.3, p. 12)” (folio 87).

Resumiendo lo expuesto para los fines de la conclusión a la cual llega la Sala:

- El traslado de la prueba de experticia es admisible;
- La experticia realizada se efectuó de conformidad a las reglas procesales que rigen la materia;
- El dictamen de los peritos es convincente y permite a la Sala, jurídicamente, acogerla como prueba válida y eficiente de las pretensiones de la recurrente.

Al admitir la Sala el dictamen de los expertos resulta que la reclasificación efectuada por la Administración mediante la cual se considera la actividad de la recurrente correspondiente a “Laboratorio de Productos Químicos Industriales (no medicinales)” parte de un falso supuesto y, por lo tanto, adolece de un vicio en la causa, por un error de hecho, al ser inexactos los elementos que tomó en cuenta la Administración, lo que conduce a su nulidad, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

b. *Pruebas de exhibición de documentos: admisibilidad*

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: José M. Landaeta vs. Universidad Central de Venezuela.

La norma citada (art. 436 CPC), concebida principalmente para los supuestos de exhibición de documentos privados, condiciona la procedencia de la prueba de exhibición a la identificación del documento cuya exhibición se solicite y a la fundamentación que haga deducir que dicho documento se encuentra en poder de la persona a quien va dirigida la solicitud de exhibición.

En el caso de documentos administrativos, como son el texto de un acto administrativo, libros de registro de documentos y de correspondencia, nóminas, etc., cuya solicitud de exhibición ha sido negada por el *a quo*, los requisitos de procedencia de la citada prueba se tornan mucho menos severos, ya que, dado el carácter de dichos documentos, debe presumirse que los mismos se encuentran en poder de la Administración. Por otra parte, la identificación de los documentos cuya exhibición se solicita han sido suficientemente identificados en el escrito de promoción de pruebas, tomando en cuenta que los mismos forman parte de archivos administrativos a los cuales, usualmente, no tienen acceso los particulares.

Por otra parte, aun considerándose que la Administración no ostenta el carácter de “parte” y que algunos de los documentos cuya exhibición se solicita están en poder de la Universidad Central de Venezuela, el artículo 437 del Código de Procedimiento Civil prevé expresamente la posibilidad de documentos en poder de terceros, por lo

cual, desde el punto de vista subjetivo, no existe obstáculo legal para la admisión de la prueba de exhibición solicitada, estima esta Corte que, pudiendo constituir los documentos cuya exhibición se solicita, la prueba de la ausencia de los nechos que sirven de fundamento a los cargos que por negligencia e incumplimiento de las labores inherentes al cargo se le imputan al recurrente, las mismas no son manifiestamente impertinentes y salvo que los documentos a exhibirse hayan sido declarados como confidenciales, su exhibición tampoco es ilegal, por lo cual, según el dispositivo del artículo 398 del Código de Procedimiento Civil, la prueba de exhibición solicitada por el recurrente de los documentos arriba citados, debe ser admitida y evacuada por el *a quo*. Así se declara.

c. *Prueba de informes*

CSJ-SPA (131)

21-3-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

En la oposición se alega que Dianca tuvo oportunidad de acreditar otra manera la certificación y que el modo es inapropiado; que además, dicho registro es intrascendente.

Se observa:

a) La prueba de "informes" no es supletoria o subsidiaria de otro medio, sino que tiene el carácter de principal y constituye, por ello, una alternativa válida e idónea para incorporar recaudos públicos y privados, siempre que se trate de documentos, libros, archivos o papeles que se hallen en oficinas públicas, tal como lo dispone el artículo 443 del Código de Procedimiento Civil, y como en el caso es una demanda ordinaria, y se pide la copia a una dependencia oficial, la prueba es admisible.

d. *Inspección ocular*

CSJ-SPA (131)

21-3-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**La prueba de inspección judicial en cuanto a su objeto, puede realizarse sobre personas, cosas, lugares o documentos, a diferencia de la inspección ocular que se limita a lugares y cosas.**

Se observa:

El nuevo Código de Procedimiento Civil —artículo 472— prevé ahora una prueba denominada Inspección Judicial que puede realizarse sobre las personas, cosas, lugares o *documentos*.

Esta prueba es distinta de la clásica inspección ocular prevista en el invocado artículo 1428 del Código Civil, en cuya virtud la oposición es improcedente, pues la nueva inspección judicial, a diferencia de la ocular, sí se puede practicar sobre archivos, papeles y libros (documentos), como expresamente lo permite el artículo 472 del Código de Procedimiento Civil, lo que, desde luego, deja a salvo la apreciación de la prueba en la sentencia definitiva.

En cuanto a que el artículo 1428 del Código Civil sería de preferente aplicación, se reitera que la prueba contemplada en el artículo 427 es nueva y distinta de la inspección ocular, de manera que no se trata de la misma ocular de la ley sustantiva

y, en tal virtud, no puede decirse que ésta fuese de preferente aplicación. Una importante innovación fue, precisamente, la inspección *judicial*, la que, a diferencia de la meramente ocular, no se limita a lo que esté a la vista, sino que se extiende a lo que el Juez pueda apreciar con los demás órganos sensoriales; y, aparte de tal extensión en cuanto al objeto de la prueba puede ser sobre *personas*, cosas, lugares o *documentos*, mientras que la ocular se limita a lugares y cosas. Y, es que, como dice el artículo 395 del nuevo Código de Procedimiento Civil los medios de prueba admisibles son los determinados en él, en el Código Civil y otras leyes de la República, esto es, en lo que respecta a inspecciones, ahora hay dos: la tradicional ocular del Código Civil, y la nueva judicial del de Procedimiento Civil.

En consecuencia, no se trata de una prueba manifiestamente ilegal o impertinente, en atención a lo cual es admisible con la reserva de su apreciación en la sentencia y, por ello, no es procedente la oposición formulada. Así se declara.

#### H. *Inhibición del juez*

##### **CPCA**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: INVEAUTO vs. Contraloría General de la República

**El haber sentenciado un caso idéntico al que posteriormente deberá conocer un juez, no constituye una causal de inhibición en este último juicio.**

Ahora bien, el haber sentenciado un caso idéntico al que posteriormente deberá conocer un Juez, en modo alguno constituye una causal de inhibición en este último juicio, como tampoco lo constituye el que dicho juicio “correrá la misma suerte” de los anteriores sentenciados. En efecto, el artículo 82, numeral 15 del Código de Procedimiento Civil exige que el Juez, para inhibirse, deba haber manifestado su opinión sobre lo principal del pleito, lo que ha de interpretarse como opinión directa sobre el referido juicio, sin que pueda entenderse que una sentencia dictada con anterioridad, en un caso similar, constituya una opinión sobre el juicio del que actualmente conoce, aunque sea similar. Si así fuere, los jueces prácticamente se encontrarían inhabilitados para sentenciar casos similares, lo que en modo alguno fue la intención del Legislador en la norma procesal comentada.

Ahora bien, si la inhibición de la Juez no es procedente por esa causa, sin embargo, sí lo es al haber manifestado opinión en forma directa sobre el juicio con respecto al cual se inhibe en el acta de fecha 26 de octubre de 1989 que cursa al folio 32, pues allí concretamente señala que ese juicio correrá la suerte de los otros anteriores, con lo cual ha adelantado opinión al expresar —tácitamente— que no cabe con respecto a ese juicio un cambio de criterio de su parte.

Se observa entonces que —por esta última razón— la abogada Noelia González ubica dentro del supuesto de hecho previsto en el numeral 15 del artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la inhibición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 *ejusdem*.

I. *Sentencia*a. *Apelación: formalización***CPCA****5-4-90**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme A.

Caso: Ramón A. Galviz vs. INOS.

La Corte para decidir observa:

Como punto previo la Corte debe pronunciarse sobre la solicitud de declaración de desistimiento de la apelación de las Sustitutas del Procurador General de la República, realizado por la parte actora en el escrito de informes, por considerar que no se cumplieron las exigencias del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto esta Corte considera que tal solicitud está hecha en forma extemporánea, dado que, tal impugnación debe hacerse en el acto de contestación a la formalización, por ser esta la oportunidad que fija la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para ello y que el escrito de formalización contiene impugnaciones a los fundamentos del Juzgador de la instancia por lo que se estima llenos los requisitos del artículo 162 *ejusdem*, siendo improcedente la solicitud analizada y así se declara.

**CPCA****16-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Miguel A. Zambrano vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

No considera esta Corte que el error en la fundamentación jurídica de la formalización pueda ser motivo de declaratoria de desistimiento de la apelación que solicita la sustituta del Procurador General de la República, en primer lugar porque es el órgano judicial quien conoce y señala el derecho aplicable (*iura novit curia*) y, en segundo lugar, porque de la formalización del recurrente se deduce claramente que el objeto de la misma es evidenciar, en contra de lo fijado por el *a quo*, que sí se cumplió con el trámite conciliatorio necesario para agotar la vía administrativa.

b. *Nulidad***CPCA****30-4-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: María Martín G. vs. Oficina Central de Personal.

**La sentencia es nula si resulta de tal modo contradictoria, que no pueda ejecutarse o no aparezca que sea lo decidido. En este caso, la sentencia apelada cometió el gravísimo error de declarar, por una parte, procedente la aplicación de la sanción de destitución y, por la otra, negar su procedencia con base en que el respectivo procedimiento disciplinario no se llevó a cabo en la forma debida.**

J. *Perención***CSJ-SPA (126)****21-3-90**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La perención, institución procesal de relevancia negativa, opera como sanción al comportamiento negligente de las partes en el proceso que por su inactividad, por su falta de impulso, lo mantienen inerte más allá de un término legalmente establecido. El efecto sancionatorio de la perención es la extinción del proceso. En este sentido el Código derogado (artículo 204) expresaba que, la perención, hacía “nulo el procedimiento”. El vigente Código de Procedimiento Civil, con más rigor técnico, dice que “extingue el proceso” (artículo 270).

Pues bien, en tanto que el proceso es una unidad, la perención ocurrida por la inactividad procesal de parte, puede operarse en cualquier momento, estado o fase de aquél, desde su constitución hasta antes de la vista de la causa, pues, tratándose de sanción a la inactividad de parte, la inactividad del Juez no puede producirla. Así lo establece ahora el Código de Procedimiento Civil en su artículo 267.

No es, en su consecuencia, que por falta de impulso procesal específico o *ad hoc* perima o se extinga la incidencia; perime o se extingue lo que es la instancia, todo el proceso del cual el incidente forma parte. Así también se declara.

**CPCA****31-5-90**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

**La perención contencioso-administrativa es de carácter objetivo e irrenunciable. Para su procedencia es necesario que ocurra la paralización del procedimiento por más de un año, término éste que comenzará a contarse desde que se haya efectuado el último acto del procedimiento.**

**En igual sentido CPCA****5-4-90**

La Corte para decidir observa:

Ha asentado esta Corte, el principio general de que en materia de perención de los procedimientos contenciosos administrativos se encuentra en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, la perención contencioso-administrativa es de carácter objetivo e irrenunciable, y puede ser declarada de oficio por el Juez, sin necesidad de instancia de parte, siendo el plazo de inactividad que da lugar a la perención de un (1) año.

Ahora bien, para que se dé la perención es necesario que ocurra una paralización del procedimiento por más de un año, término éste que comenzará a contarse desde que se haya efectuado el último acto de procedimiento, por lo que, es importante determinar qué se entiende por acto de procedimiento y en tal sentido ha considerado esta Corte precedentemente que acto de procedimiento es aquel en donde el interesado pueda intervenir o que en todo caso tenga la posibilidad de realizar alguna actuación, de ahí que después de dicho “*visos*” no le es posible a las partes presentar solicitud alguna, ya que cumplidos todos los demás trámites sólo queda el acto de dictar sentencia, en donde no le es posible instar ni participar a aquéllas.

En el presente caso la paralización del procedimiento se produce después que se realizó el acto de informes, estando en relación la causa, pero ocurre que en el con-

tencioso de la carrera administrativa, después del acto de informes el Tribunal no dice "vistos", sino que se fija el comienzo de la relación de la causa, de conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley de Carrera Administrativa, de manera que el procedimiento entra en estado de sentencia al concluir la relación y no al realizar el acto de informes, por lo que si en la causa surgiera alguna paralización durante la relación de la causa, se avisará a las partes o a sus representantes el nuevamente señalado para continuar la vista, previa solicitud de algún interesado; es decir, se ordena la notificación de la otra parte o de su apoderado, por boleta o por Cartel, por lo cual no es verdad que si no continuó la relación de la causa y el procedimiento se paralizó, no cabía a las partes cumplir alguna actividad, por el contrario de no haberse fijado la continuación de la relación, en la oportunidad que correspondía, para que el procedimiento no sufriera una paralización indefinida, correspondía a las partes solicitar del Tribunal una fijación, previa la notificación de la otra parte, en cuyo caso, el Tribunal procedería a una nueva fijación.

### 3. *Contencioso-administrativo de anulación y amparo*

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Alejandro Marcano vs. Municipio Autónomo de Bolívar del Estado Anzoátegui.

**El ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad debe presentar el carácter residual exigido por la ley, de forma tal que sólo resulta procedente, cuando no existe ningún otro medio idóneo y efectivo para obtener la protección solicitada.**

Esta Corte observa que el argumento en el cual fundamenta el juez la declaratoria de sin lugar del amparo estriba sólo en la discordancia de efectos que pudiera producir el restablecimiento de la situación jurídica afectada que a través del amparo se demanda y la posibilidad de la declaratoria de sin lugar del recurso contencioso de nulidad. Al respecto ha sido interpretado en forma unánime por la doctrina y por la jurisprudencia y fue ese el espíritu del legislador, el considerar que la acción de amparo, cuando se ejerce en forma conjunta con el recurso contencioso de nulidad, tiene la naturaleza de una acción cautelar, cuyo efecto no es otro que el de la suspensión de la eficacia del acto administrativo impugnado por vía del recurso. Visto en tal forma no existe contradicción alguna en el eventual resultado de las dos acciones propuestas en forma acumulada.

A pesar de lo anterior esta Corte, actuando en su carácter de organismo de consulta constata la circunstancia de que el juez no analizó la naturaleza del derecho cuya violación se denuncia, a los fines de precisar si el mismo era tutelable por la vía del amparo constitucional. En la situación planteada en los autos, se aprecia que el recurrente eleva sus acciones contra la aceptación de la renuncia, por considerar que tal renuncia estaba condicionada a la realización de un hecho que al producirse le hizo perder su eficacia. Plantea así el actor la aceptación como una violación del derecho al trabajo consagrado en el artículo 84 de la Constitución. Para esta Corte resulta evidente que tal planteamiento escapa al objetivo del amparo que no es otro que el de proteger la garantía constitucional que naya sido directamente violada por un acto, omisión o amenaza de ello. El carácter directo de la violación im-

plica que el acto incida en forma inmediata sobre la garantía denunciada, lo cual excluye su procedencia cuando la misma hubiere podido derivar de la interpretación de un acto de una norma o de una situación jurídica. De lo anterior se evidencia igualmente que en el ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad debe presentar el carácter residual que la Ley exige, en forma tal que sólo resulta procedente, cuando no existe ningún otro medio idóneo y efectivo para obtener la protección solicitada. En el caso presente no están dados ni el carácter directo de la violación ni la condición residual de la vía escogida y son estas razones las que han debido prevalecer en el juzgador para declararlo sin lugar.

En vista de las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, si bien confirma la declaratoria de sin lugar del amparo, estima que la misma se fundamenta en las razones que precedentemente se expresaron.

*Voto salvado* del Magistrado Jesús Caballero Ortiz. Salva su voto por lo que respecta a dos aspectos decididos en la anterior sentencia, tal como de seguidas se expone:

1. En la sentencia de la cual se discrepa, se afirma, con respecto a la acción de amparo, lo siguiente:

“...lo cual excluye su procedencia cuando la misma (la violación) hubiere podido derivar de la interpretación de un acto de una norma o de una situación jurídica”.

Quien suscribe manifiesta su desacuerdo con la anterior afirmación, pues la acción de amparo atiende a la violación de una norma constitucional, con prescindencia del origen de la violación. Por lo demás, no se justifica la limitación de la acción de amparo por la circunstancia de que el origen de la misma sea “la interpretación de un acto de una norma o de una situación jurídica”.

2. En la anterior decisión se afirma que la acción de amparo debe presentar un carácter residual, es decir, que no exista “otro medio idóneo y efectivo para obtener la protección solicitada”. Ya en anteriores oportunidades —lo que ahora ratifico— he manifestado que ese medio idóneo y efectivo debe necesariamente ser breve y sumario, caracteres que no reviste el recurso contencioso administrativo de anulación.

Por las anteriores razones considero que —en el fallo del cual se disiente— debió estudiarse si en el caso se presentaba o no una violación directa de una norma constitucional, a los fines de determinar la procedencia o improcedencia de la acción de amparo, mas no desestimar la acción por las dos razones en que se fundamenta el fallo. Fecha *ut supra*.

CSJ-SPA (172)

9-5-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La Corte no es competente para conocer de las acciones de anulación y amparo ejercidas conjuntamente, al ser propuesta la nulidad contra un acto de carácter particular emanado de una autoridad estatal, estando la competencia de la Corte limitada al conocimiento de las acciones de amparo contra los actos que emanan de las personas señaladas en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.**

Al precisar su competencia de dirimir las controversias que se susciten entre autoridades políticas y administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones, la Sala ha insistido que se trata de un conflicto “con motivo de sus funciones”, y a este respecto asentó:

“Ahora bien, es claro que no toda cuestión entre autoridades está comprendida dentro del ordinal 22º del artículo 42, pues para ello es necesario e indispensable que se trate de una controversia atinente a las funciones, atribuciones y gestiones que cumplen los diferentes funcionarios de la entidad, esto es, una controversia relativa a la competencia de ellos y respecto de la cual se disputa o contienda acerca de quién es el encargado de cumplirla o llevarla a cabo. Se trata de dirimir el enfrentamiento en virtud del cual dos o más funcionarios pretenden que a ellos le corresponde ejercer o cumplir determinada actividad funcional y es así un conflicto de autoridades.

Es claro que ello no es lo que ocurre en el caso de autos, pues aun cuando se cuestiona la actuación del Presidente de la Asamblea, no pretende la recurrente que a ella le correspondería ejercer la función de suspender la dieta, declarar la incompatibilidad de cargos o negar o coartar la inmunidad parlamentaria, en cuya virtud se está, sí, en presencia de una contienda, pero no de un enfrentamiento entre funcionarios atinentes a ciertas funciones para determinar quién tiene la facultad o potestad de ejercer la actividad pública —política o administrativa— en disputa.

No se trata por tanto, en la situación especial que prevé el ordinal 22º del artículo 42”. (Sentencia de fecha 30-11-89. Caso “Daría Marchel vs. Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Anzoátegui”).

En el presente caso, las pretensiones del solicitante son muy precisas: 1º) *La nulidad* en contra del acto de elección de la nueva Junta Directiva de fecha 6 de marzo de 1990, y 2º) A todo evento, el *amparo constitucional* para que se le restituya a la antigua Junta Directiva el ejercicio de sus funciones. De manera, que no encuentra la Sala que en verdad el conflicto haya surgido con motivo de las funciones, atribuciones y gestiones, o de la competencia de diferentes funcionarios u organismos de una entidad territorial, sino que se trata de la impugnación de la legitimidad de la elección de unas autoridades, que es un típico caso de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

Por otro lado, la competencia de esta Sala para conocer de controversias entre autoridades, es de interpretación estricta y no extensiva o analógica para cubrir cualquier conflicto entre funcionarios, y así ha dicho la Sala refiriéndose a su competencia para conocer de controversias entre autoridades municipales, lo siguiente:

“Considera al respecto la Sala que tratándose de una situación excepcional, y por tanto de interpretación restrictiva, no puede el recurrente pretender (...) que la competencia que el señalado y transcrito artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye, también en forma excepcional, a esta Sala Político-Administrativa para conocer de la revisión en vía contenciosa de determinados problemas, actuaciones y hechos suscitados a nivel local, pueda ser extendida así mismo al conocimiento del acto de remoción del Síndico Procurador por un Concejo Municipal, logrando de esa forma el impugnante una indebida aplicación de la competencia —cuestión de orden público— correspondiente a este Alto Tribunal. Así se declara (Sentencia de fecha 07-11-85. Caso “Eduardo Alfonso Garrido Rodríguez vs. Concejo Municipal del Distrito Simón Bolívar del Estado Miranda”. *G. F.*, Tercera Etapa, Año 1985, octubre a diciembre, Vol-I, Nº 130, págs. 295 y 296)”.

No tratándose pues, de una controversia entre autoridades, de aquella a las que se contrae el ordinal 22º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción de amparo y del

recurso de anulación ejercidos conjuntamente por el ciudadano Elías Montaña España, y así se declara.

Habiéndose determinado que no se trata de un asunto de los que corresponda conocer a esta Corte, debe la Sala indicar qué Tribunal debe conocer de las acciones de amparo y de nulidad, ejercidas conjuntamente, contra el acto de la Asamblea Legislativa del Estado Yaracuy, de fecha 6 de marzo de 1990, y al respecto se observa:

En sentencia de fecha 4 de julio de 1989 (Caso “Macario González vs. Asamblea Legislativa del Estado Lara”), ratificada en sentencia de fecha 03-08-89 (Caso “Inversiones Confinanzas, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda”), esta Sala con relación a la competencia para conocer de acciones de amparo constitucional ejercidas conjuntamente con recursos contencioso administrativos de anulación estableció lo siguiente:

“Según el artículo 5º de la misma Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es posible acumular la acción de amparo al recurso contencioso administrativo de efectos particulares, caso en el cual las acciones se formulan “ante el Juez Contencioso Administrativo competente”, tal como lo establece esa norma.

Por eso, pese a que el amparo de autos envuelve un alegato de violación o infracción de derechos y garantías constitucionales por parte de un ente administrativo, está claro que la Ley Orgánica de Amparo se refiere a las disposiciones que organizan la jurisdicción contencioso administrativa y, por tanto, a los diversos Tribunales existentes, que conocen según la autoridad que emitió el acto, de manera que, entre varios órganos, la competencia corresponderá al que le tocaría del recurso de nulidad del acto administrativo de efectos particulares objeto de la impugnación. Es por tanto, indiscutible que la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los recursos de nulidad que se funden en razones de inconstitucionalidad, no tiene vigencia cuando se acumulen la acción de amparo y la de nulidad del acto, porque aquélla necesariamente debe estar fundada en violación o amenaza de violación de un derecho fundamental de carácter constitucional, y por eso el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo alude al Juez Contencioso-Administrativo de la localidad.

Ha querido, pues, el legislador que en caso de acumulación de acciones, el amparo se promueva ante el correspondiente Juez de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues si otro hubiere sido el propósito de la Ley, entonces la redacción del artículo 5º sería muy distinta: la competencia exclusiva de la Sala Político-Administrativa y no —como dice— del Juez “competente”, por lo cual en estos casos las acciones deben dirigirse al Juez natural para conocer del acto según su autor y naturaleza”.

En esta oportunidad se reitera el criterio anterior, ya que la Sala no es competente para conocer de las presentes acciones de anulación y de amparo ejercidas conjuntamente, puesto que la de nulidad se ha propuesto contra un acto de carácter particular que emana de una autoridad estatal, y siendo la competencia de esta Sala limitada a la de conocer de acciones de amparo contra los actos que emanan de las personas señaladas en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de consiguiente, corresponde al Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte, conocer de dichas acciones, conforme al artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en concordancia con el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el artículo 4º del Decreto N° 2.057 del 8 de marzo de 1977, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 31.201 del 23 del mes y año señalados, y así se declara.

Por tanto, la Sala no acepta la competencia que se le atribuye, como Juez único de su propia competencia, y por consiguiente, al rechazar tal declinatoria debe enviarse el expediente al Tribunal declarado competente, advirtiendo que este pronunciamiento no prejuzga acerca de la admisibilidad o sobre ningún extremo de fondo o de forma de las acciones propuestas.

#### DECISION

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, se declara incompetente para conocer de las acciones de amparo y de anulación ejercidas conjuntamente por el ciudadano Elías Montaña España, anteriormente identificado, en contra del acto de fecha 06 de marzo de 1990 de la Asamblea Legislativa del Estado Yaracuy. En consecuencia, se ordena devolver el expediente al Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte, para los fines legales consiguientes.

#### 4. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*

**CSJ-SPA (161)**

**9-5-90**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Pedro Apolinar R. vs. República (Ministerio de Justicia).

**La vía del recurso de “carencia” no es la adecuada y apropiada para lograr la ejecución de las sentencias de otros tribunales, siendo el Tribunal de Primera Instancia que conoció del asunto el encargado de efectuar las diligencias propias de la ejecución de la sentencia.**

En consecuencia, para decidir, la Sala observa:

Conforme al invocado ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, corresponde a esta Sala conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir “determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

Ahora bien, en el caso se trata, simplemente, de que el Ministerio de Justicia se habría negado —según el recurrente— dar cumplimiento a una sentencia firme, y como la ejecución de las sentencias —artículo 523 del Código de Procedimiento Civil— corresponde al Tribunal que haya conocido de la causa en primera instancia, y en el caso fue el de la Carrera Administrativa, por lo que a éste, sin duda, es a quien compete todo lo concerniente a la ejecución y cumplimiento del fallo que se pretende ejecutar y hacer cumplir. Podría haber una negativa o abstención del Despacho de Justicia para dar cumplimiento a la sentencia, pero su proceder no conduce a que el interesado tenga la vía del llamado recurso por abstención “o negativa”, porque esta es una acción autónoma que se da cuando la autoridad nacional no cumple algún acto a que estuviere obligado por ley expresa, y no existe alguna regla legal que califique el cumplimiento de una sentencia judicial de “acto realizable por la autoridad administrativa” sino que ello se inscribe dentro de las funciones de cada Tribunal encargado de ejecutar, cumplir y hacer cumplir las sentencias.

No es, pues, la vía principal del recurso por “carencia” la adecuada y apropiada para lograr ejecutar las sentencias de otros Tribunales, pues ello es una diligencia

propia de ejecución dentro del juicio a que corresponde y atribuida específica y concretamente al Tribunal que conoció en primera instancia del asunto. Dar curso a una demanda autónoma sería tanto como hacer de la mera o simple ejecución un nuevo proceso o juicio, cuando de lo que se trata es de una actuación de simple ejecución.

Por supuesto, la negativa o abstención lo que puede causar es otro tipo de acciones, recurso o reclamaciones, pero nunca la demanda autónoma del ordinal 23 del artículo 42, porque ésta se contrae a un "acto" que, según la ley, debe cumplir el funcionario nacional, pero no a la obligación de acatar y dar cumplimiento a los fallos, decisiones y sentencias judiciales, puesto que es al Tribunal al que compete efectuar "el acto de ejecución" y la autoridad cumple o no, y en este caso se expone, ciertamente, a los recursos, acciones y reclamaciones a que haya lugar, pero nunca a la posibilidad de un "nuevo juicio" para llevar a cabo lo que, en Venezuela, constituye simple, lisa y llanamente diligencia de ejecución.

La Sala reitera que, ciertamente, el Ministro de Justicia podría estar incurso en abstención o negativa a cumplir con la sentencia dictada, pero esta conducta omisiva no puede dar motivo para una acción o recurso autónomo, esto es, ocasionar un "nuevo juicio", un "nuevo proceso contencioso administrativo", cuando el asunto estuvo ya tramitado y decidido por la autoridad judicial competente, y tan sólo falta que el ente administrativo, a quien corresponde, dé cumplimiento al fallo definitivamente firme. Es de preguntarse: ¿Qué objeto tiene este nuevo proceso? Pues simplemente "ordenar" al Ministro de Justicia que cumpla o ejecute la sentencia dictada en el primer proceso, y obviamente esto no es el sentido, alcance, fines y propósito de un recurso "por abstención o negativa", porque para que esto pueda ser viable es necesario que se reclame judicialmente y por primera vez el cumplimiento de un acto a que está obligado el funcionario administrativo, y como ese "acto" es atender, cumplir y aceptar el mandato judicial dado en "ejecución de la sentencia dictada", pues se trata de una simple gestión de ejecución y no de una demanda cuya finalidad es llegar a lo mismo: ordenar al funcionario el cumplimiento del reenganche, reintegro o reubicación del funcionario público separado de su cargo. Dar curso al recurso, sería tanto como hacer interminables los procesos y crear, inútilmente, un nuevo juicio cuando de lo que se trata es de ejecutar lo ya decidido en el juicio correspondiente.

Es más: Como se ha dicho, de acuerdo con el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, esta Sala conoce de las abstenciones o negativas de los funcionarios nacionales a cumplir *determinados* actos a que estén obligados por las leyes en conformidad con ellas. En consecuencia, es necesario que se trate de un acto determinado cuyo cumplimiento esté ordenado por alguna norma legal, y en el caso de autos el funcionario obligado a cumplir es el propio Tribunal de la causa, de manera que los demás —funcionarios y particulares— lo que están es obligados a acatar la orden del Juez ejecutor, tal como se consagra en los artículos 21 y 523 del Código de Procedimiento Civil, 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y por eso es por lo que el recurso se funda en los mencionados artículos 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los que establecen el deber y obligación de respetar y acatar los fallos y providencias judiciales, pero no establecen el de cumplir un acto determinado, la naturaleza del cual no puede ser, lógicamente, "la orden emanada de un Juez de la República en ejecución de algún fallo firme", que es más bien un desacato a la orden judicial, que puede configurar un delito o falta que hace responsable plenamente al funcionario incumplidor del mandamiento emanado de la autoridad judicial, pero que, se reitera, no puede ser objeto de un nuevo juicio que conduzca a lo mismo; una orden para que se ejecute o cumpla la sentencia, pero sin añadir nada nuevo y sin que se

plantee una controversia autónoma y de otra índole que amerite una nueva sentencia, que requiera un nuevo fallo o pronunciamiento sobre lo mismo. En el caso se pide a la Sala que ordene a la República de Venezuela (Ministerio de Justicia) la reincorporación del recurrente al cargo de Registrador Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida y se haga efectivo el pago del saldo de sus sueldos, todo lo cual ya fue objeto de la controversia suscitada y decidida por los Tribunales competentes; distinto sería el caso de derivarse del incumplimiento otro tipo de acción o reclamación, sea administrativa, disciplinaria, civil o penal, pero no es admisible que se acuda a la Corte Suprema de Justicia para reclamar y pedir lo que ya fue tramitado y decidido por las autoridades judiciales a quienes correspondía hacerlo. Obviamente, puede haber —en sentido amplio— una actitud omisiva (abstención o negativa), pero no de las que permitan una vía judicial nueva; da la impresión de que para el recurrente una orden de la Corte Suprema de Justicia sería más acatable que una dada por Tribunal inferior, cuando lo cierto es que, en punto al cumplimiento y ejecución de sentencias judiciales, todos los Tribunales son iguales y no hay rango, categorías ni jerarquías, de manera que las sentencias emanadas de cualquier Tribunal de la República, sea cual fuere su categoría, deben ser respetadas, acatadas, cumplidas y obedecidas sin reservas, pero cuando el obligado a respetarlas fuese un funcionario público y no lo hiciere, esto no puede permitir que se acuda a la Corte en demanda de un cumplimiento que toca cuidar, vigilar y hacer respetar al propio Tribunal ejecutor.

Por tanto, como el conocimiento de la “ejecución” es del Tribunal de la Carrera Administrativa, y no le está atribuido a esta Sala, es evidente la inadmisibilidad del recurso ejercido de acuerdo con el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte: el asunto —la ejecución o cumplimiento— es del conocimiento del Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

##### 5. *Contencioso-administrativo de las demandas*

**CSJ-SPA (99)**

**8-3-90**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ricardo Laguna vs. Concejo Municipal del Distrito San Carlos del Estado Cojedes.

El presente caso se circunscribe a determinar si efectivamente el alto Tribunal se encuentra facultado para conocer del recurso de nulidad intentado contra el acto administrativo de la prenombrada Municipalidad, que acordó resolver de pleno derecho un contrato de compra-venta de una parcela de terreno ejido suscrita entre el recurrente y aquélla.

##### *Al respecto se observa:*

1. La Sala, en sentencia dictada el 14 de junio de 1983 (caso “Acción Comercial, S.A.”), sentó el criterio de que las ventas de ejidos son contratos administrativos aun si hubieren sido suscritos en forma pura y simple y no incluyeren cláusulas exorbitantes.
2. Por otra parte, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia juez natural del contrato administrativo en virtud de la regla consagrada en los artículos 42, numeral 14, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, regla que le impone: “conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento y caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sean parte la República,

los Estados o las Municipalidades” (ss. S.P-A, casos: “Industrias Mito Juan C.A.”, “Cementerio Monumental Carabobo” y URBAPSA; todas del 11-8-88).

3. Y si bien encuentra este alto Tribunal que el objeto de la presente demanda lo constituye la solicitud de anulación de un acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito San Carlos del Estado Cojedes, para conocer del cuál es concebible admitir en principio que conforme al artículo 181 *ejusdem*, un juez de la naturaleza del declinante (referida decisión en el caso URBAPSA) resulte competente, es evidente, sin embargo, la imposibilidad de decidir el caso de autos sin un previo examen —realizado en la oportunidad pertinente— del contenido del contrato (citadas decisiones: “Mito Juan” y “Cementerio Monumental Carabobo”) que se encuentra en el origen del acto recurrido, principalmente, en razón de que éste último encuentra fundamentación en el “incumplimiento de cláusulas contractuales”, según expresa la comunicación que cursa en autos (folios 37), dirigida al interesado por la presidencia de la referida Municipalidad.

En todo caso —y siempre conforme al criterio de la Sala— no podría un juez pronunciarse, en casos como el presente, sobre la validez o anulación del acto sin que su decisión, confirmatoria o anulatoria de ésta, deje de incidir o su vez sobre la revocatoria o vigencia, respectivamente, del contrato sobre el cual versa la actuación municipal impugnada. lo que revela la inseparabilidad de la misma respecto de aquel y, por tanto, la imposibilidad en que se encontraría un tribunal que no fuera la Sala, para conocer de materia contractual administrativa atribuida a ésta, en forma exclusiva, por el legislador.

En efecto: de resultar ajustada a Derecho la decisión impugnada, quedaría ratificada la resolución del contrato pronunciada por la Municipalidad y, en cambio, de renovársela, el convenio permanecería en vigor. De todo lo cual resulta que el juez declinante —en el supuesto de considerársele habilitado para pronunciarse acerca de la anulación del acto impugnado— entraría a conocer, por vía distinta a la legalmente prevista, de la resolución de un contrato administrativo materia ésta reservada monopólicamente a la Sala Político-Administrativa conforme a los preceptos legales citados.

4. Por otra parte, de un previo análisis de las actas procesales se desprende que tanto la Municipalidad como el recurrente califican de administrativo el convenio que da origen a la actuación recurrida, toda vez que no se discute —en principio— la naturaleza ejidal del terreno objeto del referido contrato lo que lleva a este Alto Tribunal a reconocer su propia competencia para decidir acerca de la validez o invalidez de la Resolución cuya nulidad se solicita, en virtud de lo dispuesto —como ya se ha dicho— en los artículos 42, numeral 14, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (165)

9-5-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El lapso probatorio en los juicios en que sea parte la República queda abierto de pleno derecho una vez culmine el lapso de emplazamiento del Procurador General de la República y la publicación del Edicto a que se refiere el artículo 692 del Código de Procedimiento Civil en los juicios declarativos de prescripción adquisitiva no tiene carácter suspensivo.**

6. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación*

CSJ-SPA (122)

15-3-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**El recurso de interpretación no puede sustituir los recursos principales existentes.**

La Sala observa conforme a su jurisprudencia constante, que para que un recurso de interpretación sea admisible es necesario que la propia ley cuya interpretación se solicite autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso (sentencia de fecha 27-09-84, caso Jesús Galíndez, reiterada en sentencia de fecha 17-04-86, caso Dagoberto González Ascanio). Además, ha señalado esta Sala que se requiere la necesaria conexión del recurso a un caso concreto, con el doble propósito, de legitimar al recurrente, y de permitir a la Corte apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alega como fundamento del recurso (sentencias cit.). Pero igualmente, ha advertido la Sala que dicho recurso no se trata de una acción de condena, ni siquiera de una mera declarativa, y que por tanto, "ningún pronunciamiento podría hacer la Corte sobre el caso concreto" (sentencia de fecha 27-09-84, cit.).

Ahora bien, en el caso de autos, el recurso de interpretación ha sido solicitado sobre los artículos 136 y 137 de la Ley Tutelar de Menores, la cual no prevé este tipo de recurso, y sobre el artículo 5º del Decreto Nº 2.057 del 8 de marzo de 1977, que atribuyó al Juzgado Superior Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental competencia para conocer en el territorio del Estado Lara, de lo atribuido a los Tribunales Superiores en los literales b) y c) del artículo 77 de la Ley Orgánica de Poder Judicial, y que confirió a dicho Juzgado las demás atribuciones y deberes de los Tribunales de jurisdicción ordinaria. Ahora bien, el recurso de interpretación, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige este Máximo Tribunal sólo puede tener por objeto el alcance e inteligencia de textos legales, y no de otros actos, que si bien pueden tener contenido normativo, sin embargo no tienen la jerarquía y el rango de una ley. Por otro lado, advierte la Corte, que si bien el citado Derecho hace referencia a los literales b) y c) del artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo artículo 148 sí autoriza tal recurso sobre las dudas relativas a la aplicación de dicha Ley, sin embargo el objeto del recurso interpuesto no atiende al alcance de tales normas, sino al sentido que debe dársele al mencionado Decreto al incluir en su artículo 5º una referencia a los literales antes señalados. Es decir, en otras palabras, que el recurso en cuestión no se refiere sino indirectamente a textos legales, que en todo caso no serían sino un fundamento de un acto administrativo, como lo es el ya varias veces citado Decreto Nº 2.057 del 8 de marzo de 1977.

De manera que por lo expuesto, el recurso de interpretación resulta inadmisibile. Pero, además de lo anterior, debe recordarse que el Juez Superior Primero Civil, Mercantil, del Tránsito, Trabajo y Menores del Estado Lara dispuso ejercer el recurso de interpretación, ante la devolución del expediente que le hizo el Juzgado Superior Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental, al declararse incompetente para conocer de una apelación en materia de un juicio de alimentos, por lo que en el presente caso, de la decisión que pudiera dictar esta Sala en el recurso de interpretación, de considerarlo admisible, se derivarían efectos procesales para el juicio donde surgió la controversia entre ambos Tribunales, sobre una cuestión de orden público como lo es la competencia por la materia. De modo que, cuando el recurso de interpretación surja en un caso concreto con ocasión de las discrepancias que puedan suscitarse entre los Jueces por la inteligencia de los textos

legales, es inadmisibile, porque no puede sustituir los otros recursos o medios ordinarios y principales de resolución de dichas controversias y que la legislación pone a mano de los mismos Jueces y de las partes, para que en ese caso concreto pongan fin a tales discrepancias. En consecuencia, también por esa otra razón de que el recurso de interpretación no puede sustituir los recursos principales existentes, requisito éste, que en base a la facultad que le otorga el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala puede aplicar analógicamente, derivándolo del ordinal 3º del artículo 124 *ejusdem*, para determinar si admite o no dicho recurso, el recurso de autos resulta inadmisibile, y así se declara. En esta forma la Sala complementa su jurisprudencia en materia de las limitaciones legales del recurso de interpretación, contenidas en sus sentencias de fechas 27-09-84 y 17-04-86, anteriormente citadas, que junto con la sentencia relativa a la competencia exclusiva de esta Sala para conocer del susodicho recurso (sentencia de fecha 15-05-84), constituyen la doctrina judicial vigente en lo referente al recurso de interpretación a que se contrae el ordinal 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.

#### 7. Recursos contencioso-administrativos especiales

##### A. Contencioso-tributario

**CSJ-SPA (217)**

**22-5-90**

Magistrado Ponente: Alejandro Osorio

Caso: Caracas Country Club vs. Impuesto sobre la Renta.

**No procede la consulta prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en la jurisdicción contencioso-tributaria del Impuesto sobre la Renta.**

Creemos en consecuencia que esta Sala debe en esta ocasión resolver explícitamente la procedencia o no de la consulta fiscal en esta materia tributaria. Y pasa a hacerlo de seguidas:

En efecto, la consulta fiscal obligatoria (que regula el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) no tiene otro objeto que asegurarle al Fisco Nacional una revisión de una sentencia de instancia ante un Tribunal Superior, de modo de evitarle a la República condenas sorpresivas y apresuradas en una sola instancia. Tal propósito lo cumple, sin lugar a dudas, la apelación y el recurso de hecho que se conceden al Fisco Nacional en materia tributaria, y por tanto debe proceder sólo cuando estos dos recursos no existan.

Su finalidad no puede ser colocar al Fisco Nacional en una mejor situación que al contribuyente en la controversia tributaria y darle a él tres recursos: apelación, de hecho y consulta; y, en cambio, darle al contribuyente sólo los dos primeros.

Su finalidad no puede ser premiar al representante fiscal negligente, que no apeló oportunamente, como en el caso de autos, dándole una tercera vía de defensa. El obogado fiscal negligente o doloso lo que merece es una sanción administrativa o penal, no un premio procesal.

Además, admitir la procedencia de la consulta fiscal *sine dies*, en aplicación ciega del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, es terminar con la seguridad de la cosa juzgada en materia tributaria. pues quince (15) días después de sentencia, tres (3) meses después, o cinco (5) años más tarde, sería posible usar tal procedimiento de la consulta para ocurrir a esta Sala, de cualquier sentencia que

le fuera desfavorable al Fisco Nacional; pues la norma en cuestión no contempla plazo alguno para su ejercicio.

De allí que tal privilegio fiscal debe interpretarse en nuestro concepto restrictivamente, como todo privilegio; esto es como un procedimiento especialísimo para llegarle al Tribunal Superior, y lograr de él una revisión de la instancia, en las sentencias adversas al Fisco Nacional, en todas y únicamente en aquellos casos en los cuales no se han previsto recursos distintos (apelación y de hecho) para alcanzar este mismo propósito de revisión en alzada. Y en consecuencia hay que entender que el legislador hacendario hizo posible, por lo menos después de 1938, que por vía de una legislación especial se pudiera prever y desarrollar recursos diferentes que alcanzaran el mismo objeto de hacer revisar la sentencia adversa por el superior y en consecuencia dejar sin aplicación en esa materia especial el procedimiento general de la consulta. Y nada más y nada menos es lo que ocurre en 1942, cuando la legislación de Impuesto sobre la Renta desarrolla el procedimiento de apelación ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. De modo que, desde entonces, resulta inaplicable la consulta prevista en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a la jurisdicción contencioso-tributaria del Impuesto sobre la Renta.

A partir de 1983 esta interpretación aparece confirmada por el referido artículo 222 del Código Orgánico Tributario que declaró igualmente inaplicable a esta materia de Impuesto sobre la Renta "cualesquiera otras disposiciones de naturaleza tributaria contenidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional", entre las cuales esta sentencia considera incluido el referido artículo 9 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y así se declara.

**TSCA-RC**

**23-2-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Bancarios, Entidad de Ahorro y Préstamo vs. Municipalidad del Distrito Federal.

**La ausencia de acta fiscal origina la nulidad absoluta del acto de reparo.**

El Tribunal observa que en el expediente administrativo enviado por la Municipalidad del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda no aparece el acta en que debe fundamentarse la Resolución impugnada Nº 366 de fecha 4-11-86, lo cual constituye una infracción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en el Código Orgánico Tributario.

En efecto, el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (aplicable en el Municipio por mandato expreso del artículo 80 de la entonces vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, 2-4-84) precisa las formalidades a cumplir en los casos de imponer multas, al disponer que la multa no aplicada por los Tribunales "se impondrá en virtud de una resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo el levantamiento de acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deben firmar, según el caso, el funcionario y el contraventor o el jefe o encargado del establecimiento u oficina".

Ahora bien, no existiendo en el expediente de este proceso el Acta Fiscal que debe servir de fundamento a las Resoluciones dictadas por el Administrador Municipal, confirmadas por el Consejo Municipal del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda,

los actos de éste están viciados de nulidad absoluta a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

B. *Contencioso de la Carrera Administrativa*

a. *Competencias*

**CSJ-SPA (130)**

**21-3-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Clara R. Rangel vs. República (Ministerio de Educación).

**La jurisdicción contenciosa de Carrera Administrativa es la competente para conocer y decidir los litigios surgidos entre los funcionarios de las Universidades Nacionales y el Ministerio de Educación, por lo que respecta a sus relaciones de empleo público. La Corte ratifica lo decidido en sentencia de 17-1-83 (RDP, p. 179).**

b. *Agotamiento de gestión conciliatoria*

**CPCA**

**5-4-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Arinda D. Reyes vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

**El escrito que pruebe que se ha realizado la gestión conciliatoria en forma previa a la acción ante el tribunal de la Carrera Administrativa, constituye un documento que puede ser presentado, durante el lapso probatorio, cumpliendo así con lo previsto en el art. 15 de la Ley de Carrera Administrativa.**

Al respecto esta Corte considera que el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa en su parágrafo único establece la obligación por parte del funcionario público de efectuar en forma previa la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, a los fines de que pueda posteriormente intentar válidamente su acción ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Pero tal disposición no puede ser interpretada en forma tal que desnaturalice la finalidad perseguida por el Legislador, esto es, tratar de provocar un arreglo al problema que se suscita entre el empleado y la Administración, por lo que si de autos se evidencia que el recurrente agotó dicha instancia oportunamente, mal puede declararse inadmisibles la querrela alegando transgresión del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa.

*(Omissis)*

En consecuencia, esta Corte considera que el escrito que pudiese probar que se ha realizado la gestión conciliatoria en forma previa a la acción ante el Tribunal de la Carrera Administrativa constituye un documento que bien podía presentarse durante el lapso probatorio, como ocurrió en el caso de autos, en virtud de que en esa

forma se cumple con el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara. En efecto, dicho artículo lo que preceptúa es que el funcionario no puede intentar válidamente la acción *sin haber efectuado previamente* la gestión conciliatoria, pero no exige que dicho documento se acompañe a la querrela. En el caso de autos —debe insistir esta Corte— se encuentra debidamente probado que la funcionaria querrelada se dirigió previa y oportunamente y “*efectuó*” la gestión conciliatoria. Simplemente, acompañó dicho documento con posterioridad, por lo que cumplió con la norma (artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa), sin que pueda exigírsele algo que exceda de la misma.

**CPCA****16-5-90**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: María C. Alvarez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**A fin de dar cumplimiento a la gestión conciliatoria, el funcionario público debe esperar que se produzca la conciliación a través de la gestión que realiza la junta de avenimiento dentro del término de 10 días hábiles, para lo cual debe dejar transcurrir dicho término en su totalidad.**

En efecto:

1. Por una parte, el artículo 15, parágrafo único de la Ley de Carrera Administrativa establece que los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente acción alguna ante la jurisdicción contencioso administrativa, sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria. Resulta obvio que si la Junta de Avenimiento dispone de un lapso de diez días hábiles para cumplir su cometido, la gestión conciliatoria no puede considerarse realizada si no se deja transcurrir el lapso.

El funcionario, en consecuencia, debe esperar que se produzca la conciliación a través de la gestión que realiza la Junta de Avenimiento dentro del término de diez días hábiles, para lo cual necesariamente debe dejar transcurrir en su totalidad dicho lapso a los fines de interponer la querrela, salvo que antes reciba respuesta a su solicitud.

2. Por la otra, no resulta cierto —como principio general— que el plazo de caducidad queda reducido como consecuencia del cumplimiento de la gestión conciliatoria, ya que el referido lapso de diez días hábiles, y el de caducidad, corren paralelos. En consecuencia, el plazo de caducidad continúa siendo de seis meses, sin que dicho lapso resulte en modo alguno abreviado.

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó.* Salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por las razones siguientes:

*Determinación del momento en que se agota la vía de conciliación*

Disiente quien suscribe del fallo que antecede de la decisión, en lo relativo al momento en el cual se considera agotada la vía de conciliación, ya que, a su juicio, en el sistema actual, debe considerarse suficiente con la presentación del escrito ante la Junta de Avenimiento para que se cumpla con el requisito legal. En efecto, la gestión conciliatoria está fundamentalmente inspirada en el principio de autotutela administrativa, ya que su objeto es permitir a la Administración el conocimiento de los planteamientos del eventual querrelante contra sus actuaciones. Este principio es tan

rígido que sólo lo que ha sido alegado ante la Junta de Avenimiento puede ser materia de la querrela. Por otra parte el lapso de caducidad establecido en la Ley, es de seis (6) meses, los cuales corren a beneficio del actor. Si se espera que la Junta de Avenimiento proceda a informar al funcionario que ha ocurrido ante ella del resultado de su gestión, el lapso antes indicado se reduciría en una forma injustificada, por cuanto la Junta tiene diez (10) días hábiles para levantar el acta relativa a la gestión realizada, al cual habría que sumar el tiempo requerido para la notificación al solicitante del contenido de la misma con lo cual el lapso para recurrir queda limitado a algo más de cinco (5) meses.

No puede dejar de anotarse en el problema aquí tratado su vinculación con la naturaleza misma de la gestión conciliatoria que, como tal, no está destinada a dictar actos administrativos, sino a realizar actuaciones que pueden ser de la más variada índole con el objeto de "conciliar" las posiciones contrapuestas entre la Administración y el funcionario. La gestión conciliatoria podría dar lugar a una aceptación por parte de la Administración de los requerimientos del solicitante; la cual podría producirse una vez instaurada la querrela, implicando así el necesario desistimiento del actor. El contenido del acta que levanta la Junta de Avenimiento no tiene ningún valor de acto decisorio, sino una simple información (documentación) de las gestiones que hubiese realizado, en razón de lo cual no puede equiparse el acto señalado, que concluye este procedimiento, con una decisión que puede incidir sobre la querrela. El fallo que antecede, en el fondo, tiende a darle valor de un acto de Administración activa a lo que sólo constituye un conjunto de actuaciones dirigidas a armonizar en el seno de la Administración las relaciones entre éstas y sus empleados.

**CPCA****16-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Miguel Angel Zambrano vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

Una vez declarada como válida la apelación interpuesta, corresponde estudiar sus fundamentos.

A tal respecto observa esta Corte que en la tramitación del juicio en primera instancia, el recurrente no produjo prueba alguna sobre el agotamiento de la vía conciliatoria, limitándose a traer a los autos como pretendida prueba del cumplimiento de tal requisito de admisibilidad, una comunicación dirigida por él al Ministro de Relaciones Interiores, solicitando la remisión de su expediente a la Junta de Avenimiento de dicho Ministerio a objeto que aquella analizara las imputaciones que se le habían hecho (folio N° 7 del expediente), lo cual no fue considerado suficiente por el *a quo* para la comprobación del agotamiento de la vía conciliatoria.

Sin prejuzgar sobre la apreciación realizada por la recurrida de la comunicación arriba citada, aparece de los documentos consignados por el recurrente en la oportunidad de promoción de pruebas en esta instancia, copia simple de una comunicación suscrita por el recurrente y dirigida a la Junta de Avenimiento del Ministerio de Relaciones Interiores, donde solicita la "reconsideración" de su caso. Dicha comunicación (folio N° 399 del expediente), aparece recibida en fecha 01-09-86, encontrándose estampado en dicha nota de recepción, un sello de la Dirección de Personal del Ministerio de Relaciones Interiores.

La prueba documental señalada, aunque producida en copia fotostática simple, debe tenerse como fidedigna por no haber sido impugnada por la sustituta del Pro-

curador General de la República; todo ello en virtud de lo dispuesto en el Artículo 429 del Código de Procedimiento Civil.

Con la producción de la documental contentiva de la solicitud interpuesta ante la Junta de Avenimiento y sin que conste que dicha Junta haya resuelto el asunto sometido a su consideración dentro de los diez (10) días hábiles que le concede la Ley, dicha solicitud debe considerarse como negada según lo dispone el artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y por consiguiente debe considerarse agotada la vía conciliatoria establecida como requisito de admisibilidad de la acción interpuesta en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa. Así se declara.

*c. Representación*

**CPCA**

**16-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Cruz E. Echarry vs. Gobernación del Distrito Federal.

**La representación en los juicios de naturaleza funcional que se susciten entre la Gobernación y sus empleados, corresponde exclusivamente al Procurador General de la República (artículos 66 y 75 de la Ley de Carrera Administrativa).**

*Fundamentos de la apelación*

Estima el apelante que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un error conceptual al interpretar los dispositivos que cita en su decisión, debido a que el Procurador General de la República tiene la representación de la Administración Pública Nacional, entendiéndose por ésta únicamente a la Central y a la Descentralizada, luego, el Distrito Federal que es una entidad federal con personalidad jurídica, cuya suprema autoridad civil y política la ejerce el Presidente de la República por medio de un Gobernador (artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal), que no pertenece a la Administración Pública Nacional, y que además de conformidad con el artículo 21, ordinal 2º de la Ley que lo rige tiene su representante legal en el Consultor Jurídico, lo que impone que éste deba ser citado personalmente en todo juicio que se intente contra el Distrito Federal, sin que ello impida que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 12 de la citada Ley, que en aquellos procedimientos relacionados con los derechos de los empleados que le prestan servicios, se cite también al Procurador General de la República. En suma, el apelante estima que el error interpretativo de la recurrida se traduce en una interpretación restrictiva del artículo 12 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que conduce a negar la investidura de la representación jurídica de esa entidad federal, que por obra del artículo 21, ordinal 2º de la citada Ley ostenta el Consultor Jurídico contra el Distrito Federal, inclusive en aquellos juicios que se cumplen por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa.

*Análisis de la situación*

La Corte observa que el fondo de la controversia elevada a su conocimiento se traduce en determinar la aplicación preferente o concurrente de los artículos 12 y 21, ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal. En efecto, el Tribunal de la Ca-

rrera Administrativa sostiene la primera posición, y el apelante la segunda. Ahora bien, las normas citadas pautan:

“Artículo 12: La Ley de Carrera Administrativa será aplicable a los funcionarios y empleados del régimen distrital”.

“Artículo 21: El Consultor Jurídico del Distrito Federal será designado por el Gobernador y tendrá las siguientes atribuciones: 1) *Omissis*. 2) Ejercer la representación jurídica del Distrito Federal conforme a las instrucciones que le comunique el Gobernador...”.

Al respecto conviene precisar que en el Distrito Federal existió una dualidad de regímenes de Administración de Personal, al cual se puso fin con la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al servicio de la Municipalidad del Distrito Federal de fecha 30 de julio de 1975; por tal razón resulta lógico pensar que el legislador de 1987 considera necesario dejar dilucidada esa situación una vez que se le diera la nueva estructuración a la entidad distrital en dos municipios totalmente autónomos, inclusive en el establecimiento del régimen para administrar su personal, sin ninguna posibilidad de incluir en el mismo al de la Gobernación Distrital, y por ello resolvió consagrar una norma de reenvío a la Ley que regula las relaciones de servicio entre la Administración Pública Nacional y los funcionarios que le prestan servicios; pero al mismo tiempo le confirió rango legal a la figura del Consultor Jurídico del Distrito Federal, considerándolo “*mutatis mutandi*” como un Síndico Municipal, y le confirió la representación jurídica de la entidad federal. Planteada así la situación lo que debe dilucidarse es la prelación en la aplicación de dichos dispositivos; y en ese orden de ideas esta alzada coincide con el Tribunal de Primera Instancia, en el sentido de que corresponde aplicar preferentemente el artículo 12, pues como se indicó anteriormente su inclusión en la Ley obedeció a la necesidad de dejar claramente regulada la situación jurídica de los empleados al servicio de la Gobernación del Distrito Federal, y por ello optó por remitir dicha regulación al régimen de los empleados públicos nacionales contenido en la Ley de Carrera Administrativa, y por ende en su Reglamento General. Es precisamente esa remisión la que se encuentra consagrada en el citado artículo 12 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual en ningún caso puede ser considerada parcial, sino total, aun cuando nadie duda de la vigencia del artículo 21, ordinal 2º de la mencionada Ley, que inviste al Consultor Jurídico de la representación legal de la entidad distrital, dispositivo éste que cede ante el carácter que presenta el reenvío contenido en el artículo 12, por lo tanto, la representación en los juicios de naturaleza funcional que se susciten entre la Gobernación y sus empleados, corresponde exclusivamente al Procurador General de la República, por disponerlo así los artículos 66 y 75 de la Ley de Carrera Administrativa, los cuales se aplican —se reitera— debido a la prelación que tiene el artículo 12, sobre el 21, ordinal 2º de la citada Ley distrital, sin que pueda admitirse la tesis del apelante que postula que esa legitimidad corresponde en forma concurrente tanto al Procurador como al Consultor Jurídico, porque ello conduciría a configurar una especie de “*litis consorcio pasivo*”, que además de no estar previsto en la Ley, comportaría imponerle una carga procesal al querrelante a todas luces también ilegal, por cuanto significaría acudir a la interpretación extensiva de una disposición legislativa a los fines de hacerle más oneroso el ejercicio de su derecho, pues esa sería la situación del litigante, quien se vería obligado a citar conjuntamente al Procurador General de la República y “*personalmente*” al Consultor Jurídico del Distrito Federal, y conocido es el principio hermenéutico que las normas que atenúan o extinguen derechos deben ser interpretados restrictivamente; pero además las mismas deben estar expresamente previstas en un instrumento normativo, que no es precisamente el caso que nos ocupa. Por las razones expuestas aquí,

la tesis del apelante resulta totalmente errónea. Por otro lado, es necesario destacar que de haberse planteado la aplicación preferente del artículo 21, ordinal 2º, sobre el artículo 12 de la Ley del Distrito Federal en materia de representación en los juicios contenciosos funcionariales, también este alegato carecería de fundamentación, porque significaría dividir artificialmente el reenvío establecido en el citado artículo 12, y consagrar en la materia de administración del personal al servicio del Distrito Federal dos regímenes totalmente distintos que pueden llegar a resultar hasta antagónicos, uno de los cuales estaría sustentado en la Ley de Carrera Administrativa, y el otro concerniente únicamente de la representación en los juicios interpuestos por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, sustentado en el artículo 21, ordinal 2º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, lo que resultaría un contrasentido, todo lo cual conduce a postular sobre la base de lo dispuesto en el artículo 4º del Código Civil, que el reenvío previsto en el citado artículo 12 es a la totalidad del ordenamiento funcional nacional; por tanto, resulta imperativo excluir al Consultor Jurídico del Distrito Federal, como representación en los juicios que se interponen contra la Gobernación de la mencionada entidad federal, por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

d. *Sentencia de condena*

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Visto que la motivación arriba expuesta basta por sí sola para deducir la nulidad absoluta de los actos impugnados, esta Corte se abstiene de entrar a conocer sobre las restantes denuncias de la formalizante.

Sin embargo, considera esta Corte procedente entrar a analizar de oficio el dispositivo de la sentencia recurrida donde se condena a la República al pago de los sueldos dejados de percibir por el querellante desde el retiro hasta su definitiva reincorporación.

A tal respecto se observa que según lo dispuesto en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil son nulas las sentencias cuando sean condicionales, es decir, cuando la ejecución de lo establecido en su dispositivo se haga depender de la realización de un hecho futuro e incierto. En efecto, considera esta Corte que el cumplimiento de la disposición citada, dado su carácter de orden público, debe ser analizado oficiosamente por esta Alzada,

En casos análogos al de autos esta Corte ha establecido reiteradamente que la condenatoria a la Administración en virtud de un retiro ilegal constituye una indemnización otorgada al funcionario indebidamente separado de su cargo por los daños que tal actuación le ha causado. El monto de tal condena, por no tratarse de intereses debidos o de sanciones periódicas previstas en la Ley, no puede quedar indefinido, sino concretado en una cantidad precisa, ya que de otra manera se haría depender la ejecución de la condena a un hecho futuro e incierto como es la reincorporación del recurrente. Por tal motivo, la condenatoria al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por el recurrente deben limitarse a las resultantes del lapso de tiempo comprendido entre la fecha de su retiro de la Administración Pública y la fecha de publicación del fallo condenatorio. Así se declara.

**CPCA****5-4-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. INOS.

**Las condenatorias al pago de una suma de dinero cuando constituyen una indemnización otorgada al recurrente como consecuencia de la ilegal actuación administrativa, deben ser específicamente determinadas en el fallo que pronuncia tal condenatoria.**

Las condenatorias al pago de una suma de dinero, cuando constituyen una indemnización otorgada al recurrente como consecuencia de la ilegal actuación administrativa, deben ser específicamente determinadas en el fallo que pronuncia tal condenatoria, como es el caso de las indemnizaciones acordadas a los funcionarios públicos retirados ilegalmente de sus cargos. En tales supuestos, el monto de la condenatoria a la Administración no puede hacer referencia de la ocurrencia de un hecho futuro e incierto como es la reincorporación del funcionario. Sin embargo, en el caso de autos, pronunciada por el *a quo* contra la República, deriva del reconocimiento de derechos adquiridos por los recurrentes como contraprestación a las actividades de especial naturaleza efectivamente realizadas en el ejercicio de sus cargos. En tal sentido, no podría el tribunal dejar de reconocer la existencia de los citados derechos en el patrimonio de los querellantes por el lapso de tiempo transcurrido entre la publicación del fallo y la debida restitución de los pagos demandados. Observa la Corte que los recurrentes que continúan prestando sus servicios en las mismas condiciones que los hacen acreedores de los pagos demandados tienen derecho a la percepción de los mismos ininterrumpidamente y por todo el tiempo en que efectivamente realicen dichas actividades.

De lo expuesto se deduce que el fallo recurrido no condiciona los efectos de su decisión sino que reconoce la existencia de derechos adquiridos por todo el tiempo que éstos se causen, por lo cual, procede la condenatoria de la Administración al pago de los conceptos demandados hasta su incorporación definitiva a la nómina de los recurrentes, siempre que éstos efectivamente realicen las actividades que causan dichos pagos. Así se declara.

*C. Contencioso-agrario***CSJ-SPA (153)****4-4-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

**La competencia para conocer de las acciones de nulidad en contra de los actos dictados por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables corresponde al Juzgado Superior Agrario. La Corte ratifica lo decidido en sentencias de 30-9-82 (RDP, p. 192) y de 11-8-83 (RDP, p. 196).**

## V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Urbanismo: actos de zonificación

**CPCA**

**31-5-90**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Inversiones Edén, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**Los actos administrativos de zonificación de áreas urbanas, se configuran como actos complejos en los cuales se integran normas de carácter y efectos generales con actos de efectos particulares.**

Se comparte el criterio expuesto por la recurrida en el sentido de que los actos administrativos de asignación de uso del suelo urbano, mediante acuerdo de zonificación, y sus planos respectivos, que pasan a formar parte de las Ordenanzas de Zonificación, en general, y en el presente caso, conforme a los artículos 2 y 4 de la Ordenanza de Zonificación, de 1961, son actos administrativos complejos con efectos particulares que afectan y benefician a los propietarios de los inmuebles comprendidos en los mismos. Es decir, que el acto administrativo de zonificación o rezonificación y su plano anexo, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, constituye un solo acto, pero de carácter complejo y con diferentes efectos y naturaleza: el acuerdo de zonificación o rezonificación en el cual se establecen las características generales de uso de la propiedad, para cada una de las "Zonas" es un acto de efectos generales; en cambio, el Plano de Zonificación que asigna las diversas zonas, en concreto, a los inmuebles y parcelas, es un acto de efectos particulares, (sentencia de su Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 10-8-77; al considerar la solicitud de nulidad parcial de la Ordenanza de Rezonificación del Sector El Paraíso del Distrito Federal).

Comparte esta Corte la doctrina que resulta de este fallo, conforme a la cual los actos administrativos de zonificación de áreas urbanas, se configuran como actos complejos, en los cuales se integran normas de carácter y efectos generales con actos de efectos particulares. Por tanto, las características generales de uso que en general se clasifican por "zonas", y en las cuales se especifican las densidades, áreas de construcción, porcentajes de construcción, y otros elementos urbanísticos para cada una de las zonas, son sin duda, actos de efectos generales y contenido normativo. En cambio, la asignación concreta y específica, de uno de esos usos regulados abstractamente (zonas) a una parcela de terreno determinada, es un acto administrativo de efectos particulares que afecta o beneficia al propietario de la parcela, al declarar en concreto la extensión y modalidades de la facultad de uso de su derecho de propiedad, y que como tal acto de efectos particulares también podría afectar a los interesados legítimos, personales y directos en la actuación de la administración, condición derivada de la condición de hecho en que se encuentre respecto del inmueble concreto.

En consecuencia, este segundo aspecto del plano de zonificación que es de efectos particulares, mediante el cual se asigna particularizadamente un uso urbanístico a un inmueble está sometido a todas las condiciones de definitividad, firmeza e irrevocabilidad que rige para los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares.

En consecuencia, estima esta Corte que el acto administrativo contenido en el Acuerdo Nº 4 de fecha 20-1-67 emanado del Concejo Municipal del Distrito Sucre del

Estado Miranda y particularmente, el acto administrativo de ejecución del precedente contenido en el Oficio N° 1400 de 1-8-69, emanado de la Ingeniería Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda en cuanto asignan el uso urbanístico concreto y particularizado del Comercio Vecinal C-2 a la parcela N° 106-N, propiedad de la empresa recurrente se configura como un acto administrativo de efectos particulares. Así se declara.

## 2. Propiedad industrial

### A. Régimen legal

**CSJ-SPA (253)**

**31-5-90**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Mario Caloso C. vs. República (Ministerio de Fomento).

**La mayoría de las normas contenidas en la Ley de Propiedad Industrial son de orden público en tanto que protegen no sólo los intereses económicos de los comerciantes, sino también los intereses de toda la comunidad; de aquí que la oposición al registro de una marca la pueda hacer cualquier persona.**

La Ley de Propiedad Industrial dispone, en su artículo 70, que toda persona natural o jurídica puede obtener el registro de cualquier marca, cumpliendo previamente los requisitos establecidos en esa Ley. Este registro, tiene por objeto otorgar el derecho exclusivo de usar la marca registrada por un lapso de 15 años para quien obtenga el registro (art. 30 *ejusdem*).

Estas disposiciones, además de proteger a los productores, fabricantes o comerciantes sobre las frases o signos especiales que adopten para distinguir de los similares los resultados de su trabajo o actividad, van también encaminadas a proteger los derechos que tienen los consumidores de no verse confundidos en la compra y adquisición que hagan de los productos que se distinguen y protegen con las marcas comerciales. Es así, que el artículo 33 ordinales 11 y 12 de la Ley de Propiedad Industrial, prohíbe adoptar o registrar como marca la que se parezca gráfica o fonéticamente a otra ya registrada y la que pueda prestarse a confusión con otra marca ya registrada o que pueda inducir a error por indicar una falsa procedencia o cualidad.

De ahí que haya llegado a considerarse que la mayoría de las normas contenidas en la Ley de Propiedad Industrial son de orden público en tanto que protegen no sólo los intereses económicos de los comerciantes, sino también los intereses de toda la comunidad. Tanto es así, que aun cuando el actor desista de su oposición o celebre un convenio o acuerdo con el solicitante —circunstancia prevista en la Ley—, si a juicio de la autoridad competente no se han cumplido las exigencias señaladas en la Ley o pretenda registrarse una marca en violación de la misma, debe entonces negar el registro en aras de la protección del interés de la comunidad que no ya de los intereses patrimoniales de los comerciantes. (cf. Boletín de la Propiedad Industrial N° 66-67 de 12 de diciembre de 1961, pp. 657-665).

Dada pues esta naturaleza de orden público, el legislador, al regular el procedimiento para solicitar el registro de una marca, incluyó una disposición, el artículo 77 de la Ley de Propiedad Industrial, donde se le da legitimación a “cualquier persona” para objetar la solicitud y oponerse a la concesión de la marca.

(*Omissis*)

De la lectura de las disposiciones transcritas, resulta evidente que cualquier persona ostenta un interés en objetar la solicitud y oponerse a la concesión de una marca y que, aun cuando no hubiere oposición, el Registrador debe negar la solicitud cuando la marca que se pretende registrar esté incursa en las prohibiciones contempladas en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Propiedad Industrial. O, por último, habiéndose dado por terminado el procedimiento de oposición o declarada sin lugar ésta, el Registrador también puede negar el registro si no lo considera procedente.

#### B. *Marcas*

**CSJ-SPA (97)**

**7-3-90**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Fomento).

Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto, esto es, si la marca "Sal de Fruta" no puede renovarse por tratarse de "una marca genérica y descriptiva de los productos que identifica..."; como lo afirma el acto cuya nulidad se solicita, la Corte observa: El numeral 9 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial establece como uno de los impedimentos para registrar la marca (en este caso renovarla) que los términos y locuciones cuyo registro se aspira, hayan pasado al uso general o que sean expresiones comúnmente empleadas para indicar el género, la especie, la naturaleza, origen, cualidad o forma de los productos; es decir, que la marca se haya vulgarizado "y, en consecuencia —como expresa la sentencia citada de fecha 3-3-83— pasado públicamente a identificar el producto que distingue a una cualidad esencial del mismo, pues no es dable sustraer del uso público, para ser utilizados como marcas, aquellas palabras que se han hecho descriptivas o genéricas en cuanto a identificar el producto o son indicativos de su naturaleza, género, especie o cualidad. En este caso el signo usado como marca habría perdido su novedad que es lo que le hace distintivo de productos similares análogos que concurren en el mercado".

Ahora bien, ¿se encuentra la expresión "Sal de Fruta" dentro de lo anteriormente expuesto?

El numeral 9 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial incluye dos situaciones, que impiden el registro o la renovación de una marca, a saber: una, "términos y locuciones que hayan pasado al uso general"; y otra "las expresiones comúnmente empleadas para indicar el género, la especie, naturaleza, origen, cualidad o forma de los productos".

En el caso bajo análisis, la denominación Sal de Frutas, es, sin duda ninguna, una expresión, una locución que forma parte ya del lenguaje común, usual de la colectividad, la cual la entiende y conoce como un producto laxante, de manera que está dentro del uso general y, asimismo, una expresión comúnmente empleada para indicar el género, la especie, naturaleza, origen, calidad o forma de un producto tal como señala la segunda situación del referido numeral, pues, ciertamente, la marca Sal de Fruta ha pasado a ser expresión genérica y descriptiva de un laxante, cualquiera que sea la denominación que se añada al mismo, de manera que al hacer referencia a la expresión Sal de Fruta, se está aludiendo directamente a un producto específico, distinguible de otros, a un laxante, por lo que, como se expresa en la citada sentencia, ello impide su registro de conformidad con la Ley de Propiedad Industrial.

En consecuencia, estima la Corte que la expresión analizada se encuentra comprendida dentro de los supuestos a que se contrae el referido numeral 9 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, lo que hace que la impugnación de la Resolución Nº 5181 de fecha 29-9-70 emanada del Ministro de Fomento al negar la renovación de la marca "Sal de Fruta" sea improcedente y, por ende, la referida Resolución esté ajustada a derecho, y así se declara.

*Voto Salvado del Magistrado Luis E. Farías Mota.*

1. Para el Magistrado disidente no es rigurosamente exacto que la expresión "Sal de Frutas" induzca al público consumidor a pensar en un laxante cualquiera, sino precisamente en aquel que se conoce en nuestro medio como consecuencia del ejercicio del derecho de explotación de la marca registrada originalmente por el hoy recurrente. Este mérito, que no es exclusivo del caso que hoy analizamos, se deriva sin duda de la explotación pacífica y permanente en el mercado nacional, de un producto cuyas características de calidad y precio se han mantenido dentro de la aceptación del público consumidor, que ha aprendido a conocerlo y, al mismo tiempo, a diferenciarlo de otros que, como la "leche de magnesia", por ejemplo, tienen atributos propios y específicos en cuanto a color, sabor, efectividad y precio.

2. Creemos, en efecto, que la sentencia de la cual se disiente debió haber sido más precisa al analizar el poder discrecional de la Administración: había que tener cuenta de que los supuestos del artículo 33, numeral 9, de la Ley de Propiedad Industrial, impiden el "registro" pero no necesariamente la "renovación" —que es el caso de autos— de una marca otorgada en un todo conforme a la Ley. Se refiere textualmente el fallo comentado a "...dos situaciones que impiden el registro o la renovación de una marca...", las cuales considera incluidas dentro del numeral analizado; en tanto que la expresión de la Ley es distinta: "No podrá adoptarse ni registrarse como marcas", es decir, que dicha norma no condiciona la renovación; con lo cual no pretendemos negar la validez del principio reiterado por la Sala de que la renovación no tiene carácter de mero trámite, al existir siempre un poder en manos de la Administración destinado a tutelar el interés público. Pero, en el presente caso, resulta evidente que la misma no afectaría de manera inconveniente el interés de la colectividad, ya que el público consumidor conoce este producto bajo el nombre que ha logrado acreditar, identificándolo perfectamente por sus atributos, y diferenciándolo, sin lugar a dudas, de otros de uso similar. Se ha logrado, en otras palabras, la perfección fáctica de la marca, a saber la identificación del producto en el mercado, y el conocimiento del mismo por el público.

Es como consecuencia de ello que, a nuestro entender, no resulta justo afirmar que se trata de una expresión genérica; ya que cuando en la sentencia de la cual se disiente se afirma que la expresión "Sal de Fruta" es la forma vulgar y genérica de "laxante", se está sugiriendo que *cualquier laxante puede ser llamado "Sal de Fruta"*, independientemente de la empresa que lo produzca y de sus características de color, sabor y eficacia médica; apreciación de la Sala, para nosotros inaceptable.

En efecto, la expresión "Sal de Fruta", no es otra cosa que un *nombre de fantasía*, por lo demás, *compuesto*, el cual distingue a un producto que ni es sal, ni se extrae de fruta alguna. Ningún diccionario, en ningún idioma moderno, recoge este nombre como voz indicativa de sustancia laxante.

Gravemente confusos resultan en cambio ciertos vocablos *simples* como es el caso de "Chiclets" y de "Sanford", que existen como marcas, y que además guardan una abrumadora similitud gráfica y fonética con expresiones recogidas en todos los diccionarios castellanos, como son "chicle" y "sanforizado"; por lo que no cabe asimilación entre éstos y el caso de la "sal de fruta". En relación con ellos, ya la Sala se ha pronunciado acerca de la procedencia de su renovación (ver fallos del 29-4-65

y del 1-12-65); criterios que hoy recogemos como apoyo de la argumentación fundamentatoria de este voto salvado, y que se corresponden en un todo con la doctrina y jurisprudencia extranjeras, haciendo de este principio normativo, cuando existe, de aplicación restringida, al entender que los poderes del juzgador en la preservación del interés público no deben atentar sin embargo contra la inversión privada.

3. Dos casos jurisprudenciales extranjeros que citaremos a continuación, robustecen la posición mantenida en el presente voto disidente, y deben llamarnos a una reflexión más profunda sobre el asunto:

El primero, es el fallo del Tribunal Supremo Español del 12-2-75, por el cual se consideró la expresión "Vacaciones aprendiendo" —compuesta por un sustantivo y un gerundio— como inscribible, puesto que si bien sus elementos son vocablos genéricos, éstos, combinados, dan lugar a un producto con sustantividad autónoma y con carga expresiva suficiente para cumplir la función propia de la marca.

El segundo, es la sentencia dictada por el mismo tribunal el 22-12-75, en la cual fue analizada la expresión "Don Kilovatio", compuesta por la yuxtaposición de dos sustantivos, uno de los cuales evoca de inmediato la idea de "señor" y, en consecuencia, personifica retóricamente y distingue la unidad de medida energética o eléctrica colocada a continuación, en una construcción metafórica donde las palabras son utilizadas con un sentido distinto del que de suyo originariamente tienen; expresión que se consideró registrable por su ostensible carácter artificioso, caprichoso o de fantasía, cuya originalidad la dota de una clara eficacia distintiva e identificatoria.

En razón de todo lo anteriormente expuesto considera quien disiente, que no puede el intérprete dejar de lado el espíritu subyacente en el origen de la norma objeto de análisis: que la marca, como institución jurídica, existe para garantizar la identidad de los productos, su diferenciación en el mercado; para que la industria pueda competir en calidad y precio; y para que el público consumidor resulte favorecido con esta competencia. Deben evitarse, por tanto, sanciones innecesarias al prestigio bien ganado de un fabricante en favor de su producto, a través de tantos años de haberlo mantenido en el mercado con la misma calidad y aceptación por parte del público, máxime si tal sanción no se dirige en modo alguno a evitar una confusión en la colectividad consumidora. En su consecuencia, se hace imperativa la interpretación restringida de la norma que comentamos, y una gran precisión en los criterios que sirven de base para aceptar la vulgarización o generalización de una marca con posterioridad a su registro.

### 3. Expropiación

CSJ-SPA (180)

16-5-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**El juez de la expropiación está facultado para examinar y apreciar exclusivamente las pruebas que presenten todos aquellos que pretenden tener algún derecho sobre el inmueble sujeto a expropiación a fin de determinar si se les admite como legitimados pasivos. Dichas pruebas deben ser fehacientes e inmediatas, sin necesidad de tener que recurrir a profundas y exhaustivas investigaciones sobre la veracidad de los datos que contengan los documentos aportados y menos a la confrontación de títulos o apreciación de pruebas.**

Ahora bien, esta Sala en reiteradas decisiones ha dicho que el juez de la expropiación está facultado para examinar y apreciar exclusivamente las pruebas que presenten todos aquellos que pretenden tener algún derecho sobre el inmueble sujeto a expropiación, a fin de determinar si se les admite como legitimados pasivos, y en consecuencia para que puedan gozar de todas las prerrogativas que de dicha cualidad se derivan, como lo son, entre otras, la de oponerse a la expropiación si llegara a establecer la ley; pero además, ha sostenido esta Sala que dicha prueba debe ser fehaciente, esto es, cuya verosimilitud se imponga de manera contundente e inmediata, sin necesidad de tener que recurrir a profundas y exhaustivas investigaciones sobre la veracidad de los datos que contienen los documentos aportados, ni mucho menos a la "confrontación de títulos o apreciación de pruebas" para señalar con absoluta certeza quién o quiénes son los verdaderos propietarios de la cosa que se expropia, y en consecuencia a quién o a quiénes se les ha de tener como legitimado pasivo en el procedimiento.

Dentro de ese orden de ideas, y en el caso de autos, esta Sala observa que de la documentación presentada por los que pretenden arrogarse la propiedad del bien que se expropia, no se evidencia de manera clara y terminante el derecho que dicen tener sobre el mismo, sino que ello requiere de un detenido y minucioso análisis de los títulos donde se apoyan para sostener sus pretensiones, y de una confrontación de unos con otros, para determinar cuál de ellos merece que se le tenga como válido, a los efectos de pronunciarse respecto a quién corresponde la propiedad del inmueble que se expropia; tarea ésta que conforme a la reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal no le es dable conocer y decidir, porque lo contrario significaría invadir el "fuero que corresponde a los tribunales ordinarios en materia de propiedad", y de ningún modo a los jueces que conocen de la materia expropiatoria. Así se declara.

CSJ-SPA (119)

15-3-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**En los juicios expropiatorios, los peritos están obligados a fundamentar la no apreciación de los factores o elementos de tasación de consideración obligatoria a fin de fijar la indemnización.**

La violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en lo que se refiere al "*valor fiscal*", consiste según la expropiante en que los expertos se limitaron a expresar respecto de este factor de tasación, que "no se consideró por no encontrarse recaudo al respecto", y que por ello presumieron que no existe declaración alguna, y que esto representa, además de la inmotivación, un incumplimiento de sus funciones como peritos evaluadores, al no indicar cuáles fueron las fuentes a donde acudieron para solicitar tal factor de tasación.

A este respecto la Sala observa:

El justiprecio expropiatorio aunque tiene un contenido decisorio porque se asimila a la experticia complementaria del fallo, porque se ejecuta después que ha quedado firme la sentencia que declara la expropiación, sin embargo, formalmente está sometido a las reglas de la experticia en general, contenidas en el Código Civil. En concreto, a la prevista en su artículo 1425, que determina que el dictamen de los expertos debe ser motivado. Requisito éste que cobra más fuerza en lo atinente a las experticias destinadas a fijar la indemnización expropiatoria, en las cuales los expertos en lo que se refiere a los factores o elementos de tasación, no pueden proceder

discrecionalmente, sino que por el contrario, tales factores o "valores", son de apreciación obligatoria. Por tanto, para no atender a uno de estos factores, es necesario, que los expertos razonen o justifiquen el porqué no lo toman en cuenta, Por esta razón, esta Sala ha advertido que en el caso del "valor fiscal", es necesario que los expertos indaguen en las oficinas competentes, para poder concluir si fuere el caso, que no existe, y así poder dejar de apreciarlo válidamente.

En el caso de autos, los expertos dejaron de apreciar el "valor fiscal", por presumir que no existe ninguna declaración o aceptación del propietario, sobre dicho valor, pero no expresaron cuáles fueron las gestiones realizadas, ni ante cuáles y en qué dependencias tributarias, nacionales o municipales, que les permitieron concluir en que al "valor fiscal", por no existir, podían dejar de apreciarlo. Este proceder, conforme a jurisprudencia reiterada de esta Sala, vicia de nulidad el justiprecio, por inmotivación y por violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y así se declara.

## VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen legal: aplicación de la Ley de Carrera Administrativa a los municipios*

**TSCA-RC (48)**

**26-4-90**

Juez Ponente: Noelia González O.

Caso: Ramón Hernández Aponte vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**El Tribunal señala las razones por las cuales la Ley de Carrera Administrativa resulta aplicable a las municipalidades.**

1. En primer lugar este Juzgado ha de pronunciarse acerca de la aplicación o no de la Ley de Carrera Administrativa a los empleados del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y, en particular, al recurrente. Al efecto, se observa:

A) En un principio, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en su fallo del 23-5-85 (Caso Clemencia Margarita Rodríguez) consideró que al someterse el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda a la normativa nacional, mediante el Decreto Nº 93 del 6-11-59, al entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa, las normas en la misma contenidas, no contrarias a la naturaleza específica del Municipio, le eran aplicables a sus funcionarios.

B) Dicho criterio fue ampliado en el fallo de la misma Corte del 19-10-87 (Caso Francisco Zabala): la Ley de Carrera Administrativa es aplicable en el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda por analogía, dada la ausencia de un estatuto propio de la función pública en dicho Concejo y atendiendo a las especiales características de las competencias propias de la entidad, la naturaleza del Municipio y su regulación constitucional y legal.

Más concretamente señaló dicha decisión:

"... Por ello, aún en el caso de que no existiera el artículo 7º del Decreto 93... ello no impide que puedan aplicarse por analogía las normas que resultaren aplicables de la Ley de Carrera Administrativa, tales como los cargos de carrera y los derechos y obligaciones de los funcionarios que los ocupan, ante la ausencia de una Ordenanza sobre esta materia...".

C) El criterio que se deja expuesto quedó confirmado en la sentencia de la citada Corte del 10-12-87 (Caso Freddy Ramón Mujica).

Al respecto, este Tribunal comparte el criterio sostenido en los dos últimos fallos de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que se vienen de señalar, criterio que, por lo demás, ha sido acogido por este Juzgado en su sentencia del 30-5-88 en los términos siguientes:

“...a) Es competencia del Municipio, de conformidad con el artículo 135 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el régimen de administración de personal, régimen que deberá garantizar la promoción y ascenso por el sistema de méritos, la remuneración acorde con las tareas, la estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social.

b) Si un Municipio como el Distrito Sucre del Estado Miranda no da cumplimiento al artículo 135 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y se abstiene de dictar la correspondiente Ordenanza, es obvio que tal negligencia no puede resultar en desmedro de los funcionarios públicos municipales, quienes quedarían así desamparados y al arbitrio de lo que decidiera el Presidente del Concejo Municipal de turno. En consecuencia y tal como lo precisó la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo las normas de la Ley Nacional, la Ley de Carrera Administrativa, serán aplicables por analogía a los funcionarios del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, *dada la ausencia de un estatuto específico* y atendiendo a las especiales características de la entidad, su naturaleza y su regulación constitucional y legal, y así se declara...”.

## 2. Derechos

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rodón de Sansó

Caso: José P. Bizcarrondo vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**El estatus de funcionario público de carrera obtenido a nivel municipal no surte efectos para reclamar derechos en la Administración Pública nacional.**

La Corte observa que la controversia se reduce a determinar si el *status* de funcionario público de carrera obtenido a nivel municipal surte efectos en la Administración Pública Nacional, en lo atinente al pago de sus prestaciones sociales. En efecto, esa es la situación que se configura en el caso *sub judice*, pues el querellante durante veinticuatro años prestó servicios en un cargo de carrera de conformidad con la Ordenanza de Carrera Administrativa del Distrito Federal, y el 5 de marzo de 1979 le fue concedido permiso no remunerado de acuerdo con lo pautado en el artículo 33 de la referida Ordenanza para desempeñar el cargo de Director de Recursos Humanos en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Posteriormente es designado Director General Sectorial de ese mismo Ministerio. Encontrándose en el desempeño de ese cargo el 15 de junio de 1983 renuncia al cargo municipal sin cobrar prestaciones sociales, y el 21 de noviembre de 1983 es jubilado como Director General Sectorial de Recursos Humanos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, *por vía de gracia* con una asignación mensual de nueve mil bolívares (Bs. 9.000,00). Oportunamente reclamó el pago de sus prestaciones sociales y le fue negado por la Admi-

nistración sobre la base de que no había ocupado un cargo de carrera en la Administración Pública Nacional, tesis ésta que resultó acogida por el Tribunal de la Carrera Administrativa en la sentencia recurrida. Ahora bien, la Constitución al configurar a Venezuela como un "Estado Federal atípico", crea entes Territoriales, el Estado Federal o Nacional, los Estados y los municipios, otorgándole a cada uno de ellos una potestad normativa en mayor o menor grado, la cual se encuentra limitada por la correspondiente jurisdicción territorial. En el caso de los Municipios como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia, esa potestad no puede ser entendida como el poder soberano de darse su propia Ley y disponer de su existencia, que sólo corresponde a la República de Venezuela, sino como el poder derivado de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de la competencia local, incluso con respecto a aquellas que son de reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado el carácter de "Leyes locales" a las ordenanzas municipales". (sentencia del 15 de noviembre de 1989 de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia). El *status* de funcionario público lo adquirió el querellante por haber cumplido los requisitos exigidos por la Ordenanza que —en virtud de esa potestad normativa— dictó el entonces Concejo Municipal del Distrito Federal, y aunque en el caso del Funcionario de Carrera Nacional, esta Corte ha sostenido que la condición que éste detenta es un *status* personal que legitima al ejercicio de los derechos que la Ley reconoce, independientemente de la naturaleza del cargo que se ejerce y que por ser una condición personal no se pierde. Nada obsta para que esa concepción jurisprudencial pueda ser aplicada en el ámbito de un Ordenamiento Municipal si éste mantiene en vigencia una Ordenanza de Carrera Administrativa, el problema radica en determinar si esa condición es independiente del ente territorial en el cual se haya adquirido, es decir, si la condición de funcionario de carrera municipal surte efectos en la Administración Nacional y viceversa. Al respecto resulta necesario analizar las disposiciones pertinentes de la Ley de Carrera Administrativa, entre ellas las contenidas en los artículos 26, 35, 36 y 69, parágrafo segundo, que configuran un minisistema normativo que permite determinar los funcionarios que tienen derecho a las prestaciones sociales. El artículo 26 contiene la norma rectora y dispone que los funcionarios de carrera tendrán derecho a las prestaciones sociales, y los requisitos que deben cumplirse para adquirir la condición de funcionario de carrera están pautados en los artículos 35 y 36; además el artículo 69, parágrafo segundo, declara como de carrera a aquellos funcionarios que sin cumplir los requisitos establecidos en los artículos antes mencionados, tuvieran más de diez años de servicios para la fecha de promulgación de la Ley de Carrera Administrativa. Ahora bien, a la luz de la anterior tesis interpretativa resulta forzoso concluir que los funcionarios de carrera que tienen derecho a las prestaciones sociales al retirarse del servicio son aquellos que adquirieron ese *status* mediante el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, en un ente de la Administración Pública Nacional (Central o Descentralizada), luego, aun cuando un funcionario cumpliera con unos requisitos similares y obtuviera el *status* de funcionario de carrera a nivel municipal, el mismo no surtiría eficacia para reclamar derechos en la Administración Nacional, si previamente no adquiere dicha condición de conformidad con la Ley Nacional.

CPCA

3-5-90

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Gustavo A. Corredor vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**El funcionario de carrera tiene derecho a las prestaciones sociales; ni la interrupción en el servicio ni el hecho de ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción constituyen condiciones que puedan excluir tal derecho; por el contrario, dicho período genera también derecho a las prestaciones sociales.**

Al respecto observa que efectivamente es jurisprudencia constante y pacífica de esta Corte que el funcionario de carrera tiene derecho a las prestaciones sociales por poseer dicho *status*; así la circunstancia según la cual, posteriormente a la adquisición de dicho *status* se ejerza un cargo de libre nombramiento y remoción, por el hecho de ser funcionario de carrera se genera el derecho a las prestaciones sociales, en consecuencia estima esta Corte coincidente su criterio con el Tribunal de la Carrera Administrativa, según el cual es el único requisito para tal derecho el que sea funcionario de carrera, de modo que ni la interrupción en el servicio ni el hecho de acceder de la carrera en un momento a un cargo de libre nombramiento y remoción, constituyen condiciones que excluyan dicho derecho; por el contrario, dicho período genera también derecho a las prestaciones sociales, y así lo ha declarado constante y pacíficamente esta Corte.

### 3. Jubilación

CPCA

8-5-90

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz.

Caso: Heli Ferrer M. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**Las remuneraciones especiales por habilitación no tienen el carácter de viáticos, tampoco pueden ser consideradas a los fines de la remuneración que ha de tomarse en cuenta para el cálculo de la jubilación y de las prestaciones sociales.**

Dispone el artículo 7 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios:

“A los efectos de la presente Ley se entiende por sueldo mensual del funcionario o empleado, el integrado por el sueldo básico y las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente. En el Reglamento se podrán establecer otros elementos de sueldo, según las características del organismo o del empleo”.

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios del 26 de enero de 1985, el cual se encontraba aún en vigencia para la fecha de jubilación del querellante, confirma que:

“El sueldo mensual a los fines del cálculo de la jubilación está integrado por el sueldo básico y las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente”.

Ahora bien, los conceptos de sueldo básico, y de compensaciones por antigüedad y servicio eficiente se encuentran perfectamente delimitados en la normativa funcionarial. El artículo 43 de la Ley de Carrera Administrativa hace referencia a los sueldos mensuales y a los *aumentos por servicio eficiente y antigüedad* dentro de la escala. Además, el artículo 182 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa define las *compensaciones* como las diferencias entre las tarifas intermedias y máxima de cada grado y el sueldo mínimo inicial del mismo y, por último, el artículo 190 del mismo Reglamento determina cómo opera el otorgamiento de las compensaciones con base en la antigüedad y el servicio eficiente.

De lo anterior resulta evidente que las habilitaciones que perciben los Capitanes de puerto no responden a los conceptos de sueldo básico, ni de compensaciones por antigüedad y servicio eficiente, entendidas éstas como las diferencias entre las tarifas intermedias y máxima de cada grado y el sueldo mínimo inicial del mismo (Artículo 182 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa).

En consecuencia, a tenor de lo previsto en el artículo 7 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, tales habilitaciones no podían ser tomadas en consideración a los fines de la determinación del sueldo mensual que a su vez, sirve de base para el cálculo de la jubilación y así se declara.

Por otra parte, tampoco podían ser consideradas dichas habilitaciones a los fines de la remuneración que ha de tomarse en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales. En efecto, el artículo 32 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa expresamente consagra que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones sociales comprenderá:

1. Sueldo básico.
2. Compensación por antigüedad y servicio eficiente.
3. Primas de carácter permanente.

Descartado como se encuentra que tales habilitaciones constituyan compensación por antigüedad y servicio eficiente, pues ninguna vinculación existe entre ambos conceptos (antigüedad y servicio eficiente) y el pago que se recibe de un particular por un servicio fuera de las horas hábiles, ha de descartarse igualmente que constituyan primas permanentes. En efecto, la sola circunstancia de que tales habilitaciones sean canceladas por el particular a quien se le presta el servicio de pilotaje fuera de las horas hábiles, y no por el Estado, suprime cualquier carácter de *prima permanente* que quiera acordársele a dichas habilitaciones, pues las sumas que perciba un funcionario público, provenientes de particulares, en modo alguno pueden ser calificadas como primas.

*Voto salvado de los Magistrados José Agustín Catalá (hijo) e Hildegard Rondón de Sansó, Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.* Salvan su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, respecto a la forma como debe ser fijado el monto mensual de la pensión de jubilación. Al efecto estiman ajustado a derecho el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa en el sentido de que la naturaleza de las asignaciones recibidas como habilitaciones de pilotaje y de capitanía de puerto, deben buscarse en la finalidad que guió a su otorgamiento. Tal remuneración se percibe en forma permanente como contraprestación al servicio que realizan los Capitanes en los puertos nacionales y que consiste en guiar el arribo de las naves extranjeras que así lo requieran, pues dada la particularidad en cada puerto se necesita una capacitación técnica especial tal como se desprende de la previsión del artículo 1º de la Ley de Pilotaje del 16 de agosto de 1971 que dispone:

“El servicio de pilotaje consiste en el asesoramiento y asistencia que los pilotos oficiales prestan a los capitanes de buques en los parajes marítimos, fluviales y lacustres de la República donde el Ejecutivo Nacional tenga establecida o establezca, por Reglamento especial, una zona de pilotaje”.

De tal disposición se deduce con claridad, que el funcionario que se designe para prestar ese asesoramiento y asistencia requiere reunir una especial capacitación para conducir esos buques con la seguridad que ello amerita. De manera que las sumas recibidas como habilitaciones de pilotajes y de capitanía están concedidas en fuerza a un mérito especial, cual es la capacitación técnica que necesita poseer el funcionario que presta el servicio de asesoramiento y asistencia a los capitanes de buques extranjeros, para hacer que lleguen sus naves a puerto venezolano con los márgenes de seguridad que se requiere en tan delicada tarea. Por tanto, la naturaleza de esa remuneración es la de una compensación por capacitación técnica, naturaleza que por otra parte aceptó ya el organismo querellado expresamente, al establecerlas como compensación en la Resolución Ministerial que aparece publicada en la Gaceta Oficial número 33.660 que corre inserta a los folios 22 y 23 del expediente. En virtud de lo cual tratándose de una remuneración compensatoria forma parte del sueldo para los efectos de la fijación del monto de la jubilación de conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones ya mencionado, y así ha debido ser declarado.

#### 4. *Remoción*

**CPCA**

**25-4-90**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Elonis Sánchez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Ahora bien, es importante aclarar previamente, que en los casos de remoción por reducción de personal, hay que diferenciar la actuación del Ministro cuando se dirige al Consejo de Ministros a solicitar la aprobación de la reducción de determinados cargos que señala de manera general en un listado, de la actuación que debe cumplir una vez que ha sido aprobada la reducción solicitada. Actuaciones distintas, pues una vez aprobada la medida por el Consejo de Ministros, la administración puede decidir mantener los cargos o alguno de ellos por razones sobrevenidas, por lo que no puede interpretarse que la aprobación en Consejo de Ministros constituye el acto de remoción del funcionario afectado y que restaría, solamente, hacer la correspondiente notificación.

De allí que necesariamente debe producirse un acto administrativo interno de decisión que debe emanar del órgano competente, el Ministro, de conformidad con el artículo 6 de la Ley de la Carrera Administrativa, siendo posible la delegación de funciones en el Director General del Ministerio y en los Directores Generales Sectoriales, en acto expreso, de conformidad con el artículo 20, ordinal 25 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

En el caso de autos lo que se trae al proceso, es una resolución de delegación de firma en el Director de Administración de Personal, que además de ser limitativa no envuelve la delegación de atribuciones que interpreta el Sustituto del Procurador General de la República, por lo cual debió producirse a nivel del Ministro la decisión de remoción del querellante. De otro modo estaría configurado el vicio de incom-

---

petencia, el cual efectivamente se produjo, en virtud de que la Administración no aportó ninguna prueba en ese sentido, lo que produjo fue la aprobación del órgano colegiado competente, (aprobación de reducción de personal por Consejo de Ministros) e inmediatamente, la remoción del querellante por oficio suscrito por el Director de Administración de Personal, sin aportar decisión expresa del Ministro en este aspecto, lo que vicia el acto de nulidad a tenor de lo pautado en el artículo 19, numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo que hace, consecuencialmente, inútil el análisis de cualquier otra consideración hecha por las partes y así se declara.

### 5. Destitución

CPCA

3-4-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Miguel A. Betancourt vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Para que se cumpla la causal de destitución, "acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo respectivo o de la República" (art. 62, ord. 20 de la Ley de Carrera Administrativa) es necesario que la Administración demuestre tal conducta dolosa o culposa por parte del funcionario, constitutiva de la falta o irregularidad, así como el nexo de causalidad entre dicha conducta y la lesión al buen nombre o a los intereses de la Administración.**

En relación al fondo de la controversia esta Alzada comparte plenamente la decisión de Primera Instancia, debido a que no están demostrados en autos los elementos que configuran la causal de destitución contemplada en el artículo 62 ordinal 20, de la Ley de Carrera Administrativa, es decir, acto lesivo al buen nombre o a los intereses del organismo respectivo o de la República; en efecto, para que opere la mencionada causal resulta necesario que la Administración demuestre la conducta dolosa o culposa por parte del funcionario, constitutiva de la falta o irregularidad, así como el nexo de causalidad entre dicha conducta y la lesión al buen nombre o a los intereses de la Administración; en el presente caso, en la resolución mediante la cual se destituye al querellante se le hacen dos imputaciones totalmente genéricas, a saber: Responsabilidad en el atraso en la actualización del programa de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio, en el sentido de incluir y excluir a las personas que correspondiera lo que ocasionó un perjuicio al Fisco, y la elaboración de las jubilaciones a los trabajadores de las Salinas de Araya sin ningún tipo de soporte legal. Al respecto, esta Alzada observa que en el informe titulado "Resultado de la Investigación realizada en la División Bienestar Social del Programa de Jubilaciones y Pensiones de la Dirección de Personal" que en fecha 19 de agosto de 1986 dirige el Inspector General de Hacienda al Director de Servicios Financieros, que corre inserto a los folios van del folio 298 al 306 del expediente, se establece que dichas irregularidades se venían arrastrando desde hacía más de diez años, en las fechas en que estuvieron al frente de ambas Jefaturas los ciudadanos Eddis Gómez y Ramón Alvarez. Más adelante, en el mismo informe se expresa que la responsabilidad de las mismas, recae sobre ambos funcionarios por negligentes y por no saber ejercer una supervisión directa y minuciosa, es decir, que se excluye de toda responsabilidad al querellante. A mayor abun-

damiento como lo sostiene el Tribunal *a quo*, también está demostrado en las actas procesadas que no entraban en la esfera de competencia del actor conceder jubilaciones; pues ello corresponde por imperio de la Ley a los máximos jerarcas administrativos; por tanto, mal podía en el caso de las jubilaciones de las Salinas de Araya imputársele responsabilidad por “elaborar jubilaciones” (sic) sin ningún tipo de soporte legal y sin cumplir los requisitos exigidos en la norma legal para su otorgamiento, en virtud de que la denominada “elaboración de jubilaciones” que cumplía el actor, según la Administración, tenía un carácter esencialmente material; además sujeto a la supervisión del superior jerárquico, y la realizaba solamente después que se producía el otorgamiento de la respectiva jubilación por parte del funcionario competente. En suma, además de indeterminado este cargo que se le imputa al actor, resulta totalmente desfasado del ámbito de sus funciones, luego, dicha imputación resulta ilegal. Lo expuesto anteriormente, revela que la Administración no probó durante el debate procesal de Primera Instancia que el querellante hubiera incurrido en ninguna de las dos irregularidades que se le incriminan las cuales le sirvieron de base para configurar la causal de destitución prevista en el artículo 62, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

#### 6. *Responsabilidad administrativa*

**CPCA**

**3-5-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Miguel A. Betancourt vs. República (Ministerio de Hacienda).

**La Corte señala la diferencia entre la responsabilidad administrativa y responsabilidad disciplinaria.**

Ahora bien, ciertamente la doctrina admite la diferencia entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad disciplinaria, conceptuando a la segunda como una especie de la primera, pudiendo por tanto configurarse el caso de que una persona pudiera ser examinada administrativamente e inculpada disciplinariamente; pero no es esa la situación regulada en el Ordenamiento Funcionario, concretamente en el artículo 62, ordinal 2º, de la Ley de Carrera Administrativa, en el cual el acto lesivo aparece indisolublemente vinculado a la responsabilidad administrativa.

