

revista
de
derecho
público

Nº 46

Abril-Junio 1991

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- La Universalidad del Control Contencioso-Administrativo*, por Allan R. BREWER-CARIAS 5
- El sistema de Planificación en Venezuela y la segunda enmienda constitucional*, por Ana Elvira ARAUJO GARCIA 23

Comentarios Monográficos

- El Common Law y el Derecho Continental: Tendencias en el Derecho Público Contemporáneo*, por Humberto BRICEÑO LEON 35
- Efectos de la mora sobre el Deudor Hipotecario Protegido*, por José MUCI-ABRAHAM 42

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo trimestre de 1991*, por Caterina BALASSO TEJERA 49

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre de 1991*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 71

Comentarios Jurisprudenciales

- Comentario crítico a la Sentencia de Casación sobre el nuevo cómputo de los términos o lapsos procesales*, por Alfredo BENAİM M. 195

ESTUDIOS

Artículos

*La Universalidad del Control Contencioso-Administrativo**

Allan R. Brewer-Carías

SUMARIO

- I. LA CONSTITUCIONALIZACION DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS
 - II. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL RESPECTO DE LOS ACTOS Y ACTIVIDADES QUE COMPRENDE
 1. El *inacabado problema de la definición del acto administrativo a los efectos del control contencioso-administrativo*. A. El criterio orgánico del acto administrativo y las contradicciones jurisprudenciales. B. El criterio funcional del acto y los progresos jurisprudenciales. 2. *Los problemas del control contencioso-administrativo respecto de los denominados contratos administrativos*. 3. *Los problemas del control contencioso-administrativo respecto a las demandas contra los entes públicos*.
 - III. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL RESPECTO DE LOS MOTIVOS DE CONTROL
- I. LA CONSTITUCIONALIZACION DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS

La jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela está expresamente regulada en la Constitución, en concreto, en el artículo 206 del Texto Fundamental en el cual, al decir de la Exposición de Motivos del mismo, se “consagra el sistema judicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

En esta forma, no sólo esta jurisdicción tiene rango constitucional en nuestro sistema jurídico, sino que es la única jurisdicción atribuida al Poder Judicial que tiene una regulación en la Constitución. Este solo hecho impone el considerar y más aún, revalorizar, esta “constitucionalización” del contencioso-administrativo en Venezuela, por las implicaciones que ello tiene en un régimen democrático de libertades.

En efecto, el artículo 206 de la Constitución establece:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la Ley”.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

De esta norma se observa, ante todo, una atribución de competencia en materia contencioso-administrativa a órganos que integran el Poder Judicial, estableciéndose

* Trabajo preparado para el libro homenaje al Profesor Enrique Pérez Olivares.

el principio de la pluralidad orgánica, en el sentido de que no sólo la Corte Suprema de Justicia tiene competencia en la materia, sino los demás Tribunales que determine la ley. Con ello se dio al Legislador una amplia potestad para la determinación de dichos tribunales, con las solas limitaciones constitucionales en el sentido de que sólo la Corte Suprema tiene competencia para "declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente" (art. 215, ord. 7), y como lo aclara la Exposición de Motivos de la Constitución, "dejándose implícitamente a los demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa el declarar la nulidad de los actos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios". Por supuesto en cuanto a las demás autoridades nacionales que no conformen estrictamente el "Ejecutivo Nacional", el control contencioso-administrativo de sus actos, constitucionalmente puede atribuirse a otros Tribunales distintos a la Corte Suprema de Justicia, tanto por razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad, como parcialmente lo ha hecho la Ley de la Corte Suprema de Justicia, al crear transitoriamente la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y atribuir competencia en dicha materia a ciertos Tribunales Superiores con competencia en lo civil.

Ahora bien, la importancia del texto del artículo 206 de la Constitución, y de su efecto inmediato que es la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, radica en tres aspectos que debemos destacar:

En primer lugar, en la *universalidad del control* que la Constitución regula respecto de los actos administrativos, en el sentido de que todos, absolutamente, todos los actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por contrariedad al derecho, es decir, sea el motivo de la misma: inconstitucionalidad o ilegalidad en sentido estricto. Como lo explica la Exposición de Motivos de la Constitución, la fórmula "contrarios a derecho es una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar fuera de control algunos actos administrativos".

Por tanto, la intención de los proyectistas de la Constitución fue la que todos los actos administrativos, por cualquier motivo de contrariedad al derecho, puedan ser controlados por los Tribunales que conforman la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello, por supuesto, trae una consecuencia fundamental: cualquier exclusión de control respecto de actos administrativos específicos, sería inconstitucional, sea que dicha exclusión se haga por vía de ley o por las propias decisiones de los Tribunales, en particular, de la propia Corte Suprema de Justicia.

Pero la universalidad del control no sólo radica en que todos los actos administrativos están sometidos a control judicial, sino que lo pueden ser por cualquier motivo de contrariedad al derecho, es decir, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen competencia constitucional para juzgar la inconstitucionalidad o la ilegalidad propiamente dicha de los actos administrativos, siendo de la esencia del control judicial esa universalidad.

No tiene sentido constitucional alguno en Venezuela pretender limitar la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos a las solas cuestiones de ilegalidad, pretendiendo concentrar en la Corte Suprema de Justicia las cuestiones de inconstitucionalidad de los actos administrativos. Ello ni resulta del Texto Constitucional ni fue la intención de los proyectistas, ya que la reserva de competencia en la materia a la Corte Suprema de Justicia, sólo tiene una connotación orgánica en el sentido de que a ésta compete "declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente", cualquiera sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad), pudiendo corresponder a los demás tribunales que determine la Ley y conforme ella lo determine, declarar la nulidad de los demás actos administrativos que no emanen de órganos del Ejecutivo Nacional, sea cual sea el motivo de contrariedad al derecho (inconstitucionalidad o ilegalidad). Por tanto, sería contrario a la intención de la Constitución limi-

tar la competencia de dichos demás Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (distintos a la Corte Suprema de Justicia) a las solas cuestiones de ilegalidad en sentido estricto.

Pero en segundo lugar, la importancia de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del control de constitucionalidad y legalidad de todos los actos administrativos, está en que no sólo la norma constitucional persigue una asignación de competencias a unos órganos judiciales, sino en que consagra *un derecho fundamental del ciudadano a la tutela judicial efectiva frente a la Administración*. En esta forma, la jurisdicción contencioso-administrativa se configura, constitucionalmente, como un instrumento procesal de protección de los administrados frente a la Administración, y no como un mecanismo de protección de la Administración frente a los particulares. De allí la ratificación del principio de la universalidad del control, en el sentido de que tratándose de un derecho constitucional al mismo, no podría el Legislador excluir de control a determinados actos administrativos. Por otra parte, tratándose de un derecho fundamental al control, en la relación privilegios estatales-libertad ciudadana, esta última debe prevalecer.

Además, en tercer lugar, la forma como están concebidas constitucionalmente la universalidad de control y el derecho ciudadano a la tutela judicial frente a la administración, implica la asignación al juez contencioso-administrativo de *amplísimos poderes de tutela*, no sólo de la legalidad objetiva que debe siempre ser respetada por la Administración, sino de las diversas situaciones jurídicas subjetivas que pueden tener los particulares en relación a la Administración. De allí que el contencioso-administrativo, conforme al artículo 206 de la Constitución, no sea solamente un proceso al acto administrativo según la clásica concepción francesa ya superada, sino que está concebido como un sistema de justicia para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, incluyendo, por supuesto, los derechos y libertades constitucionales. Por tanto, no se concibe el contencioso-administrativo sólo como un proceso de protección a la legalidad objetiva, sino de tutela de los derechos e intereses de los recurrentes frente a la Administración. Por ello, el juez contencioso-administrativo, de acuerdo a los propios términos del artículo 206 de la Constitución, tiene competencia no sólo para anular los actos administrativos contrarios a derecho, sino para condenar a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la misma, y además, para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la autoridad administrativa, incluyendo en la expresión "situaciones jurídicas subjetivas" no sólo el clásico derecho subjetivo, sino los derechos constitucionales y los propios intereses legítimos, personales y directos de los ciudadanos.

Con base en estos tres aspectos que derivan de la constitucionalización del contencioso-administrativo en Venezuela, a continuación nos referiremos a las implicaciones del primero de los mencionados, analizando el proceso de ampliación del control, derivado de su universalidad, confrontándolo con las contradicciones jurisprudenciales de los últimos años.

En efecto, como hemos señalado, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, todos los actos administrativos quedan sometidos a control contencioso-administrativo y todas las actividades administrativas quedan también sometidas a tutela judicial. Además, el control contencioso-administrativo, como se ha señalado, está concebido de manera de someter a la Administración al derecho, por lo que el juez contencioso-administrativo no sólo puede juzgar la legalidad de la actuación administrativa, sino su constitucionalidad.

II. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL RESPECTO DE LOS ACTOS Y ACTIVIDADES QUE COMPRENDE

La universalidad del control contencioso-administrativo respecto de los actos y actividades que comprende, plantea diversos problemas, particularmente respecto a lo que ha de entenderse por acto administrativo y por contrato administrativo, y en cuanto a los sujetos o personas de derecho administrativo cuyas actuaciones deben quedar sometidas a control.

1. *El inacabado problema de la definición del acto administrativo a los efectos del control contencioso-administrativo*

El artículo 206 de la Constitución establece que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos contrarios a derecho, por lo que no cabe ningún tipo de distingo respecto de los actos administrativos para pretender que algunos de ellos no están sometidos a control. Por tanto, para definir el acto administrativo a los efectos del control contencioso-administrativo — que es donde tiene real sentido la búsqueda de una definición, a fin de tutelar los derechos e intereses de los particulares— no puede adoptarse un criterio único y excluyente, sino todos los criterios que puedan concebirse para hacer efectivo el principio de la universalidad del control. Así, tanto el criterio orgánico como el criterio material tienen cabida para definir el acto administrativo y por tanto, para precisar el ámbito del control.

A. *El criterio orgánico del acto administrativo y las contradicciones jurisprudenciales*

Ante todo, el acto administrativo, a los efectos del artículo 206 de la Constitución, puede definirse conforme al clásico criterio orgánico, en el sentido de que son tales actos aquellos emanados de los órganos del Estado que conforman la Administración Pública la cual, conforme lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sentada en sentencia del 28-11-88 de la Corte Plena a nivel nacional,

“comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la acción político-administrativa del Estado, que conforme el sistema de separación orgánica de poderes que la Constitución prevé, no forman parte ni del Congreso Nacional ni del Poder Judicial (La Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República), en los términos del artículo 204 de la Constitución”.

En esta forma, de acuerdo a lo argumentado en esa sentencia,

“Este conjunto orgánico que conforma la Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres conjuntos orgánicos: en primer lugar, la Administración Central, regida tanto por la Ley Orgánica de la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que califica a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); en segundo lugar, la Administración Descentralizada, conformada por los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con

forma societaria, las empresas del Estado, las Fundaciones del Estado y las Asociaciones Civiles del Estado: y en tercer lugar, por las administraciones con autonomía funcional establecidas en la Constitución (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral" (*Revista de Derecho Público*, N° 38, Caracas 1989, pp. 80-82).

En consecuencia, desde el punto de vista orgánico, acto administrativo es toda decisión adoptada por los órganos de la Administración Central, de la Administración Descentralizada y de las organizaciones con autonomía funcional. Por supuesto, en cuanto a los órganos de la Administración Descentralizada, actos administrativos serían sólo los emanados de las entidades que ejercen el Poder Público, y por tanto, que han sido creadas por Ley (institutos autónomos) o a los que la Ley les ha conferido tales potestades.

El mismo principio orgánico que deriva de la doctrina de la Corte, por supuesto, puede aplicarse en los otros niveles territoriales del Poder Público: en los Estados, con las Gobernaciones como eje, y en los Municipios, con las Alcaldías como centro de la Administración Pública.

Por tanto, todos los actos administrativos, entendidos por tales, en sentido orgánico, como las manifestaciones de voluntad que en ejercicio del Poder Público emanan de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, sin distingo alguno, son y tienen que ser actos susceptibles de ser impugnables ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo que por Ley expresa su cuestionamiento se atribuya a otros tribunales, los que siempre pueden controlarlos, independientemente de cuáles puedan ser las normas jurídicas que le puedan ser aplicables, además, por supuesto, de las de derecho administrativo.

En este sentido, resulta absolutamente indispensable, para ser congruentes con la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa, superar la tesis jurisprudencial que en algunas ocasiones ha reducido el control contencioso-administrativo sólo respecto de actos dictados por las autoridades administrativas *sometidos al derecho administrativo*, como si pudiera haber actos administrativos que no lo estuvieran y que supuestamente estuvieran sólo sometidos al derecho privado, lo que es jurídicamente imposible. Esa tesis fue inicialmente formulada por la antigua Corte Federal en sentencia de 3 de diciembre de 1959 (dictada antes de que entrara en vigencia la Constitución de 1961) en la cual, con motivo de la impugnación de una resolución dictada por un Gobernador de Estado, se estableció lo siguiente:

...es necesario advertir, que no todo acto emanado de una autoridad administrativa, constituye un acto administrativo susceptible de entrar en la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, en principio, únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo pueden ser intentadas ante esta jurisdicción especial; esto es, cuando las pretensiones se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre un administrado y la Administración "en cualquiera de sus ramas: Nacionales, Estadales o Municipales".

"Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de derecho administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa" (*Gaceta Forense* N° 26, 1959, p. 144).

Esta tesis era peligrosa, pues podía dar lugar a brechas en materias de control de actos administrativos, particularmente ante la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto implicaba que no todo acto administrativo era susceptible de ser controlado por dicha jurisdicción, pudiendo quedar excluidos del conocimiento de la misma, aunque no de control, ciertos actos que pudieran referirse a relaciones jurídico-privadas o laborales, pero sólo cuando mediante ley expresa su conocimiento se atribuyera a otros Tribunales.

En las últimas décadas, sin embargo, la tesis de la antigua Corte Federal se ha aplicado en ciertos casos que deben mencionarse, relativos a los actos de registro, a los actos administrativos adoptados en materia laboral, a los actos administrativos relativos a sociedades anónimas del Estado, y a los actos administrativos dictados por órganos administrativos en ejercicio de la función jurisdiccional.

En primer lugar, está la debatida cuestión de si los actos de registro pueden ser o no objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La discusión no se ha planteado en materia de registros netamente administrativos, como el registro de naves y aeronaves, el registro automotor o el registro de la propiedad industrial, donde la impugnación contencioso-administrativa de los actos administrativos respectivos es incontrovertible o está expresamente prevista en leyes especiales. En realidad, el tema se ha planteado en materia de registro público, siendo tradicional la jurisprudencia que excluye del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa la impugnación de los actos de registro que emanan de los Registradores Subalternos, atribuyendo tal conocimiento a los tribunales ordinarios (véase, por ejemplo, sentencia de la Sala-Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 30-04-63, *Gaceta Forense* Nº 40, 1963, p. 167). En tal sentido, la Sala Político-Administrativa en un caso concreto de impugnación del registro de un acta de remate judicial, indicó que su competencia contencioso-administrativa se reduce a:

“los asuntos derivados de un acto administrativo o de la actividad de algún sujeto de Administración Pública que contenga una relación jurídica, cuyos efectos se extienden al campo del derecho público. Sin embargo, hay situaciones como la presente, en que el funcionario administrativo cumple su actuación con arreglo a ciertas formalidades legales, como consecuencia de un proceso judicial entre particulares y en el cual se ventilan asuntos que pertenecen a la esfera del derecho privado. En esta circunstancia, ni el contenido ni los efectos de esa actuación expresan la existencia de una decisión de la autoridad capaz de establecer un vínculo directo entre la Administración Pública y los administrados, cuyos derechos puedan ser afectados por esa decisión” (Sentencia del 13-03-67 en *Gaceta Forense* Nº 55, 1967, p. 106-113).

En base a este argumento, con adecuada lógica, la Corte Suprema señaló en el caso concreto que no se podía “separar el aspecto formal del problema de su aspecto de fondo, pues la nulidad o validez del acto de registro y de su contenido, se encuentran estrechamente unidos entre sí por una relación de causalidad”, concluyendo que:

“No podría la Corte decidir el presente recurso, sin invadir el fuero de la jurisdicción ordinaria, porque para declarar la inexistencia del registro del acta de remate a que se refiere la demanda, tendría que pronunciarse también sobre la inexistencia del remate judicial por haberse realizado en contravención a las disposiciones del artículo 376 del Código de Procedimiento Civil, lo cual es de la competencia de los tribunales ordinarios” (Idem).

Esta, sin duda, es la tesis restrictiva correcta, la que además debe aplicarse en todo caso en que el acta de registro sea *ad solemnitatem* (hipoteca o actos de registro civil), por lo que en todo otro caso en que la impugnación del acto de registro no

conlleve la del acto jurídico privado civil o mercantil que se registra, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa serían competentes para conocer de la nulidad de las ilegalidades cometidas por el Registrador al dictar el acto de registro.

En segundo lugar, debe destacarse la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema en cuanto a los actos administrativos relativos a las cuestiones laborales que emanaban de los Inspectores del Trabajo del Ministerio del Trabajo en materia de fuero sindical o de calificación de despidos. En sentencias que se remontan a comienzos de los sesenta, la Corte estimó que las decisiones mencionadas emanaban de los Inspectores del Trabajo en ejercicio de la función jurisdiccional y que por tanto no eran actos administrativos susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que ellas no producían:

“cosa juzgada, en relación con las consecuencias jurídicas que puedan derivarse, ya que todo lo relativo al campo laboral, en esta materia, es de la competencia de los tribunales del trabajo” (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 24-10-73, *Gaceta Oficial* N° 30309 de 21-1-74, p. 227.098).

Esta tesis, acogida definitivamente por las normas de la Ley Orgánica del Trabajo de 1991, que atribuye a los tribunales del trabajo el conocimiento de esos asuntos, sin embargo, acertadamente había sido superada a raíz de dictarse la Ley contra Despidos Injustificados de 1974 que creó las Comisiones Tripartitas como órganos administrativos —hoy desaparecidas— y cuyas decisiones administrativas, aun dictadas en ejercicio de funciones jurisdiccionales —lo que había llevado a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a negar su recurribilidad en vía contencioso-administrativa en 1979—, la Corte Suprema de Justicia admitió su carácter de actos administrativos impugnables, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa de 18-1-80 en *Revista de Derecho Público*, N° 1, 1980, p. 111).

Pero más recientemente, el asunto de los actos relativos a cuestiones laborales, como actos excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, fue revivido inconvenientemente por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 05-06-86, con motivo de la impugnación de un acto administrativo dictado por el Ministerio de Educación en el cual resolvió descontar un día de salario a los trabajadores de dicho Despacho por una huelga considerada ilegal. En esa sentencia, la Corte, luego de reconocer la ampliación del control contencioso-administrativo a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte en 1976, consideró “oportuno prevenir” lo que calificó la “distorsión del contencioso-administrativo”, afirmando que:

“el contencioso-administrativo se justifica cuando las situaciones jurídicas de los particulares en sus relaciones con la Administración estén reguladas por normas de Derecho Administrativo (vg. relaciones de empleo público, servicios públicos, ejercicio de derechos cívicos, etc.).

No es contencioso-administrativo, por el contrario —como ha expresado la Corte en los fallos citados (se refiere a sentencias de la década de los cincuenta y sesenta) y en otros de análoga orientación— cuando la relación que se crea entre la Administración y los particulares está regida por normas de Derecho Privado (civil, mercantil, laboral, etc.), pues en tales casos, aunque intervenga la Administración Pública, tanto el acto como los derechos y obligaciones que de él derivan son de índole privada y en la solución de sus conflictos se aplican normas de derecho privado”.

Con base en esas consideraciones, la Corte, ratificando el criterio primigenio expuesto en sentencia de la Corte Federal de 03-12-59, concluyó señalando que:

“Por lo expuesto, concluye la Sala que su competencia y la de los otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación, ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de derecho administrativo y, por consiguiente, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo” (civil, mercantil, laboral, etc.).

En base a ello, tratándose en el caso debatido de la impugnación de un acto administrativo emanado del Ministerio de Educación que ordenó el descuento de un día de salario con motivo de un conflicto de trabajo entre la República (el Ministerio de Educación) y los trabajadores a su servicio, la Corte consideró que se trataba de un asunto contencioso del trabajo, cuyo conocimiento correspondía a los tribunales del trabajo y no a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (sentencia de 05-06-86, caso Fetraeducación, *Revista de Derecho Público* Nº 27, 1986, pp. 106-114). Revivió así, la Corte, la peligrosa e inconstitucional tesis restrictiva respecto de los actos administrativos sometidos a control, excluyendo del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa los actos de la Administración que “no están fundados en preceptos de derecho administrativo”, lo que no tiene sentido, pues ningún acto dictado por un Ministro, podría decirse que no está fundado en preceptos de derecho administrativo.

En tercer lugar, debe destacarse la aún más absurda tesis restrictiva formulada por la Corte Suprema al conocer de la impugnación, no ya de una Resolución Ministerial, sino de un Decreto del Presidente de la República, de remoción del Presidente del Banco Central de Venezuela, en sentencia del 28-07-85 (véase las referencias en *Revista de Derecho Público*, Nº 24, 1985, pp. 103 y ss.) en la cual la Sala Político-Administrativa fue más allá de la tesis de reconocer que a pesar de que ciertos actos son administrativos, sin embargo, no son susceptibles de impugnación contencioso-administrativa porque el conocimiento de las cuestiones debatidas corresponden a otros Tribunales; y pasar simplemente a negarle a un Decreto presidencial carácter de acto administrativo. En dicho caso, con motivo de la impugnación del Decreto presidencial que removió de su cargo al Presidente del Banco Central de Venezuela, la Corte, al considerar que esa persona jurídica de derecho público tiene legalmente la forma de sociedad anónima y se rige, por tanto, por el derecho mercantil, concluyó señalando absurdamente que ni el Decreto de designación ni el de remoción de dicho funcionario constituyen “actos administrativos estatales”... “sino parte de un proceso administrativo privado de organización de una compañía anónima que se rige —salvo norma especial en contrario de la Ley del Banco Central de Venezuela—, por las disposiciones pertinentes del Código de Comercio”. Esta afirmación, a la luz del derecho administrativo, no tiene fundamento alguno y desconoce inconvenientemente la noción más elemental del acto administrativo, reduciendo en forma evidentemente inconstitucional el ámbito del control contencioso-administrativo.

Por último, en cuarto lugar, el tema de la universalidad del control y las restricciones jurisprudenciales al mismo, se ha planteado con motivo de la impugnación de actos administrativos dictados por autoridades administrativas pero en ejercicio de la función jurisdiccional. Inicialmente, el problema se planteó, como se ha dicho, a raíz de la creación de las Comisiones Tripartitas en la Ley contra Despidos Injustificados en 1974, cuando la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 20-09-79 declaró inadmisibles recursos contra los actos de esas instituciones considerando que no eran actos administrativos sino “actos jurisdiccionales” no susceptibles de control contencioso-administrativo, contrariando el postulado deri-

vado del artículo 206 de la Constitución. Dicha jurisprudencia fue modificada posteriormente, por sentencia de 18-01-80 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (véase en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 1, 1980, p. 111), la cual reconoció las decisiones de las Comisiones Tripartitas, como actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, susceptibles de ser recurridas en vía contencioso-administrativa de anulación.

Pero esta tesis, que es la correcta, fue posteriormente contrariada por la misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema, en sentencia del 28-3-85 (véase en *Revista de Derecho Público*, N° 22, Caracas 1985, p. 118 a 143), en la cual resolvió que las decisiones del Consejo de la Judicatura, que es un órgano que conforma la Administración Pública, aunque dotado de autonomía funcional, de destitución disciplinaria de los jueces, era un "acto jurisdiccional" no recurrible en vía contencioso-administrativa. La tesis, contraria sin duda al postulado constitucional del artículo 206 del Texto Fundamental, fue mantenida a ultranza por la Sala en muchos fallos posteriores, contrariando el principio de la universalidad del control, hasta que la promulgación de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1989 previó expresamente el recurso de nulidad contencioso-administrativo contra las decisiones de destitución de los jueces. La Ley, sin embargo, inconstitucionalmente, excluyó el recurso en los casos de actos administrativos disciplinarios de suspensión del ejercicio del cargo contra los jueces, lo cual no ha impedido a la propia Sala Político-Administrativa con buen criterio, aplicar el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que prevé el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y admitir los recursos de nulidad contra dichos actos.

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, al decidir una acción de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, en sentencia de 25 de junio de 1991 resolvió definitivamente la controversia, anulando dicha norma, y pronunciándose por la universalidad del control contencioso-administrativo.

En efecto, para decidir, la Corte Suprema comenzó reiterando el criterio sentado en algunas sentencias de la Sala Político-Administrativa sobre la universalidad del control contencioso-administrativo en la forma siguiente:

"Al interpretar y aplicar la norma contenida en el transcrito artículo 206 de la Constitución, la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal ha sostenido, en reiterada jurisprudencia, que «no podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que somete la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del Máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa» (Sentencia 10-1-1980, caso «Miranda, EAP»). Y más explícitamente ha precisado esa Sala, entre otros fallos, que «de acuerdo con la letra constitucional (artículo 206) no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional» (Sentencia 11-5-1981, caso «Pan American World Airways Inc.»); y «que es lógico que ninguna norma legal pueda privar sobre el artículo 206 de la Constitución que da a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular «los actos generales o individuales contrarios a derecho» (Sentencia 28-2-85, caso Francisco Ruiz Becerra)".

Sentado lo anterior, para la solución del caso concreto, la Corte entró a analizar si la medida de suspensión del ejercicio del cargo de Juez aplicada por el Consejo de la Judicatura con fundamento en el artículo 79 de la Ley de Carrera Judicial, consti-

tuía o no un acto administrativo a los fines previstos en el artículo 206 de la Constitución, y si de serlo, ese acto administrativo era o no procesalmente recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Respecto a lo primero, la Corte consideró que la sanción de suspensión del ejercicio del cargo, omitida en el impugnado artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, ostentaba el mismo carácter de acto administrativo, tanto en el aspecto formal como en el sustancial, que la sanción de destitución prevista en el señalado artículo. Dijo así la Corte:

“En efecto, atendiendo al criterio orgánico o formal de identificación de un acto a través del órgano que lo produce, adoptado en nuestro derecho positivo tanto por el constituyente (v.gr. artículo 215, ordinales 3º, 4º, 6º, 7º y 8º constitucional) como por el legislador de esta Corte Suprema (v.gr., artículo 42, ordinales 1º, 3º, 4º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 22, 23 y 26) y específicamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que define como acto administrativo «toda declaración de carácter general o particular emitida... por los *órganos de la Administración Pública*» (artículo 7), habiéndose establecido en el capítulo precedente de este fallo la organicidad administrativa del Consejo de la Judicatura, ello conduce, por vía de consecuencia, a reconocer idéntica naturaleza administrativa a todos los actos que de ese órgano emanan.

Pero aún si se rechazara la calificación de acto administrativo por la proveniencia del órgano que lo dictó, los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura son también actos administrativos si se acude al criterio material o sustancial de los mismos, es decir, atendiendo a la naturaleza de la función o actividad del órgano estatal productor del acto, porque resulta que *todas* las atribuciones que le han sido conferidas al Consejo de la Judicatura por el legislador son realmente potestades típicamente administrativas”.

Luego de constatar el carácter netamente administrativo de la actividad de la Administración resultante del ejercicio de potestades sancionatorias y disciplinarias, la Corte Suprema en su sentencia concluyó señalando:

“La anterior orientación doctrinal ha sido acogida por la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal en sentencia de fecha 19 de julio de 1984 (Exp. 4002) en la cual, al analizar en un caso concreto la naturaleza jurídica de las decisiones que dictan los jueces en materia disciplinaria o correctiva, estableció que dichas decisiones «conforman una especie de la categoría genérica de actos administrativos porque, a través de tales providencias, el tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia, sino en función administrativa»”.

Precisado, pues, que las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura son actos administrativos desde cualquier ángulo que se las analice, resulta irrefutable que tales actos, sin distinción alguna, están sometidos al control de su regularidad constitucional y legal por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y, concretamente, de la máxima autoridad judicial en ese campo: la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal, con arreglo a lo previsto en el artículo 42, ordinal 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, al omitir el legislador en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la recurribilidad del acto administrativo sancionatorio de suspensión del cargo, ha contrariado la letra y el espíritu de la norma contenida en el artículo 206 de la Constitución de la República, el cual no ex-

cluye ningún acto administrativo del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, y así expresamente se declara”.

B. *El criterio funcional del acto administrativo y los progresos jurisprudenciales*

Pero a los efectos del artículo 206 de la Constitución, sin duda, el acto administrativo, además de poder definirse desde el punto de vista orgánico, como se ha visto, admite una definición funcional con base en el ejercicio de la función administrativa, como tarea inherente al Estado que tiene por objeto gestionar el interés público, entrando en relación con los particulares. La función administrativa, en esta forma, no sólo se ejerce por los órganos de la Administración Pública, sino por los órganos que conforman los otros poderes del Estado e incluso por particulares. Por tanto, los órganos que ejercen el Poder Legislativo y los órganos que ejercen el Poder Judicial, pueden dictar actos administrativos cuando ejercen la función administrativa, susceptibles de recurso de nulidad contencioso-administrativo. Así, en sentencia de 19-12-74, la Sala Político-Administrativa admitió el carácter de acto administrativo de las decisiones de una Asamblea Legislativa concernientes al nombramiento de los miembros de la Comisión Delegada de la misma, y al efecto expuso que:

“la designación de los miembros de la Comisión Delegada por la Asamblea Legislativa de un Estado si bien es un acto legislativo atendiendo al órgano del que emana es, desde el punto de vista material, un acto administrativo, por cuanto, en virtud del mismo, se crea una situación jurídica subjetiva en relación con determinados funcionarios de la cual dimana para estos derechos y deberes que los inviste de una situación especial en relación con los restantes miembros del cuerpo legislativo” (véase en *Gaceta Oficial* N° 1741 extraordinario de 21-5-74).

El mismo criterio amplio ha sido empleado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en relación a los actos administrativos que emanan de los Tribunales, susceptibles, por tanto, de recurso de anulación. Así, en una sentencia de 19-7-84, al analizar la naturaleza de las medidas disciplinarias dictadas por los jueces, y su impugnabilidad como actos administrativos en vía contencioso-administrativa, la Corte señaló que:

“cuando los órganos del Poder Judicial toman alguna medida relativa a la Administración de su personal (v.gr., nombramiento, destitución, permisos, etc.) o a la organización del Tribunal (sanciones correctivas o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derechos en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional” (véase en *Revista de Derecho Público*, N° 19, Caracas 1984, p. 124).

Pero a la importancia que tiene esta doctrina jurisprudencial que admite la existencia de actos administrativos emanados de los órganos que ejercen el Poder Legislativo y el Poder Judicial, cuando actúan en ejercicio de la función administrativa, se suma la ampliación del control contencioso-administrativo propugnada por la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, respecto de actos administrativos emanados de particulares o entidades privadas en ejercicio de autoridad en virtud de ley.

Así la Corte ha admitido, por ejemplo, la impugnación de actos administrativos emanados de la Sociedad de Autores y Compositores (sentencia de 15-04-84, en *Revista de Derecho Público*, N° 18, 1984, pp. 177-178); del Comité Olímpico Ve-

nezolano (sentencia de 14-05-89) y de las Universidades Privadas (sentencia de 07-08-84). El argumento central de la Corte, en esta materia, se basó en la consideración de que el control contencioso-administrativo de anulación no se ejerce sólo sobre los actos emanados de la Administración Pública en sentido orgánico, "sino que se extiende a los organismos que han sido dotados por Ley de Poder de dictar normas jurídicas y actos", es decir,

"comprende el conocimiento de las acciones de nulidad de todos los actos dotados de imperio y de ejecutoriedad que emanen de cualquier autoridad... sean entes de naturaleza pública o privada, siempre y cuando actúen como verdaderas autoridades, es decir, en el ejercicio de potestades públicas, atribuidas por la Ley y definidas por ésta, y no simples derechos subjetivos, cuyo origen son relaciones jurídicas concretas, y que sólo se refieren a sujetos y objetos específicos, y no genéricamente abstractos" (sentencia de 14-05-84, caso Comité Olímpico Venezolano).

Con estas decisiones de la Corte Primera, al contrario de algunas ya mencionadas de la Corte Suprema, hemos visto garantizado el principio de la universalidad del control contencioso-administrativo, en cuanto a su objeto, que establece el artículo 206 de la Constitución.

2. *Los problemas del control contencioso-administrativo respecto de los denominados contratos administrativos*

Cuando la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado de la Administración parecía haberse superado definitivamente en Venezuela, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 revivió la distinción, al atribuir expresa y exclusivamente a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia competencia en el conocimiento de "las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sean parte la República, los Estados o las Municipalidades" (art. 42, ord. 14).

A pesar de dicha norma, sin embargo, la distinción no tiene sustantividad firme: no hay ni puede haber contratos de derecho privado de la Administración, regidos por el derecho privado, que excluyan el conocimiento de los mismos a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Todos los contratos que celebre la Administración están sometidos al derecho público y a todos se les aplica también el derecho privado, por lo que la distinción no tiene fundamento alguno, y menos cuando en el país no hay la dualidad de jurisdicciones (judicial y administrativa) que en Francia ha sido el verdadero sustento de la distinción.

Así como no puede haber acto unilateral dictado por los funcionarios públicos que no sea un acto administrativo, tampoco existen contratos celebrados por la Administración que no estén sometidos al derecho público, por lo que la terminología empleada en el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica, en realidad, a lo que ha conducido es a confusiones, contradicciones y dilaciones. Por lo pronto, no hay demanda que se intente en relación a contratos celebrados por la Administración en la cual no se plantee el problema de la competencia: si la demanda se intenta ante la jurisdicción ordinaria, se alegará la naturaleza administrativa del contrato; en cambio, si se intenta ante la Corte Suprema de Justicia, se alegará el carácter de "derecho privado" del contrato.

Por otra parte, en la previsión de cuándo se está en presencia de un contrato administrativo o no, dependerá en mucho el interés circunstancial de la Administración, pues además de que todo contrato que celebre tienen algún interés público envuelto o se celebra vinculado a un servicio público, las llamadas cláusulas exorbitantes del derecho común que caracterizan a los contratos administrativos, no necesitan estar expresas en el texto del contrato, sino que se presumen en el mismo. Dependerá, por tanto, del recurso que haga la Administración, en un momento dado, a estas cláusulas (por ejemplo, para rescindir el contrato) para que el contrato se califique o no de administrativo, lo que hace insegura la distinción. De allí, incluso, las dudas y variaciones jurisprudenciales, particularmente con relación a contratos municipales de compra-venta de inmuebles municipales, que ha llevado a la Corte Suprema a considerarlos, algunas veces como contratos administrativos (sentencia de 11-08-83, *Revista de Derecho Público*, N° 16, 1983, p. 164) y otras veces como contratos de derecho privado (sentencia de 26-06-80, *Revista de Derecho Público*, N° 4, 1980, p. 146).

Por otra parte, la enumeración de las cuestiones concernientes a los contratos administrativos cuyo conocimiento compete a la Corte Suprema conforme al artículo 42, ordinal 10 de la Ley Orgánica, es completamente insuficiente y absurdamente limitativa, al punto de haber llevado al Supremo Tribunal a considerar que como la norma no hace referencia a la "inejecución" del contrato, esas cuestiones escapan de su conocimiento, a pesar de que el contrato sea administrativo (sentencia de 18-09-86 en *Revista de Derecho Público*, N° 28, 1986, pp. 146 y ss.).

En nuestro criterio, el artículo 206 de la Constitución, al atribuir a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, no distingue entre responsabilidad contractual y no contractual, y en el primer caso, no distingue si se trata de responsabilidad originada en contratos administrativos o en contratos de derecho privado de la Administración. En igual sentido, cuando la Constitución atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, no distingue si dichas situaciones son o no de origen contractual ni de qué tipo de contrato.

Por tanto, conforme al principio de la universalidad el control consagrado en el artículo 206 de la Constitución, la limitación establecida en el artículo 42, ordinal 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, carece de fundamento constitucional, siendo la norma más bien contraria al espíritu del artículo 206 de la Constitución. Por ello, en una futura Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, la referencia a "contratos administrativos" debería ser eliminada, atribuyéndose a los órganos de la misma todas las cuestiones concernientes a los contratos de la Administración, cualquiera que sea su naturaleza.

3. *Los problemas del control contencioso-administrativo respecto a las demandas contra los entes públicos*

La fórmula empleada por el artículo 206 de la Constitución, en cuanto a la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de cuestiones relativas a las "responsabilidad de la Administración" y a la lesión de situaciones jurídicas por la "actividad administrativa", en igual sentido, conduce necesariamente a admitir que la intención del Constituyente ha sido la de establecer un fuero jurisdiccional especial para la Administración Pública y particularmente, para juzgar la nulidad de sus actos administrativos, los casos de responsabilidad con-

tractual o extracontractual de la Administración, y en general, las lesiones a las situaciones jurídicas subjetivas producidas por la actividad administrativa.

Ninguna distinción legal cabe para poder reducir esta fórmula constitucional, que impone el principio de la universalidad del control, razón por la cual puede decirse que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no se ajusta, en esta materia, a la Constitución.

En efecto, ante todo debe señalarse que el artículo 183 de la Ley excluye del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa las acciones o recursos que se propongan contra los Estados y Municipios, cuyo conocimiento se atribuye en primera instancia a los tribunales ordinarios. No hay justificación alguna, en nuestro criterio, para excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa las acciones intentadas contra los Estados y Municipios para exigirles reparación por responsabilidad de la Administración estatal o municipal; más bien, ello es inconstitucional, pues se trata de una exclusión no admitida en el artículo 206 de la Constitución.

Por otra parte, en materia de demandas contra los entes públicos, los artículos 42, ord. 15°; 182, ord. 2° y 185, ord. 6° de la Ley Orgánica atribuyen competencia a los diversos órganos de la jurisdicción, según la cuantía, para conocer de cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, utilizando una terminología absolutamente inconveniente y limitativa, lo que ha dado lugar a decisiones jurisprudenciales absurdas.

Ante todo, debe decirse que indudablemente, al regular la Ley esa competencia y establecer que las acciones contra los Estados y Municipios corresponden a la jurisdicción ordinaria, la intención del Legislador era reducir la competencia establecida en esas normas a las solas acciones contra entes nacionales: la República, los Institutos Autónomos Nacionales y las empresas del Estado nacionales, es decir, en las cuales la República tuviese participación decisiva. Para llegar a esa conclusión bastaba buscar la intención legislativa derivada de lo previsto en el artículo 183, ordinal 1, ya comentado. Sin embargo, en una de las más desafortunadas sentencias de la Sala Político-Administrativa de los últimos años, la Corte llegó a esa conclusión, pero mediante el establecimiento de una identificación de términos inaceptable desde todo punto de vista en nuestro derecho público, entre "República" y "Estado" (Sentencia de 20-01-83 en *Revista de Derecho Público*, N° 13, 1983, pp. 160-163).

En efecto, en todos los casos en los cuales la Constitución se refiere al "Estado" (por ejemplo, arts. 72, 73 y 78) conforme indica la propia Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, el texto fundamental se refiere al universo de la organización política de la sociedad, que en nuestro sistema da origen a tres personas jurídicas públicas territoriales diferenciadas: la República, los Estados Federados y los Municipios (como se las enumera en el artículo 124 de la Constitución), por lo que el "Estado" en el texto constitucional, es tanto la República, como los Estados y los Municipios, por lo que nada autoriza —salvo que se tenga un prisma centralista inaceptable constitucionalmente— identificar el Estado con una sola de las tres series de entidades políticas que lo componen, como lo hizo la sentencia mencionada.

Pero la sentencia de la Corte, dictada quizás, bajo el cómodo aliciente de pretender excluir asuntos que pudieran congestionar más a la Sala Político-Administrativa, estableció otro principio injustificable, que fue el exigir que la participación de la República en la empresa respectiva debía ser directa para que la competencia de la Corte procediera, por lo que si se trataba de empresas del Estado nacionales en las cuales las acciones estuvieran en poder de un instituto autónomo nacional o de otra empresa del Estado nacional (casa matriz), el asunto no correspondía a la Corte Suprema.

Este criterio de la Sala Político-Administrativa no sólo contrariaba el criterio sustentado por la Sala de Casación Civil que admitía la participación indirecta (véase sentencia de 2 de noviembre de 1983 en relación a CADAPE), sino que por su inconveniencia ha venido siendo espasmódicamente modificado por la propia Sala Político-Administrativa, al tener que declarar su competencia, por ejemplo, en el caso de demandas contra el Banco Industrial de Venezuela, a pesar de que los accionistas del mismo sean el Fondo de Inversiones de Venezuela y la Corporación Venezolana de Fomento, por el hecho de haber sido creado por ley (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 12-11-85 en *Revista de Derecho Público*, N° 25, 1986, pp. 145-147); en el caso de demandas contra la empresa CVG Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA), a pesar de que los accionistas de la misma sean el Fondo de Inversiones de Venezuela y la Corporación Venezolana de Guayana, por el hecho de ser estos dos entes creados por ley, como institutos autónomos (véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de 14-12-89 en *Revista de Derecho Público*, N° 41, 1990, pp. 133-144); y en el caso de demandas contra las empresas operadoras de la industria petrolera (p.e. Intevep, Meneven y Maraven) a pesar de que la accionista única de las mismas es Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), por el hecho de estar éstas fundamentadas en su actuación, en la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (véase sentencias de 24-01-90 y 28-06-90, en *Revista de Derecho Público*, N° 41, 1990, pp. 134-136, y N° 43, 1990, pp. 137 a 142).

III. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTROL RESPECTO DE LOS MOTIVOS DE CONTROL

De acuerdo al artículo 206 de la Constitución, como se ha dicho, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, constituidos no sólo por la Corte Suprema de Justicia sino por los demás Tribunales que determine la Ley, son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales “contrarios a derecho”, incluso por desviación de poder, por lo que la competencia en materia de control a cargo de dichos órganos, se origina cualquiera que sea el motivo de contrariedad al derecho, es decir, sea por razones de inconstitucionalidad, de “ilegalidad” propiamente dicha, o de contrariedad a cualquiera de las otras fuentes del derecho administrativo (violación de reglamentos y demás actos de efectos generales, violación de la jerarquía de los actos, violación de la cosa juzgada administrativa, violación de los principios generales del derecho administrativo, etc.).

No existe, por tanto, constitucionalmente hablando en Venezuela, limitación alguna en cuanto a los motivos de control respecto de los cuales pueden conocer los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que pudiera conducir a limitar el conocimiento de estos órganos a meras cuestiones de legalidad, excluyéndoles la competencia para conocer de cuestiones de constitucionalidad.

En nuestro criterio, en el ordenamiento constitucional venezolano no existe elemento alguno que permita establecer una dicotomía absoluta entre una “jurisdicción constitucional” y una “jurisdicción contencioso-administrativa” pretendiéndose que la primera —que estaría atribuida a la Corte Suprema de Justicia— tendría el monopolio de juzgar la constitucionalidad de los actos estatales, incluyendo los actos administrativos, y que la segunda —que estaría atribuida a la propia Corte y a otros Tribunales— estaría confinada a conocer de solas cuestiones de legalidad. Y ello por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque en el ordenamiento constitucional venezolano no existe un sistema excluyente de control concentrado de la constitucionalidad conforme al cual un

solo órgano estatal sería el competente para juzgar la constitucionalidad de los actos estatales. Ciertamente que la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, tiene la competencia exclusiva para declarar la nulidad por inconstitucional, con efectos *erga omnes* de las leyes y demás actos estatales de ejecución directa de la Constitución (art. 215 de la Constitución), pero ello no excluye el que coexista un control difuso de constitucionalidad de las leyes, conforme al cual y en los términos del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, todos los jueces de cualquier nivel tienen el deber de no aplicar a los casos concretos que deban decidir, las leyes que estimen inconstitucionales, aplicando preferentemente la Constitución. Además, conforme a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (art. 3), procede el ejercicio de la acción de amparo contra leyes, ante los jueces de Primera Instancia, en cuyo caso éstos deciden la inaplicación de la norma respectiva respecto del accionante. Asimismo, en general, la acción de amparo para la protección de los derechos y garantías constitucionales, se ejerce ante los Tribunales de Primera Instancia con competencia afín al derecho lesionado, e incluso, en caso de no existir tales tribunales en la localidad, la acción de amparo se puede intentar ante cualquier Tribunal que allí exista (art. 7).

Por tanto, la "jurisdicción constitucional" en Venezuela no está atribuida en exclusividad, como en otros países, a un Tribunal Constitucional o a la sola Corte Suprema de Justicia, sino que se ejerce por todos los tribunales del país.

Pero en segundo lugar, además, no se podría constitucionalmente confinar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (distintos a la Corte Suprema de Justicia) a conocer de la nulidad de los actos administrativos por solos motivos de "ilegalidad", pues ello sería contrario a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, que les atribuye poder para declarar dicha nulidad "por contrariedad al derecho", lo que implica inconstitucionalidad e ilegalidad.

Por ello, estimamos que la previsión del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al regular transitoriamente la competencia de los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa en materia de juicios de nulidad, y confinarla sólo a la impugnación de los actos administrativos estatales y municipales "por razones de ilegalidad" es absolutamente improcedente, pues conlleva la previsión de la misma norma de que "cuando la acción o el recurso se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia". Ello significa una concentración de competencia en la Corte contraria al espíritu del artículo 206 de la Constitución que en una futura reforma deberá ser modificada, a los efectos de que los mencionados Tribunales Superiores puedan juzgar la "contrariedad del derecho" de los actos administrativos estatales y municipales, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad. Sobre todo porque en la mayoría de los casos, dado el contenido de nuestra Constitución, la impugnación de los actos administrativos además de vicios de ilegalidad, generalmente se funda en vicios de inconstitucionalidad.

Lo mismo debe decirse respecto de la competencia residual que el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte (ord. 3º) atribuye a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, para conocer de "acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra actos administrativos" de diversas autoridades y que está conduciendo a que tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo están interpretando que cuando en un recurso de nulidad se aleguen vicios de inconstitucionalidad además de los de ilegalidad, la Corte Primera debe declinar su competencia ante la Corte Suprema en Sala Político-Administrativa, lo que en nuestro criterio es absolutamente inconveniente e improcedente, y contrario al espíritu del artículo 206 de la Constitución.

El ejemplo más característico de esta jurisprudencia está en el fallo de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 14 de junio de 1990, en el cual la Corte destacó:

“que el ordinal 3º citado (art. 185) se refiere a razones de ilegalidad las alegadas contra dichos actos para que sea esta Corte la competente. De igual modo, el artículo 181 *ejusdem* en su primer aparte dispuso que cuando la acción se funde en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia, disposición esta aplicable a esta Corte por remisión hecha por el artículo 185 *ejusdem*, al determinar la aplicabilidad para esta Corte del artículo 181 *ejusdem*. Ciertamente es que las disposiciones anotadas excluyen a los Tribunales contencioso-administrativos como a esta misma Corte, como órgano con facultades para pronunciarse en causa o acciones de inconstitucionalidad. Así, el artículo 185 *ejusdem* al referirse a este Tribunal, dispone la aplicación de lo previsto en el primer aparte del artículo 181 *ejusdem*, lo cual sustrae de su conocimiento aquellas acciones de inconstitucionalidad. En esta forma lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia en fecha 1º de marzo de 1983” (*Revista de Derecho Público*, N° 43, 1990, pp. 95 y 96).

En nuestro criterio esa tesis, hasta allí, no tendría adecuado fundamento constitucional, sobre todo cuando se impugna un acto administrativo alegando razones de inconstitucionalidad e ilegalidad. En los términos del artículo 185 de la Ley Orgánica —que deberá también ser reformado en el futuro—, lo que debería interpretarse es que la Corte Primera no sería competente, sólo cuando se impugne un acto administrativo por solas razones de inconstitucionalidad —sin alegarse vicios de ilegalidad—; lo cual es infrecuente dado del carácter sublegal de la actividad administrativa.

En este sentido, al menos, afortunadamente se ha pronunciado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en la citada sentencia de 14 de junio de 1990, en la cual ha señalado que no basta con alegar violaciones constitucionales en un recurso para que el asunto se remita a la Corte Suprema, sino que es necesario que se alegue una violación “directa” de la Constitución. Se señala así en dicha sentencia:

...los recurrentes han alegado la violación de disposiciones de la Constitución, pero ello no implica que el recurso *ipso jure*, se convierte en una acción de inconstitucionalidad. En efecto, dicha acción, dirigida contra un acto de efectos generales o particulares, sólo procede cuando se denuncia la violación directa de una norma constitucional. Por lo demás, existe recurso por violación directa de la Carta Fundamental, ha dicho la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 28 de junio de 1983, cuando sea factible alegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales invocadas.

Sentado lo anterior, observa esta Corte que en el presente caso no se da la violación directa de la Constitución, por lo que ha de declararse que se trata de un recurso por ilegalidad para lo cual es competente esta Corte.

En efecto, la propia consideración hecha por los demandantes respecto a los supuestos de carácter constitucional denunciados supone la admisión expresa de que la violación a la Constitución es indirecta y no directa. Expresamente así lo ha declarado la propia Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa (*Gaceta Forense*, Tercera Etapa, año 1984, enero a marzo, N° 123, Volumen I, p. 120), cuando afirmó:

“Es indiscutible que la violación de esta última lleva implícita la violación indirecta de aquélla. Pero en ambos casos la denuncia que se hiciera de violación

conjunta a la disposición constitucional y de la legal no autoriza otro recurso que el de ilegalidad”.

Supuesto que se contrae a denuncias referidas a derechos constitucionales que encuentran desarrollo en disposiciones legales y reglamentarias.

En el caso de autos se han impugnado actos provenientes de entes públicos, corporación profesional, dictados en ejecución directa de normas de rango infra-constitucional y no en ejecución directa de la Constitución. En consecuencia, al no haberse planteado sólo razones de inconstitucionalidad, sino alegatos relativos a la violación de normas de rango infra-constitucional, es que esta Corte se estima única competente para conocer de ellos en esta causa, en virtud de no darse la violación directa de la Constitución.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declara su propia competencia para conocer de esta acción (*Revista de Derecho Público*, N° 43, 1990, p. 96).

En todo caso, conforme al espíritu del artículo 206 de la Constitución, en el futuro, debería claramente atribuirse a todos los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia general para juzgar la “contrariedad al derecho” de los actos administrativos, incluyendo allí vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad; razón por la cual estimamos que debe desecharse la idea que informa el anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que ha publicado en 1990 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y que resume el artículo 1° de dicho texto, así:

“Art. 1° La presente ley regula la jurisdicción contencioso-administrativa prevista en el artículo 206 de la Constitución de la República, como la encargada de conocer las pretensiones relativas a la legalidad de los actos de la Administración Pública sujetos al derecho administrativo, así como las pretensiones que se deduzcan contra su actividad legal.

Los motivos de ilegalidad comprenderán cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la falta de competencia o jurisdicción, el quebrantamiento de formalidades esenciales y la desviación de poder”.

Esta norma, sin duda, contraría el contenido y espíritu del artículo 206 de la Constitución. Lamentablemente, sin embargo, informa buena parte del articulado de dicho anteproyecto, el cual debe, por tanto, revisarse íntegramente, a los efectos de que se elabore un proyecto bajo la orientación constitucional de la universalidad del control contencioso-administrativo que hemos comentado.

EL SISTEMA DE PLANIFICACION EN VENEZUELA Y LA SEGUNDA ENMIENDA CONSTITUCIONAL

Ana Elvira Araujo García
*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. LA FUNCION DE PLANIFICAR EN LA ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTADO.
 1. El desarrollo económico y sus características.
 2. La planificación como instrumento jurídico.
- II. LA PARTICIPACION DEL LEGISLATIVO EN LA PLANIFICACION EN RAZON DE LA SEGUNDA ENMIENDA. UNA APROXIMACION.

I. LA FUNCION DE PLANIFICAR EN LA ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTADO

1. *El desarrollo económico y sus características*

El pensamiento económico ha tratado de explicar el proceso de desarrollo a través de tres enfoques: el primero, denominado tradicional, basado en los principios del desarrollo a través de tres enfoques: el primero, denominado tradicional, basado en los principios del desarrollo capitalista; el segundo, con base en las categorías del pensamiento marxista, implica una mayor relevancia de la economía política; y el tercero, basado en los principios de crecimiento y equidad, combina categorías provenientes de las dos anteriores. Cada interpretación del fenómeno, presupone diferentes concepciones del hombre, la sociedad, el papel de la inversión, la propiedad de los medios de producción y la dinámica económica en general.

Cada teoría explica de manera diferente el desarrollo y el subdesarrollo. Sin embargo, la mayoría parece coincidir en que el desarrollo no es sólo un proceso de crecimiento de la capacidad productiva, sino que debe producir una elevación constante del nivel de vida de la población, por lo tanto, desarrollo debería implicar una distribución equitativa de la riqueza y un nivel de organización capaz de generar y administrar la producción de bienes y servicios con eficiencia. Además, se da énfasis al concepto de que desarrollo económico es más que crecimiento, puesto que implica cambios estructurales en el sistema económico de una sociedad determinada, y más aún, modificaciones en el patrón de relaciones económicas internacionales¹.

La aplicación del modelo de desarrollo capitalista en la versión más ortodoxa, donde el Estado sólo intervendría para proteger y garantizar el adecuado desarrollo del libre juego de la oferta y la demanda, no produjo los resultados esperados en muchas

1. En el desarrollo de este punto del trabajo se sigue fundamentalmente el meticuloso artículo de Maritza Izaguirre P. "El B.I.D.: Análisis de una experiencia en la práctica del Desarrollo", *Revista de Desarrollo Administrativo* N° 2, páginas 8 al 21, Caracas, 1982.

de las economías subdesarrolladas de la última postguerra. Teóricamente, este fracaso² condujo a una desviación del esquema, donde el Estado asume el papel de planificar la actividad económica, a través del uso de la metodología de planificación y de la técnica de proyectos. Este proceso se reconoce como la "tecnocratización del desarrollo" donde el Estado, ante el fracaso parcial del mercado, debe asumir la responsabilidad de racionalizar la actividad económica a través de la planificación.

Este modelo asume que el Estado impulse un desarrollo equilibrado, donde la inversión se realice en los sectores estratégicos, y que dispone del capital necesario para poder financiar todo el proceso.

La estrategia, en este caso, partía de dos supuestos: Uno, que el Estado sería capaz de dinamizar el proceso de inversión y otro, que los efectos del crecimiento se distribuirían con una cierta equidad entre los miembros de la sociedad.

Todo este diagnóstico y las soluciones propuestas formaban parte del modelo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), cuya influencia sobre las decisiones de política económica de Latinoamérica fue determinante, a través de la tan famosa técnica de sustitución del llamado "crecimiento hacia afuera" por su opuesto, el "crecimiento hacia adentro"³.

América Latina en general es un buen ejemplo para ilustrar los resultados puesto que a pesar del incremento de la inversión y el crecimiento del sector industrial, estas características persisten: altas tasas de desocupación, distribución regresiva del ingreso, aumento de la marginalidad, e ineficiencia institucional. Y por encima de todas nuestras cabezas, la magnitud de la deuda externa.

Un examen del pasado indica que disponer de capital no necesariamente implica que toda la inversión realizada sea reproductiva, y por lo tanto, equivalente a desarrollo.

Por otra parte, la intervención del Estado ha sido débil, en su papel redistribuidor de los beneficios y las estructuras de poder, en varios casos, se han hecho más rígidas y regresivas. Más aún, es común la afirmación de que el Estado es insuficiente en la administración del proceso de desarrollo, hecho que se ejemplifica con el frecuente fracaso de las empresas públicas y su crónico endeudamiento.

Quizás más grave aún fue el abandono del sector agrícola, que trajo como consecuencia un descenso en la producción de alimentos. Otro elemento lo constituye las altas tasas de inflación que han acompañado la expansión de la economía.

Por todas estas razones, en los últimos años se ha propuesto un modelo alternativo que pretende recoger las lecciones derivadas de las experiencias anteriores. De esta manera, recomienda algunas de las instituciones propias del capitalismo, la igualdad del socialismo y la escogencia de tecnologías adecuadas, al mismo tiempo que presta importancia a las variables de orden histórico, cultural y político que intervienen en el proceso y que hasta la fecha habían sido tratadas con superficialidad en la mayoría de nuestros países.

En este sentido, se daría énfasis —en teoría— a la creación de empleos mediante el uso de tecnologías adecuadas; a reorientar la inversión, alejándola de los grandes

2. Como explicación se mencionan, entre otros, los siguientes argumentos: a) La imposibilidad, por parte del empresario, de capturar las economías externas generadas a través del proceso de inversión general, lo que conduce a invertir menos; b) El monto de las inversiones requeridas para desarrollar cierto tipo de proyectos, por ejemplo: un complejo siderúrgico, una planta de aluminio, una central hidroeléctrica, donde el tamaño de las plantas y los requerimientos financieros y tecnológicos se encuentran fuera del alcance del empresario privado, y c) El alto costo de la infraestructura física y social requerida para que funcione el mercado, lo cual de nuevo no puede ser acometido por el sector privado y, por lo tanto, debe intervenir el Estado. Véase Maritza Izaguirre, *Obra citada*, página 13.
3. Crecimiento hacia adentro: canalización de mayores recursos para diversificar la estructura productiva nacional, desarrollo que cubriría en una primera etapa la sustitución de las importaciones; en una segunda, la producción de bienes intermedios hasta llegar en una tercera etapa a sustituir bienes de capital. Para lograr estos fines, se necesitarían recursos financieros extraordinarios.

proyectos y concentrando las inversiones públicas para favorecer a los estratos de medios y bajos ingresos; al desarrollo de la agricultura y a lograr el reconocimiento de un nuevo orden internacional que conceda un trato más justo a los menos desarrollados. Este nuevo enfoque nos permitiría la satisfacción de las necesidades básicas en un marco de igualdad. Este modelo de crecimiento con redistribución implicaba una reflexión profunda sobre los contenidos del concepto de desarrollo y cómo alcanzarlo. Se buscaba, también en teorías que el costo social no fuera tan elevado al perseguir la solución de los problemas planteados por el desarrollo. Como sabemos, ninguno de los fines se ha logrado. La corrupción y la deuda externa han profundizado nuestros problemas y oscurecido el futuro. Sin embargo, hoy más que nunca, resalta el hecho que las decisiones sobre el papel de la inversión, sus mecanismos de ejecución y las formas burocráticas creadas para orientarlas, deben ser revisadas en un esfuerzo conjunto —dentro de sus propias esferas de competencia— entre las diversas ramas del poder público, en particular en esta fase del proceso de desarrollo del país, parece incuestionable y es éste el sentido que entendemos contiene la enmienda constitucional N° 2 en su artículo 7°.

2. *La planificación como institución jurídica*

Al analizar —desde una perspectiva jurídica— la planificación y sus modalidades de instrumentación legal, estamos conscientes de las raíces eminentemente políticas y económicas del tema, así como observamos que el fenómeno planificador destaca en el marco de las funciones de la Administración contemporánea. La idea siguiente que surge en nuestra mente es el impacto que la planificación presenta en relación con la descentralización, fórmula indiscutible para una efectiva y democrática participación ciudadana. Así mismo, el estudio de la descentralización tiene un especial relieve por el carácter de auténtico signo de contradicción que tiene en nuestro país. Por otra parte, no se pueden desconocer los riesgos centralizados de la planificación; la importancia de la economía como factor de centralización en los federalismos y el principio de unidad económica en los procesos de descentralización. Seduce, por tanto, la idea de analizar las vicisitudes de la tensión centralización-descentralización, valorando en todo momento el impacto que el entorno político y económico supone para las distintas fórmulas jurídicas. No es posible, por ser otro el asunto central de estudios, abarcar todas estas importantes cuestiones en estos momentos; hemos querido mencionarlos sin embargo, a fin de destacar la interdependencia y estrecha vinculación que tienen con el tema de la planificación.

La planificación y, más propiamente, los planes, constituyen una de las figuras más imprecisas desde el punto de vista técnico-jurídico con las que debe manejarse el jurista contemporáneo, por no mantener una equivalencia con las categorías clásicas. Al mismo tiempo, la idea de plan no es unitaria, existen diversos tipos de planes con sustantividad propia, que inciden sobre sujetos económicos o sobre bienes. Con todas estas limitaciones iniciales, cabe observar que es posible contemplar los planes desde dos perspectivas: estática y dinámica. El plan es una entidad en sí, una serie de formulaciones, opciones y previsiones temporales definidas en un marco formal; jurídicamente puede, entre otras, adoptar la forma de una ley, de un decreto reglamentario, de acuerdo a lo que disponga el derecho positivo⁴. Al mismo tiempo el plan se proyecta dinámicamente en el tiempo y se realiza a través de una multitud de actuaciones en un plazo de tiempo predeterminado para la consecución de unos objetivos. Desde esta perspectiva dinámica, es preciso definir el marco jurídico de la posición de los sujetos,

4. M. Bassols Coma y R. Gómez-Ferrer, "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", V Congreso Hispano-Italiano de profesores de Derecho Administrativo, Marbella, mayo 1975, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, páginas 23 y siguientes.

públicos y privados, en el proceso de ejecución del plan. La idea de *vinculación* sirve para explicar o reflejar la posición de unos sujetos ante el plan; así, es la expresión de deber o de sujeción ante la potestad de planificación que detenta la Administración y a través de la cual se asegura el cumplimiento de los planes. Por supuesto que los planes comportan para la Administración una vinculación no sólo en cuanto a su sujeción formal (respecto a los diversos niveles de planificación) sino también en cuanto a la realización material de las obligaciones consignadas en el propio plan. La utilización de la técnica jurídica de la "vinculación" es reciente y directamente relacionada con la planificación, en particular en sus vertientes económica y urbanística. La "vinculación", según García de Enterría, es la expresión del medio técnico por el cual un Plan afecta a la propiedad o a la actividad de unos sujetos. Se trata de que una determinada propiedad o unos determinados sujetos pueden estar afectados a un fin que controla su destino posterior.

La planificación viene en gran medida a replantear la noción misma de eficacia jurídica de las normas⁵. En efecto, la característica específica de la planificación como institución jurídica radica en que no existe una correlación entre los presupuestos abstractos de las normas entendidas en sentido clásico y los supuestos de hecho concretos. Los instrumentos de planificación alcanzan distintos tipos de eficacia: algunos efectos son inmediatos, otros, en un futuro racionalmente calculado, e incluso, otros se formulan aleatoriamente. En consecuencia, la planificación aporta una nueva dimensión del fenómeno de la eficacia jurídica, cuyos perfiles todavía no son plenamente conocidos y suponen una nueva visión, hasta el extremo de señalar que el Derecho Administrativo de la planificación se centra en torno a la idea de lo aleatorio⁶. Así mismo, pudieran ser frecuentes las colisiones o superposiciones derivadas de planes y actos administrativos, y éste es uno de los fenómenos que coadyuva a una mayor inseguridad jurídica en torno al derecho de la planificación. Estas situaciones dan lugar a problemas de difícil solución que exigen la formulación de nuevos criterios de interpretación, que difieren de las fórmulas clásicas de solución de conflicto de normas.

En cuanto se refiere al tema de la imperatividad del plan para el sector público, podemos considerar que no hay dudas al respecto, ya que responde a la misma naturaleza de la organización del Estado y al sentido común. Por lo que se refiere a los particulares la planificación no es imperativa porque tenga algunas normas impuestas a la colectividad, sino porque la mayor parte de sus disposiciones tengan ese carácter. Tenemos, en este sentido, que el criterio dominante admite sin reservas que la planificación económica tiene efectos vinculantes para los órganos del sector público y, en particular, para la Administración Pública; pero también puede tenerlos para el sector privado, aun cuando en un sentido potencial y eventual, y generalmente acompañadas esas eventuales obligaciones, de medidas de estímulo y fomento. La planificación, entonces, puede tener aspectos imperativos en un Estado de Derecho democrático. Así mismo, la vigencia de un sistema democrático, con una división del poder público consagrada en la Constitución, impone limitaciones a la planificación. Así, la fijación de normas obligatorias de conducta en el plan, requiere de una declaración expresa o de una habilitación del Poder Legislativo. También en este punto la doctrina es

5. Falzea, "Efficaccia giuridica" en *Enciclopedia del Diritto (XIV)*.

6. A. Hauriou, "Le Droit administratif de l'aleatoire", y E. Forsthoff, "Sobre los medios y métodos de la planificación moderna": En efecto, este último autor expresa que "la concordancia o la contradicción de dos normas legales puede comprobarse mediante la exégesis. La colisión de planes, sin embargo, es de otro tipo, y sólo puede contrastarse en el estado de ejecución. Mientras en el caso de colisión de normas, sólo cabe negar la colisión o afirmarla (con la subsiguiente ineficacia de la norma que se descarta), las cosas son muy distintas en el caso de la colisión de planes, donde existen muy distintas posibilidades; así, se puede afirmar que el plan en éste o en aquél punto es incompatible, o difícilmente compatible con el plan de rango superior o que es deseable y posible una mejor coordinación. Análisis de Bassols Coma y Gómez Ferrer, *Ob. cit.*, pp. 71 y 73.

bastante unánime⁷. Sin embargo, no es imprescindible que la ley misma fije todos los detalles de la obligatoriedad del plan (aprobación del Plan mediante una ley), sino que hasta que la ley le fije determinaciones concretas a la Administración para que ésta proceda a su ejecución e integración. Este último supuesto es el caso entre nosotros, como lo demuestran el Decreto-Ley 492 de diciembre de 1958, la novísima Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y el proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, que presenté a consideración del Congreso de la República a través de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal.

Hemos apreciado que el sistema nacional de planificación cuenta con un amplio, pero disperso, conjunto de textos normativos. Es conveniente, en este sentido, un proceso de sistematización e integración, para lo cual puede constituir un paso fundamental la sanción de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación.

En general no existe, por lo demás, una preocupación por los aspectos jurídicos de la planificación por cuanto los aspectos políticos, económicos y sociales llevan la atención preponderante, pero ocurre que cuando finalmente se arriba a una decisión, faltan los instrumentos legales idóneos para llevarla a cabo. Parece importante, entonces, si se piensa en la planificación como elemento efectivo de cambio, otorgar la adecuada atención a los problemas jurídicos que conlleva. De otra forma, seguirán siendo los obstáculos jurídicos los que, entre otros, servirán de excusa para justificar el incumplimiento o la irrealidad de los planes que se formulen.

Por supuesto que lo jurídico, aunque necesario, no es suficiente y los problemas no se resuelven sólo con la aprobación de leyes y reglamentos. Hay todo un esfuerzo que es necesario hacer en el nivel político y en el propiamente administrativo. Nada más observar el fenómeno planificador, se reconoce fácilmente la directa incidencia que presenta sobre las estructuras orgánicas de la Administración Pública y la importancia que tiene la adecuación del aparato organizativo existente, en relación con los fines que la planificación pretenda alcanzar. En este sentido, habrá que plantear las necesarias, pero cuidadosas, rectificaciones que a la Administración impone la planificación. Y ello no es sino concreción, muy particularizada por cierto, de un tema de mayor envergadura, el de las relaciones que existen entre organización y planificación. En el tema, de amplias implicaciones, destaca una tensión evidente: Administración tradicional con sus propias estructuras, por una parte, y la administración que la planificación impone y requiere, por otra; situación que muy frecuentemente, es de auténtico enfrentamiento, y en relación con la cual, la reforma administrativa, con toda la precaución del caso, cobra un realce especial, porque las estructuras de la Administración puede ajustarse perfectamente a las nuevas necesidades de la planificación.

Es importante destacar, por otra parte, que existe una estrecha correlación entre el tipo de planificación y el sistema político: si bien la institucionalización de la planificación fortifica el sistema democrático, es claro que ello se refiere, a su vez, a una planificación de tipo democrático. La planificación es una especie de columna vertebral del sistema, y a un cambio de su naturaleza corresponderá un cambio paralelo en la naturaleza de todo el régimen.

En este sentido, pensamos que debe fortalecerse la integración en el sistema nacional de planificación, a través de mecanismos de descentralización política, de las autoridades y niveles técnicos estatales y municipales, así como regionales, a fin de que las normas nacionales que se dicten tengan un alto grado de participación y, por ende, de consenso. Claro que en este problema está en juego no sólo si la planificación es competencia nacional o local, sino el esquema político en relación a si funciona o no el régimen federal. En realidad, desde hace muchos años asistimos a un proceso de centralismo económico y tecnológico. Simultáneamente, se va fortaleciendo la orga-

7. Véase A. Gordillo, *Introducción al Derecho de la Planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, 145 pp., pp. 51 y ss.

nización de los partidos políticos con una estructura vertical en las decisiones, la concentración tecnológica de los servicios públicos y la interdependencia económica de todo el país respecto de la metrópolis.

Los venezolanos del siglo xx y, en general, los latinoamericanos, tenemos una realidad política y social cada vez más centralizada en todos los frentes. Las grandes empresas del Estado, más la función de planificación económico-social y el control del financiamiento externo constituyen, entre otros, factores que va decidiendo la tendencia centralista, a pesar de la Ley de Descentralización y de la elección de los gobernadores de Estado mediante el voto popular. Por otra parte, este crecimiento del poder federal o central es un fenómeno bastante común en los países de verdadero sistema federal⁸.

Conociendo las razones que dan lugar a las realidades expuestas, nos inclinamos a favorecer un sistema de planificación que integre a los Estados en la toma de decisiones del Plan de la Nación; con la participación simultánea de los organismos nacionales y regionales en la elaboración del Plan de mediano y largo plazo se les estaría añadiendo una condición política de legitimación al darles un carácter concertado en su formulación.

II. LA PARTICIPACION DEL LEGISLATIVO EN LA PLANIFICACION EN RAZON DE LA SEGUNDA ENMIENDA. UNA APROXIMACION.

Una de las interrogantes críticas de nuestro tiempo es hasta dónde la libertad es compatible con un grado sustancial de igualdad.

Algunas formas de libertad han sido protegidas tradicionalmente por la ley, tales como libertad para asociarse con propósitos sociales, políticos o económicos, entre otros. Hoy en día el Estado otorga una variada gama de tipos de protección, tales como protección de niños, mujeres y trabajadores, servicios sociales de toda índole, educación, entre muchos otros. No podría decirse que estas actividades realizadas por el Estado sean hostiles a la libertad. Por el contrario, han incrementado la libertad de muchos, enriqueciendo sus vidas. No obstante, no podemos presumir que cada ampliación de los actos del Estado es favorable a la libertad.

Somos afortunados al haber logrado una democracia bastante sólida en nuestro país, donde entendemos que la ampliación de la esfera de actividades del Estado sólo es admisible mientras no implique una invasión de las libertades públicas. En otras palabras, la planificación puede tener económicamente un grado avanzado de intervencionismo y, con ello, contribuir a revalorizar la libertad política. Esta es, en parte, una de las aspiraciones de nuestro tiempo: una planificación no imperativa, económicamente cada vez menos intervencionista y políticamente amplia.

El planificador democrático debe buscar, por encima de todo, mantener el equilibrio. En efecto, los medios de producción en manos del Estado conducen a una concentración del poder económico y, a su vez, del poder político. Como también la postura opuesta, es decir, la excesiva concentración económica en pocas manos privadas, termina siendo lesiva a la libertad. Para equilibrar el ejercicio del poder del Estado —que por su naturaleza es siempre el más poderoso— con el poder de los individuos, éstos deben detentar una parte, equilibrada por cierto, del poder. En este sentido, un sistema total de propiedad colectiva es una de las condiciones para anular los derechos

8. Tales como Estados Unidos y Alemania. Véanse al respecto los estudios referidos por A. Gordillo. *Ob. cit.*, pp. 58 y ss. Véase, así mismo a S. Muñoz Machado, "Las Competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas", pp. 311 y ss. en *La Distribución de las Competencias Económicas entre el Poder Central, las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, libro dirigido por E. García de Enterría, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

individuales. El otro elemento importante para lograr el equilibrio de lo que llamamos la planificación democrática es el grado de imperatividad que adopte la planificación. Los demás aspectos, a mi juicio, son menos determinantes.

No existen regímenes perfectos, pero el esfuerzo consiste en mantener un mínimo de equilibrio entre el poder civil y el militar, el temporal y el espiritual, el político y el económico, el administrativo y el parlamentario.

Al utilizar la planificación como instrumento del desarrollo económico y social, es importante buscar ese difícil equilibrio entre la eficacia y la libertad, tratando de que ninguno sea sacrificado al otro.

Encontramos otro matiz cercano en importancia a los dos elementos anteriores que debemos considerar, la planificación concertada o el acuerdo entre los sectores más característicos: gobierno, empresarios, obreros y la comunidad organizada. Acuerdo que, en efecto, a menudo es y será muy difícil de lograr, pero que es una de las causas fundamentales del éxito posterior del plan y de su cumplimiento. Esta novedad a nivel latinoamericano, con pocas excepciones, la hemos incluido en el proyecto de ley bajo los nombres de régimen de acción concertada, participación y coordinación, convencidos de que la planificación no puede seguir haciéndose de manera unilateral, exclusivamente desde las oficinas técnicas de planificación del Ejecutivo Nacional, con la creencia y la excusa de que ésta es más eficaz. Sin entrar en mayores discusiones, creemos que es un error considerar ineficaz a la planificación concertada, aun cuando sólo sea por el sentido de responsabilidad y solidaridad que se deriva en la colectividad por participar en el proceso de elaboración del plan. Una intensa propaganda no sustituye la participación.

Insistimos en que no basta con respetar las libertades públicas, tener un sistema de elecciones libres y una adecuada división de poderes si, además, no se otorga a la población una intervención activa en el proceso de planificación. Lo contrario sería una torpeza que ya hemos pagado bien caro.

Sustentados los criterios anteriores con bastante claridad, creemos, entremos a analizar las competencias y el papel del Ejecutivo Nacional en el tema de la planificación.

En otros momentos⁹ hemos estudiado el fundamento constitucional de la planificación en Venezuela, la cual como actividad de la Administración está sometida al principio de legalidad administrativa y, por tanto, la amplitud que se le da a la Administración al atribuirle esta competencia es una cuestión de política legislativa. En otros términos, el tema es un problema de derecho positivo. Veamos algunos sistemas.

La Constitución francesa le otorga a la Administración un poder residual en materia reglamentaria, lo que a su vez ha generado en algún sector de la doctrina el criterio llamado de la "reserva de la Administración", es decir, que la Administración tiene ciertas facultades que le son exclusivas y en las que el Poder Legislativo no podría legislar. Este concepto no se ajusta a la Constitución venezolana, salvo contadas excepciones expresamente señaladas en la misma Constitución y conocidos como actos de gobierno, y que por tanto no tienen nada que ver con la potestad reglamentaria. Por otra parte, en la misma Francia¹⁰ se sostiene que a nivel de la técnica jurídica, el Parlamento, en ejercicio de su competencia legislativa, puede votar leyes que no sean conformes al plan, sin que sean inconstitucionales.

La doctrina alemana sostiene el criterio expuesto en primer término, la planificación está encuadrada en el principio de la "legalidad de la Administración"¹¹ y no

9. Araujo García, Ana Elvira y Urdaneta T. Gustavo, en "Estudio Introductorio" de *La Planificación en Venezuela* (Compilación Sistemática de Legislación 1958-1983) Caracas, CORDI-PLAN, 1983, p. XXVI.

10. De Laubadere, André, "Traité Elementaire de Droit Administratif", Tomo III, París, pp. 500 y ss.

11. Obermayer, referencia de Agustín Gordillo, *Op. cit.*, p. 129.

en una zona reservada a la Administración. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional debe tener fundamento legal para actuar, aceptando la supremacía del Parlamento en cuanto a las decisiones del Plan. Por su parte, la doctrina y la jurisprudencia italianas se pronuncian también en este sentido y de forma más explícita. En Italia, al igual que en Venezuela, la planificación tiene consagración constitucional; pues bien, la Corte Constitucional de ese país ha manifestado en una sentencia muy comentada y conocida, que la fijación de normas obligatorias de conducta para los ciudadanos es materia de la reserva legal, lo cual, en criterio de Gordillo demuestra que en un sistema constitucional de división de poderes, la planificación debe entenderse sometida al principio de reserva de la ley y no como una supuesta facultad reservada de la Administración¹².

En realidad, no puede hablarse de una reserva administrativa en abstracto en materia de planificación, a menos que lo establezca el sistema constitucional y, por eso, generalmente el grado de amplitud que el legislativo deje al ejecutivo en esta materia puede variar según el criterio que se adopte y según las pautas que estipule cada ordenamiento jurídico. Sin embargo, es siempre muy conveniente que la ley otorgue a los órganos superiores del Poder Ejecutivo el margen de libertad indispensable para que la planificación sea el proceso dinámico que tiene que ser. Por otra parte, dada la importancia que puede tener la modificación de las previsiones del plan, ésta sólo debe ser atribución del Ejecutivo Nacional.

Pasemos a revisar la participación del Legislativo en el proceso de planificación, para luego concluir regresando a las funciones de la Administración.

La participación del Poder Legislativo en el proceso de planificación complementa las actuaciones del Ejecutivo Nacional, tomando cada uno las decisiones que le competen. El Ejecutivo Nacional someterá a las Cámaras Legislativas, para su aprobación, las líneas generales que orientarán al Plan de la Nación. El proceso de planificación tiene ahora en Venezuela, desde sus comienzos, una coparticipación del Legislativo y del Ejecutivo: el Gobierno asume ante el Congreso la obligación de preparar el Plan y las discusiones parlamentarias en esta fase inicial facilitan las etapas ulteriores y sucesivas del proceso. Sobre la base de las líneas generales aprobadas, decisión de naturaleza política, se pone en marcha el proceso administrativo de planificación. Aquí no termina la vinculación entre ambas ramas del poder público. El artículo 191 de la Constitución establece la obligación anual del Presidente de la República de informar sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión al Congreso. Debe informar también sobre el Plan de la Nación y sobre el Plan Operativo Anual, donde explica los gastos e inversiones que el Plan requiere al año siguiente, lo cual establece una estrecha vinculación entre presupuesto y plan. La interconexión en las funciones del Congreso y de la Administración en materia de planificación, se refleja en otras normas contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y se ve reforzada por las disposiciones del proyecto de ley que presenté a la consideración del Congreso.

Cuando no existe o no está asegurado el control político del Plan, es común que la presión de los intereses privados se haga sentir con más fuerza sobre el Ejecutivo. Además, un factor de democratización del plan es, sin duda, una mayor participación parlamentaria y de los sectores de la comunidad organizada en el proceso de planificación.

Hemos visto la importante función que le compete al Congreso después de la Enmienda Nº 2 en el proceso de planificación: la aprobación de los lineamientos generales que orientarán al Plan. Así mismo, posteriormente debe sancionar, si es el caso, aquellas leyes que sean necesarias para la ejecución del Plan.

12. Gordillo, Agustín, *Op. cit.*, p. 131.

Desde el punto de vista jurídico, no es necesario que el plan sea aprobado por ley, y menos en el sistema venezolano con sus características muy particulares: consagración constitucional de la planificación; aprobación de las líneas generales del Plan de la Nación por las Cámaras Legislativas mediante un Acuerdo, acto parlamentario sin forma de ley, pero con valor jurídico análogo a la ley¹³. El sistema venezolano ha propiciado la participación del Legislativo y su compromiso político con el Plan de la Nación cuando debe aprobar las líneas generales de éste, de conformidad con las disposiciones de la ley orgánica respectiva (art. 7 de la segunda enmienda), pero ha preservado las competencias de la Administración en cuanto a la iniciativa de elaboración, aprobación, ejecución y control del Plan. Así mismo incluye, no obstante, actos de control de diversa naturaleza por parte del parlamento en las distintas etapas del proceso de planificación. El Congreso actúa en los aspectos políticos (grandes opciones y control), la Administración es competente tanto en los aspectos políticos como en los técnicos, éstos últimos de su exclusiva atribución.

Es importante aclarar el alcance de la idea anterior: por supuesto que el Plan o, mejor dicho, la planificación requiere base legislativa, pero esa base no tiene necesariamente que ser una ley que apruebe el plan. En Venezuela, el fundamento legal, la base legislativa, es, además de la Constitución, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación que dispone el artículo 7º de la Enmienda N° 2 y que regula no sólo la presentación, por parte del Presidente de la República, de las Líneas Generales del Plan de la Nación a las Cámaras en sesión conjunta para su aprobación, sino que a través de un esquema de ley cuadro o ley marco, puede establecer los fundamentos principales de la planificación, las complejidades del sistema, los órganos que lo integran y la finalidad y actividades que realizan.

En la doctrina ha existido una gran controversia con respecto al plan y su sujeción legislativa o, mejor aún, los medios como la legislación debe sujetar a la planificación. Existen incluso discusiones sobre si el plan se anexa a una ley que se refiere a él y en este caso no tiene el plan fuerza de ley y el gobierno puede modificarlo si es necesario. Se sostiene que si la totalidad del Plan fuera coercitivo, el gobierno estaría en una situación insostenible. Esto no tiene sentido. Si la ley aprueba el plan, es exactamente igual que si el plan mismo fuera una ley; aprobado el plan por una ley, adquiere el valor jurídico de ésta y como tal debe ser tratado.

La cuestión es otra en nuestro criterio: interesa precisar el alcance que la legislación (en este caso, el proyecto de ley del sistema nacional de planificación) le dé a la aprobación de las líneas generales y a la aprobación del Plan y sus modificaciones. Es decir, lo que interesa en todos los casos es el alcance con que la ley se refiere a los instrumentos de planificación: de ella depende el grado de obligatoriedad y de rigidez o lo contrario, que el Plan esté destinado a tener. Cuando las Cámaras en sesión conjunta aprueban las líneas generales del plan de la Nación como el documento de guía para la expansión económica y social del país, está claro que el Gobierno está obligado sólo a guiarse, a seguir esas orientaciones aprobadas, al mismo tiempo que conserva el marco, el ámbito, de libertad esencial para estos procesos.

En otros términos, la aprobación tanto de las líneas generales del Plan como la del Plan no debe ser rígida, pues esto iría contra la esencia de la planificación como proceso dinámico y reajutable. La ley, como en efecto lo establece el proyecto, debe admitir la modificación, dentro de ciertos márgenes, de las disposiciones del Plan; debe permitir enfrentar lo imprevisible con los reajustes que el proceso pueda requerir, sin alterar los objetivos fundamentales aprobados por las Cámaras.

El procedimiento destinado a lograr esa flexibilidad está contenido en el artículo 7º de la Enmienda N° 2 de la Constitución y desarrollado en el proyecto de ley orgánica de planificación. Fundamentalmente, estriba en la aprobación por el Congreso de sólo

13. Moles Caubet, Antonio, "Lecciones de Derecho Administrativo". Parte general, Caracas, Universidad Central de Venezuela.

las pautas generales para la acción del gobierno, que compromete a ambas ramas del poder público, legislativo y ejecutivo, y no atenta contra la indispensable flexibilidad de la planificación. El Plan no es un documento presupuestario, sino una combinación de objetivos, opciones y fines que el gobierno se dispone a instrumentar y a alcanzar, y se obliga a hacer todo lo posible para ello. Pero puede suceder algo muy diferente. A veces podremos estar adelante, y a veces atrás del Plan, como lo prueba la experiencia. Esta es una de las razones de los informes anuales al Congreso.

Es importante, entonces, mantener un adecuado equilibrio entre la amplitud que la ley otorga a la Administración y la participación que el Poder Legislativo debe tener en el proceso.

Sobre el tema de las modificaciones legislativas a la planificación, tenemos que en el sistema francés, por ejemplo, hay controversia: unos opinan que el Parlamento no podría modificar el Plan¹⁴ por la idea aquélla del plan como documento anexo a la ley. Otros, admiten la potestad legislativa de modificar el plan, y en todo caso, hay otra manera de obviar esta supuesta dificultad: el Congreso podría sancionar leyes en el sentido contrario de todos aquellos puntos del Plan con los cuales no esté de acuerdo. El Congreso tiene la posibilidad de modificar las líneas generales del Plan de la Nación que se le someten, no puede ser de otro modo. De lo contrario, se enfrentaría al Congreso con la opción de aprobar o rechazar las líneas generales del plan, lo que en caso de discrepancia —incluso en unos pocos aspectos— puede desembocar innecesariamente en un rechazo total de las líneas generales del plan propuesto. Esta posición es evidentemente, un planteamiento demasiado rígido y duro, incompatible con la naturaleza del proceso de planificación, tal como se ha explicado extensamente y que puede hacer fracasar radicalmente a la planificación. Un rechazo total comporta la necesidad de rehacer todo el planteamiento, volver a someterlo al Congreso, etc., con todas las limitaciones temporales y hasta constitucionales que ello supone: baste para ello la falta de racionalidad que supone forzar al Congreso a rechazar en bloque las líneas generales por no admitir que pueda hacer observaciones que obliguen al Ejecutivo Nacional a introducir modificaciones a las líneas generales del Plan de la Nación.

La conclusión parece indiscutible en el sentido de que el parlamento tiene plenas atribuciones para introducir modificaciones en algunos aspectos de las líneas generales

El artículo 7º de la Enmienda Nº 2 de la Constitución reza así:

“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”.

Este artículo 7º de la Enmienda Constitucional Nº 2 complementa el artículo 191 de la misma Constitución, que se refiere al control político del Congreso sobre la gestión del Presidente, al tener que dar cuenta de los aspectos políticos y administrativos de la misma cada año y exponer los lineamientos del plan de desarrollo ante las Cámaras en sesión conjunta. Al contrario de lo que pudiera pensarse que existe una contradicción entre ambos artículos, porque puede entenderse como una repetición en los cuatro años siguientes a lo ya aprobado por las Cámaras según el artículo 7º de la Enmienda, entendemos que una vez ocurrida esta fase aprobatoria del proceso, la disposición del artículo 191 complementa a la de la Enmienda Nº 2 porque facilita el control político al comprobar el cumplimiento del Plan y su conformidad con las Líneas Generales. También es cierto que la aprobación de las Líneas Generales por parte de las Cámaras Legislativas, obligará a éstas a sancionar las leyes anuales de

14. Bauchet, citado por Agustín Gordillo, *Op. cit.*, p. 138.

presupuesto de conformidad con las Líneas Generales del Plan de la Nación y con el mismo Plan.

De las actas de las discusiones alrededor de este artículo 7º en la Comisión Especial de Enmienda y Reforma Constitucional, se deduce con toda claridad la intención del constituyente:

A. No se quiso que el Plan de la Nación fuera sometido al Congreso para su aprobación mediante ley, desechando así la técnica de la "ley del plan" o ley aprobatoria del plan de desarrollo. Y es por esta razón que no se modificó el artículo de las competencias del Poder Nacional.

B. La participación del Congreso en el proceso de planificación se introduce en la fase previa a la elaboración del Plan de la Nación; es decir, en el momento de las decisiones políticas, de las grandes opciones o lineamientos, que una vez aprobados, dan origen a la primera de las etapas técnicas, cual es la formulación del plan, fase que junto con todas las subsecuentes quedan como siempre, bajo la competencia de la Administración.

C. Preservar el carácter indicativo del Plan de la Nación para el sector privado.

Por otra parte, el artículo 7º de la Enmienda Nº 2 al establecer la obligación para el Presidente de la República de presentar las líneas generales del Plan de la Nación en el primer año de su gobierno propicia un aspecto que debe verse como una gran ventaja; que el Presidente de la República debe reflejar en un documento organizado lo que fue su mensaje a la población durante la campaña electoral. De esta forma, el país sabrá a qué atenerse sobre la obra del futuro gobierno. Además, también es conveniente para que no sea a mitad del período constitucional cuando el Ejecutivo presente al país el Plan de la Nación.

Otro de los aspectos que deben ser analizados en este artículo 7º de la Segunda Enmienda es la expresión "presentará para su aprobación". Evidentemente que no fue la intención del constituyente que tal aprobación fuese hecha según el procedimiento establecido para la sanción de las leyes, porque hubieran acogido la proposición original para la redacción de este artículo; además de las razones expuestas con anterioridad.

La aprobación de las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se hará mediante acto emanado de las Cámaras en sesión conjunta. Estos actos, en la terminología constitucional venezolana reciben el nombre de acuerdos y difieren de la ley formal porque no siguen el procedimiento establecido en la Constitución para la formulación de éstas. Se denominan en forma genérica actos parlamentarios sin forma de ley y tienen su fundamento en el artículo 138 de la Constitución que señala en su párrafo segundo: "El Senado y la Cámara de Diputados se reunirán en sesión conjunta en los casos señalados por esta Constitución y las leyes". De los órganos legislativos derivan, fundamentalmente, dos categorías de actos, las leyes y los actos parlamentarios sin forma de ley. El valor jurídico de ambos es análogo, aun cuando estos últimos no tienen en general calidad normativa en razón de su contenido (hecha la excepción de los reglamentos del Congreso). A estos actos parlamentarios sin forma de ley hace referencia la disposición transitoria decimatercera: "Cuando la ley requiera para la validez de un acto la autorización, aprobación o sanción del Congreso Nacional, la decisión será tomada por las Cámaras en sesión conjunta, a menos que de la misma naturaleza del acto, aparezca que debe seguirse el procedimiento para la formación de las leyes".

La aprobación de las Líneas Generales del Plan de la Nación se realizará mediante la producción de un acto emanado de las Cámaras Legislativas llamado Acuerdo, cuyo procedimiento de formulación es muy diferente del exigido para la sanción de las leyes y cuya naturaleza no es estrictamente legislativa, sino administrativa en cuanto que es una aprobación y política en cuanto a su contenido, es decir, el acuerdo político del Congreso con las líneas generales de lo que será la acción del gobierno los cinco años siguientes a este acto de aprobación.

Comentarios Monográficos

EL COMMON LAW Y EL DERECHO CONTINENTAL: TENDENCIAS EN EL DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO *

Humberto Briceño León

*Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela
de Derecho de la Universidad Central de Venezuela
Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

Han surgido en mí ciertas interrogantes sobre algunas virtudes y deficiencias que podrían atribuirse a los sistemas jurídicos de estos tiempos.

Lejos de mí está la pretensión de dar respuesta a tan genéricas y complicadas cuestiones. No obstante, quiero presentar algunas reflexiones y consideraciones acerca de las tendencias actuales en el llamado Sistema Jurídico del Derecho Continental (también llamado por algunos de Derecho Civil); así como también, destacar algunos aspectos concretos del desarrollo jurídico del sistema de Derecho de los Estados Unidos de América, marcado en ocasiones por la ausencia de respuestas oportunas y eficaces provenientes del sistema de Common Law a algunas necesidades normativas presentes en el complejo mundo de las relaciones jurídicas de esa nación.

Pienso que las cuestiones presentes en el mundo jurídico contemporáneo buscan, necesitan y requieren de mecanismos con los cuales no cuentan los viejos esquemas jurídicos considerados en puridad. Aquéllos requieren de fórmulas que permitan dar oportuna y eficiente respuesta a problemas planteados con una velocidad de cambio y evolución, que no ha sido siempre característica del ritmo de nuestras sociedades.

Todo ello, demanda un Estado capaz de formular y ejecutar soluciones que se adecuen a esos cambios, al ritmo necesario, dentro de un marco que logre mantener y fortalecer valores fundamentales de la convivencia humana, como la libertad.

I

Tengo la acentuada impresión de que el sistema de Derecho Continental, caracterizado por su naturaleza básicamente estatutaria, en ocasiones carece de la capacidad suficiente de adaptación, para dar oportunas respuestas a novedosísimas cuestiones y situaciones que hoy la requieren. Tal lentitud (y a veces resistencia al cambio), atribuible a los sistemas estatutarios de "Derecho Civil", significó, y para algunos aspectos es posible pensar que aún significa, el modo a través del cual se sujetaba a una sociedad a unos determinados valores que se querían o deseaban permanentes, estables, actuantes como barreras, lo que suponía leves o muy lentos niveles de cambios en la vida de la sociedad.

El Sistema de Derecho Continental, pareciera así tener una excesiva confianza en la "razón normativa", es decir, en que el contenido de las normas que expresan la conducta o comportamiento querido, es lo mejor para todos, lo deseado. Tal esquema implica una exagerada creencia en que esa razón es capaz de conducir por

* Estas reflexiones introductorias son en buena parte, producto de la pasantía en investigación académica que en Derecho Administrativo realicé durante el segundo semestre de 1990 en la Universidad de Yale en los Estados Unidos de América. Doy las gracias a la Escuela de Derecho de Yale; en especial a los profesores Barbara Safriet y Jerry Mashaw, a la organización Fulbrigh, y a la Embajada de los Estados Unidos de América en Venezuela.

caminos buenos y prósperos a las sociedades. Ese sistema presume una actitud sumisa de la sociedad frente a las normas así emitidas, es decir, espera que la sociedad se comporte como la norma quiere que se comporte —tal vez equivocadamente—; que la norma es capaz de moldear la conducta humana y en consecuencia la sociedad en su conjunto.

Estimo que la aparición en el mundo contemporáneo de fenómenos cuya novedad sorprende a las comunidades científicas del derecho, plantea la necesidad de respuestas y adaptaciones inmediatas en el campo de la Ley. No hace falta buscar hechos tan novedosamente notorios producto de estelares desarrollos científico-tecnológicos de nuestro tiempo para probar la anterior afirmación, solo bastaría —en el caso de Venezuela— observar las normas que amplían los lapsos procesales en consideración a las distancias entre ciudades, y observar que tales lapsos serían en ocasiones suficientes como para darle la vuelta al mundo. Por esa razón es posible afirmar que para algunas cuestiones, ese esquema normativo carece del realismo necesario como para adaptarse y ser cónsono con el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Este sistema estatutario, cuenta por supuesto, con formas e instrumentos para los cambios de las leyes: existe la derogabilidad de la Ley, así la Ley posterior deroga la anterior, la especial a la general en los elementos de la especialidad. De esa forma, los órganos legislativos cuentan con el poder suficiente para adaptar las leyes; sin embargo, esos órganos no han mostrado la eficiencia requerida. En ocasiones por negarse explícita o implícitamente a modificar, derogar o promulgar nuevas leyes; muchas veces por incapacidad técnica; otras, debido a los sistemas de lealtades políticas o de otra índole que esos órganos legisladores generan; y en otras ocasiones simplemente por los costos políticos que podrían implicar dichas alteraciones al sistema normativo. Como ya se ha dicho, el sistema en su globalidad pareciera así tender a la inercia, o por lo menos tener poca capacidad de adaptación. No obstante, podemos mencionar cuanto a algunas materias que por virtud de situaciones sociales o políticas productoras de fuertes presiones sobre el legislador, han ocurrido casos de cambios legislativos muy poco estudiados o analizados, lo que a su vez ha obligado a subsiguientes y urgentes reformas. Ello en ocasiones ha acentuado la tendencia al no cambio, por efecto del contraste que conllevan los errores cometidos por los apresurados cambios.

Esta característica de los sistemas de naturaleza básicamente estatutarios, plantea para el Juez importantes problemas y también retos que se le presentan frente a los fallos que día a día debe dictar. El Juez, en el sistema estatutario, tiene un marco o rango de acción y decisión, en principio atado, delimitado por el contenido expreso del estatuto normativo. En este sistema estatutario se impone un tipo de conducta al sentenciador frente a disposiciones legislativas cuya aplicación pueda resultar absurda por contraste con la realidad; así, la regla estatutaria en principio le impone su aplicación.

Algunas circunstancias han llevado al Juez venezolano a plantearse una nueva actitud ante tal regla al conocer materias vinculadas al Derecho Administrativo. Para ello ha hecho uso de poderes de control constitucional que posee; en otras ocasiones ha usado facultades de interpretación de la Ley mediante las cuales ha ido elaborando o aplicando métodos interpretativos como la llamada Doctrina de la Interpretación Progresiva de la Ley. Con ello, ha comenzado a abrir puertas a la realidad como elemento a considerar en sus decisiones, aunque con una prudencia tal vez excesiva y ciertamente sin el conocimiento ni el rigor requeridos por los modernos métodos que las ciencias sociales contemporáneas han formulado para comprender y acercarse a la realidad. Aun cuando poco frecuente, es posible conseguir decisiones de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en las que se afirma que el legislador dijo en la Ley más de lo que en verdad quiso decir, o bien que erró materialmente en el uso de los términos adecuados. Algunos ejemplos

se pueden señalar: en Venezuela es tradición, sin que norma alguna lo establezca, que cualquier ciudadano por el sólo hecho de serlo puede interponer la acción de revisión de la constitucionalidad de una Ley ante la Corte Suprema de Justicia, sin que se requiera para ello especial legitimación o interés u otra causa judicial controvertida en curso. La Ley Orgánica de 1977 de nuestra Corte Suprema de Justicia expresamente prescribió la exigencia de interés directo como requisito para poder interponer la acción de nulidad contra actos (de efectos generales) provenientes del Poder Público, actos entre los cuales por supuesto está la Ley. Sin embargo, tal disposición no se ha aplicado en nuestro sistema de control constitucional de las leyes, a pesar de su vigencia formal. La Corte Suprema de Justicia en Venezuela expresamente ha interpretado que frente a la acción objetiva de inconstitucionalidad de Ley no aplica ese dispositivo. En efecto, cuanto a esa norma contenida en el artículo 112 de su Ley Orgánica, la Corte Suprema de Justicia ha dicho: "La acción popular ha estado vigente y ha sido ejercida y admitida en épocas en que la República ha estado conducida por gobiernos dictatoriales y despóticos, resulta un contrasentido pensar que el mencionado recurso haya dejado de ser una acción popular de los venezolanos, cuando la República vive un Estado de Derecho que el propio pueblo ha contribuido a crear, sostener y defender" (Corte Suprema de Justicia de Venezuela, Corte en Pleno, Sentencia de 30-06-82).

Cierto es también, que nuestra Corte Suprema de Justicia ha usado el arma de la adjudicación constitucional para enfrentar el problema planteado. En efecto, al declarar la inconstitucionalidad de una norma procesal discriminatoria de la mujer afirmó: "Razones de carácter histórico y social, entre nosotros, por las mismas razones aludidas, pudieron aconsejar al legislador venezolano el establecimiento de la mencionada disposición, pero ante la norma constitucional que de manera absoluta prohíbe la discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo y la condición social, aquellas razones del legislador ordinario, deben ceder" (Corte Suprema de Venezuela, Corte en Pleno, 3-05-1980).

Debemos destacar el camino que la Corte Suprema de Justicia de Venezuela ha comenzado a transitar admitiendo la necesidad del uso de nuevos métodos de interpretación y creación de derecho, aun cuando de manera tal vez sólo embrionaria. Así, al respecto ha afirmado nuestro Máximo Tribunal: "De buscarse sólo esa idea del redactor, el derecho fácilmente se estancaría; en efecto, como también lo señalan reputados autores, al dinamismo de la vida, el incesante fluir de la realidad no podría tener cabal representación dentro de una interpretación concebida en tan estrechos moldes, la cual repercutirá en detrimento de la misma Ley y de la seguridad y confianza jurídica" (Corte Suprema de Justicia de Venezuela, Corte en Pleno, Sentencia del 11-10-1984).

En el contexto planteado, surge también la pregunta en los sistemas estatutarios sobre la solución que debemos dar a aquellas situaciones que para su regulación no exista Ley o norma específica en cuanto al problema. Ciertamente es, que los principios jurídicos relativos a la vigencia temporal de las leyes, y la jerarquía de las fuentes del Derecho, ofrecen respuesta a la cuestión. Sin embargo, la actividad práctica que plantea situaciones reales podrían conducir, por la señalada ausencia de desarrollo legislativo, a afectar a los ciudadanos. Como ejemplo podría señalarse el caso que se planteó ante nuestra Corte Suprema de Justicia y que sentenció el 24 de enero de 1985. Así, ante la ausencia de desarrollo legislativo de un derecho, la Corte ordenó al Congreso de la República restituir a su trabajo a una funcionaria embarazada, quien había sido destituida por ese órgano. Dicha decisión la fundamentó la Corte, considerando que le correspondía a la solicitante el derecho a la protección de la maternidad. En esa decisión la Corte observó la inexistencia en norma de rango legal (infraconstitucional) relativa a las formas de protección

a la maternidad para las funcionarias al servicio del Estado. Debemos señalar, que en las normas que regulan las relaciones laborales ordinarias sí existía y existe prescrita la estabilidad en el trabajo para la trabajadora embarazada, excepción hecha en caso de incumplimiento grave a sus obligaciones en el trabajo. En base a aquellas consideraciones la Corte ordenó la reincorporación de la funcionaria embarazada a su trabajo en el Congreso, por tener "derecho constitucional" a esa protección, y en vista de la inexistencia de motivos graves que justificaran el despido.

Por lo tanto podemos observar que en Venezuela, aun cuando nuestro sistema jurídico es de Derecho Continental, se están generando fórmulas que permitirán el acercamiento del bloque jurídico en su conjunto a la realidad. Elementos cuya evolución debemos promover y profundizar, para dinamizar nuestras ya obsoletas estructuras jurídicas.

II

Tengo la impresión de que el sistema Common Law tampoco ha dado respuesta a la velocidad necesaria a algunos requerimientos que el desarrollo de algunos eventos contemporáneos le ha presentado.

El Common Law como sistema, está basado fundamentalmente —aunque no exclusivamente— en el "precedente judicial", es decir, en leyes no escritas derivadas de principios relativos a la Justicia y al "Common Sense", determinados por necesidades sociales. Ello, indudablemente permite —en principio— una importante capacidad de adaptación a las nuevas condiciones que la sociedad requiere; así este sistema confía más en la realidad social como motor para la construcción de la norma o para su cambio o renovación. La práctica social que va recogiendo e institucionalizando la organización judicial constituye el camino o fórmula para hacer la norma con la participación en ese proceso de las instituciones para ello previstas —Judicial Power—. Este proceso implica en el orden teórico que la norma es lo que la sociedad quiere que ella sea, que la normalidad, regularidad, o estándar social es elevada a norma, así lo normal tiende a convertirse en norma. Este supuesto implica el no admitir la existencia de un orden normativo distinto al orden social, por el contrario supone a la realidad como productora del orden normativo.

En algunos campos de la disciplina jurídica, el Sistema Common Law tampoco ha dado respuesta a la velocidad requerida a algunas exigencias que el desarrollo de algunos eventos contemporáneos le ha planteado. Podríamos reseñar lo que a nuestro entender constituye un interesante ejemplo. En efecto, una serie de disparidades en las sentencias impuestas por diferentes jueces frente a similares situaciones delictivas fue común en Estados Unidos, lo que ocasionó algunas incertidumbres y heterogeneidades en cuanto al tiempo que el culpable debía estar en prisión. Ello por supuesto planteó la necesidad y requerimiento de sentencias similares para acusados bajo condiciones similares. La solución a este problema no se produjo como producto de las reglas de Common Law. Por el contrario, se utilizó el sistema estatutario para dar respuesta a este problema a través de la promulgación de una especie de "guías" que fueron promulgadas por la "Comisión Sentenciadora de los Estados Unidos de América". Esa comisión tuvo la tarea de desarrollar un sistema de rangos de condenas aplicables a cada categoría de delitos enveueltos en cada categoría de acusados. La constitucionalidad de estos poderes otorgados por el Congreso a esa comisión fue declarada. (Jhon M. Mistretta —USA— Jhon Mistretta Nos. 87-7028, 87-19021, decidida en junio 18-1989).

Otra interesante cuestión en el sentido anotado, es observar que la reglamentación de buena parte de las funciones de las "agencias gubernamentales" proviene

de actos normativos dictados por ellas mismas. Así estos organismos han ejercido poderes normativos a través de una especie de "delegación" que tienen, así se ha interpretado a partir de lo que se ha dado a llamar la "Doctrina de la Delegación de Autoridad". Tal fenómeno nos habla sobre el nivel de dinamismo del sistema Common Law, el cual no pudo ni puede generar al ritmo requerido los estándares que exige el funcionamiento de esas agencias. En efecto, señala el profesor Calabreci "The reason for staturification are too profound to be reversid, for courts are not capable of writing speedily enough most of the rule that a modern society apparetly needs" (Guido Calabreci. *A Common Law For the Age of Statutes*. p. 161 Harvard University Press. 1982).

Una similar necesidad es mencionada por el profesor Mashaw: "But again, the crucial implementing datail of these general statutes have been left almost exclusively to cours, *to agencias themselves* or to centralized executive acts likes OMB" (Mashaw Jerry, 1990 Mimo Supplement to Mashaw & Merrill Administrative Law School, Feb. 1990).

En el campo de Derecho Público en general y en el relativo al Derecho Administrativo en particular, la cuestión sobre la necesidad de generar normas y sus respectivas adecuaciones al ritmo que las sociedades marcan es particularmente importante. En efecto, para el derecho administrativo ha sido una variable significativa el proceso de intervención del Estado en las modernas sociedades. Este fenómeno ha ocurrido en los Estados en general así como en los Estados Unidos de América. Así por ejemplo, el "New Deal" impuso importantísimos requerimientos normativos, en particular al derecho administrativo, al extremo que fue visto como un medio dirigido a limitar el poder: "The study of administrative law can be riewed as an analysis of the limites placed on the powers.". (Ernest Gelharn y Barry B. Boyer, p. 8 in *a nut shell*, West Publishing Co. 2nd ed, 1981).

Ciertamente, en cuanto a algunas cuestiones y circunstancias la velocidad de las ejecuciones del Estado contemporáneo planteó retos y exigencias que no podían esperar por estándares o reglas que produjescn los mecanismos del Common Law, para ello fue necesario, aun en ese país del Norte, el uso de sistema de estatutos. Igualmente en Europa el desarrollo del proceso de intervencionista del Estado de Derecho, en concreto del Estado Social de Derecho "Welfere State", planteó un especial ritmo al sistema normativo de esas naciones, lo cual probablemente al comienzo de ese veloz proceso, no haya producido importantes traumas a las naciones acostumbradas a los estatutos. No obstante, sí ha habido posteriormente problemas con las necesidades de cambios y readaptaciones a las ahora nuevas circunstancias para las que cierta doctrina liberal ha propuesto el retiro o desmontaje del Estado. Como ejemplo de esas novedosas necesidades de readaptación, pueden mencionarse las dificultades que planteó el rígido sistema de relaciones laborales que creó el sistema normativo intervencionista en algunas naciones de Europa, como también ha ocurrido en algunos países de América Latina.

III

Las naciones democráticas de América Latina, tienen tal vez debido a sus relativamente recientes experiencias dictatoriales, una excesiva tendencia a imponer fórmulas normativas de control sobre sus Estados. Sin embargo, paradójicamente esas mismas naciones en los últimos años creyeron ver en el Estado, un motor fundamental y apropiado para buscar su bienestar. Así en el modelo de Estado intervencionista latinoamericano se observa un impresionante cúmulo de funciones impuestas al sector público; y al mismo tiempo la presencia de un complicadísimo sistema de control de origen normativo, que de aplicarse estrictamente podría hasta paralizarlo, o si no, tales controles podrían aparecer como simples formas normativas sin

conexión con la realidad. Ello en sí mismo contenía una paradoja, pero también una profecía: el parcial fracaso de Estado. Se manifestó por una parte optimismo frente al Estado y a la vez un altísimo nivel de desconfianza en ese Estado, tal vez los liberales extremistas de esos tiempos piensen que había razón para desconfiar; ahora pareciera que asistimos a una nueva paradoja: la confianza extrema en la sociedad privada para que haga lo que se había confiado al Estado; se confió en Estado porque no tenía al menos entonces capacidad el sector privado para hacer lo que asumía y se entregaba a ese Estado. Nos preguntamos si ahora tiene esa capacidad, ojalá así sea; frente a ello más bien pareciera en nuestra opinión querer nuestro sistema constitucional una presencia selectiva del Estado en aquellas áreas en las que entiende debe aparecer para asegurar la real existencia de algunos derechos. Corresponde en parte a los juristas dar respuesta a estos problemas. Tales procesos, paradojas o contradicciones, en verdad han creado una serie de problemas específicos y complicados en el campo jurídico. Por ejemplo, el problema que significa la desnaturalización de algunas formas de personería jurídica que corresponden al Derecho Privado. A algunas de estas personas (gubernamentales) de derecho privado, por la sola presencia patrimonial del Estado, se les ha impuesto una serie de restricciones, controles y requerimientos, que muchas veces no plantean dudas relativas a si han dejado de ser personas jurídicas de Derecho Privado para convertirse en "nuevas formas" como personas jurídicas.

IV

En el particular campo de Derecho Administrativo, en naciones basadas en el sistema Common Law, se observa la presencia de soluciones provenientes de la aplicación de reglas no estandarizadas, es decir, debemos reconocer que muchos de los problemas particulares que han aparecido en los sistemas de estatutos, los vemos en los sistemas de Common Law. En ellos se han producido algunas muy interesantes soluciones, que podrían utilizarse con las adaptaciones requeridas en los sistemas de Derecho Continental. Nociones como "Predictive and Discretionary determinations", "Highly discretionary", "Postsuspension. . ." "Irrefutable presumptions", en general la relativa al "Due Process" en los procedimientos administrativos informales, el de "limitations of the use the privilege against self-incrimination", el método costo-beneficios como fórmula de interpretación de situaciones jurídicas, son sólo algunas de las importantes nociones que los Estados Unidos ha contribuido a generar.

Creo por tanto, que los sistemas jurídicos contemporáneos están sufriendo importantes procesos de transformación. Se oyen incluso en estos tiempos planteamientos dirigidos a desaplicar Constituciones, a la ruptura del principio de supremacía de la Constitución. Ha aparecido una suerte de control judicial, de una especie de Derecho Supra-Constitucional que se ha abierto como alternativa para limitar normas nacionales, incluso constitucionales, por la vía del Derecho supra-nacional. Sirva por el momento hacer mención de una sentencia del Tribunal de Frankfurt en el marco de la Comunidad Económica Europea: se trataba de aclarar si dos reglamentos comunitarios eran válidos por ser posiblemente contrarios a derechos garantizados por la Constitución alemana. El Tribunal de Justicia dijo en materia de autonomía del derecho comunitario que el recurso a reglas o nociones jurídicas de derecho nacional, en el marco de un control de legalidad de actos adoptados por las instituciones comunitarias, vulneraría la unidad y eficacia del derecho comunitario. Declaró así que no había lugar a la posibilidad de invocar derechos fundamentales formulados por la Constitución de un Estado miembro o principios de una estructura constitucional, para determinar la validez de un acto comunitario o su efecto sobre el territorio de aquel Estado (T.J.C.E. Sentencia Nº 11-70 diciembre 17, 1970, p. 1125).

Pienso que los sistemas jurídicos contemporáneos caminan hacia su encuentro, unos aportan a los otros. Ya no podemos hablar del sistema Common Law puro; como ya no podemos hablar de un sistema Civil Law puro. El Derecho Administrativo venezolano ha mostrado en su desarrollo un interesante proceso de acercamiento a los que podrían ser algunos rasgos de un sistema judicialista. Creo que en definitiva la conexión y capacidad de intercambio intelectual es fuente para el avance y mejoramiento de los sistemas jurídicos contemporáneos.

EFFECTOS DE LA MORA SOBRE EL DEUDOR HIPOTECARIO PROTEGIDO

José Muci-Abraham

*Profesor Titular de Derecho Mercantil
en la Universidad Central de Venezuela*

Las consideraciones que siguen versan sobre el tratamiento que debe dispensarse al deudor moroso amparado por la Ley de Protección al Deudor Hipotecario. El problema que se plantea, tanto en la teoría como en la práctica, consiste en saber si el retardo culposo en el cumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor protegido —que no otra cosa es la mora (*mora solvendi ex-re*)—, tiene el efecto de poner cese a las protecciones concedidas por la mencionada Ley, o bien si el deudor moroso continúa amparado por las disposiciones del referido instrumento legal. La primera tesis comportaría el cese de la protección desde el momento de la mora —*ex-nunc*—, debiendo determinarse las obligaciones del deudor, a partir de entonces, como si no estuviera protegido en lo absoluto, lo que comportaría, en lo relativo a intereses, su cobro a la tasa de mercado. La tesis opuesta, permitiría la sobrevivencia del deudor protegido a pesar de la mora, y la indefinida continuación de su *statu quo* de deudor protegido hasta el final de la relación contractual, con prescindencia del hecho de que el acreedor tenga que ocurrir a la vía judicial para hacer efectivo su crédito.

Podría decirse, en cierto modo, que el problema que será analizado versa sobre la inteligencia que debe darse al artículo 15 del Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, del 8 de junio de 1990, el cual, copiado a la letra, dice así: “El deudor hipotecario protegido que incurra en mora en el pago de las cuotas mensuales calculadas conforme a la Ley, quedará sujeto a las acciones de cobranza y al pago de los intereses de mora conforme a las previsiones legales que regulan la materia y al respectivo contrato de crédito celebrado”.

I. DE LOS SUJETOS Y CREDITOS PROTEGIDOS

Si se acomete la tarea de hacer una exposición sistematizada de las normas que integran la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, las mismas podrían agruparse en dos grandes rubros, a saber: las que se encuentran referidas a los sujetos y créditos hipotecarios protegidos, y las que tienen que ver con la naturaleza de las protecciones acordadas. Para decirlo en otras palabras, las disposiciones de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario pueden agruparse en torno a estas dos grandes preguntas: ¿Quiénes son los sujetos y cuáles los créditos protegidos? ¿En qué consiste la protección acordada? El conocimiento de las respuestas apropiadas a estas interrogaciones resulta necesario para percatarse del contexto dentro del cual debe resolverse el problema planteado.

La Ley de Protección al Deudor Hipotecario ampara solamente a las personas naturales y a las personas jurídicas sin fines de lucro, lo que significa que se hallan excluidas del ámbito de su aplicación las personas jurídicas que persigan una finalidad lucrativa. El artículo 1º del Reglamento de la citada Ley define tautológicamente a las personas jurídicas sin fines de lucro, al señalar que son aquellas que se constituyen en conformidad con las disposiciones del Código Civil (artículo 19) “... y que no tengan por objeto actividades lucrativas”.

Son objeto de protección, únicamente, los préstamos garantizados con viviendas, cuyo precio de adquisición no sobrepase ochocientos cincuenta (850) salarios mínimos mensuales. En consecuencia, los préstamos garantizados con inmuebles distintos a las viviendas, como locales y oficinas, se encuentran segregados de las disposiciones de la Ley *in commento*. El precio tope de adquisición de la vivienda debe evidenciarse a través de los mecanismos registrales, y la destinación del inmueble para vivienda debe resultar de los correspondientes permisos de construcción expedidos por las autoridades competentes. Al tiempo de la promulgación de la Ley, el 14 de septiembre de 1989, regía, en materia de salarios mínimos, el Decreto N° 26 del 15 de febrero de 1989, al cual aquélla hacía remisión indirecta.

La Ley concede su protección, únicamente, a los créditos otorgados "por los Institutos de Crédito Hipotecarios regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y por la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros" (artículo 1°). El Reglamento de la Ley, en su artículo 2°, extiende la protección a los créditos otorgados por las sociedades financieras y de capitalización, y aquellos otros bancos creados por leyes especiales que tengan entre sus funciones específicas el otorgamiento de préstamos.

Los créditos protegidos son, únicamente, los destinados a la adquisición, construcción o mejora de viviendas, lo que significa que se hallan excluidos de la protección los créditos destinados a la cancelación de hipotecas y a la realización de obras de urbanismo. Sin embargo, el Reglamento contempla la protección del crédito destinado a la cancelación de hipoteca cuando los recursos que hayan dado origen al gravamen "fueron utilizados en la construcción, mejoras o adquisición de la vivienda protegida" (artículo 5).

El crédito protegido no puede exceder de quinientos cincuenta (550) salarios mínimos mensuales, y en caso de existencia de varios créditos hipotecarios a cargo de un mismo deudor, garantizados con una misma vivienda, la protección se aplica hasta concurrencia del límite señalado con anterioridad.

No se encuentran protegidos, por razones obvias, los créditos pactados con intereses a una tasa fija, toda vez que el régimen de tasas variables fue el que engendró la situación que dio origen a la protección. Tampoco están protegidos los créditos regidos por contratos celebrados bajo regímenes más favorables que el establecido por la Ley, puesto que ésta fue dictada para proteger al deudor y no para desmejorar su condición.

Quedan delineados, en los párrafos que anteceden, los criterios fundamentales para determinar a los deudores y créditos protegidos. Pasamos a señalar, acto continuo, cuáles son los alcances de la protección.

II. DE LOS ALCANCES DE LA PROTECCION

Las protecciones consagradas por la Ley están referidas a una limitación del monto de la cuota, a una limitación de la tasa de interés, y a la posibilidad de que el deudor incurra en mora, en una determinada hipótesis, sin consecuencias desfavorables.

El monto de la cuota tiene dos limitaciones. En primer lugar, no debe sobrepasar el uno y medio por ciento ($1 \frac{1}{2} \%$) del crédito original. Por otra parte, en segundo lugar, no debe exceder del veinticinco por ciento (25%) del ingreso mensual del deudor. A los efectos de esta última limitación, se dividirá entre doce el enriquecimiento declarado por el deudor, a los efectos del Impuesto sobre la Renta, durante el año anterior a aquél en el cual se convenga la forma de pago, y los otros ingresos que el deudor declare recibir ante el Banco. El límite del veinticinco por ciento (25%) puede llegar al treinta por ciento (30%), si el ingreso mensual del deudor es superior a doce (12) salarios mínimos mensuales.

La tasa de interés no podrá ser superior, en más del cincuenta por ciento (50%), de la pagada por el deudor en el mes de diciembre de 1988, limitación que parece inspirada en la norma del artículo 1.746 del Código Civil.

En el artículo 3º de la Ley se prevé la posibilidad de que el deudor suspenda el pago de las cuotas, en la hipótesis de que finalice su contrato de trabajo por causas que no le sean imputables, cuando sus ingresos provengan exclusivamente de la relación laboral. El plazo máximo de la suspensión será de seis (6) meses, a partir de la notificación que el deudor haga a su acreedor, y no podrá ser ejercida sino dos (2) veces durante la vigencia del crédito. El derecho a la suspensión obra sobre las cuotas que venzan inmediatamente después de aquélla en que el deudor consigne ante el acreedor el comprobante de la finalización de su relación laboral. Las cuotas vencidas durante el lapso de suspensión no darán lugar a intereses de mora, y la suspensión se traducirá, simplemente, en una extensión del plazo concedido para el pago.

III. DEL CESE DE LA PROTECCION

A raíz de la implantación de una nueva política económica en Venezuela, a partir de marzo de 1988, fueron removidas las limitaciones a las tasas de interés, las cuales experimentaron un súbito y espectacular aumento. Como la inmensa mayoría de los contratos celebrados por las instituciones de crédito hipotecario contemplan tasas de interés variables, las cuotas pagaderas por los deudores hipotecarios sufrieron un desmesurado incremento, lo cual dio origen a movimientos de opinión que clamaron por el dictado de una Ley protectora de los derechos del deudor hipotecario, la cual, en definitiva, fue promulgada el día 14 de septiembre de 1989. El contenido de esa Ley ha sido expuesto sumariamente en los dos capítulos anteriores del presente estudio, y sus previsiones tienden, en síntesis, a proteger a tales deudores, para que no se encuentren masivamente en el trance de ser desposeídos de sus viviendas a través de la ejecución de los gravámenes hipotecarios que las afectaban, como una consecuencia de la imposibilidad de hacer frente, con un nivel de ingresos moderadamente variable, a los fuertes desembolsos requeridos para la cancelación de cuotas significativamente acrecidas por las nuevas y elevadas tasas de interés vigentes en el mercado.

La nueva Ley diseñó un régimen de protección que ampara al deudor para sustraerlo a la contingencia de no poder pagar obligaciones cuantitativamente imprevistas, pero ese régimen de protección no lograría su cometido si el deudor, no obstante encontrarse favorecido y defendido de acuerdo a las previsiones de ese régimen, deja de cumplir oportuna y cabalmente sus obligaciones, esto es, si incurre en mora. De manera, pues, que la protección efectiva al deudor hipotecario defendido por las disposiciones de la Ley especial mencionada, no se lograría por virtud de la simple aplicación de esas disposiciones, si, no obstante la existencia de las mismas y su aplicación, el deudor protegido deja de cumplir sus obligaciones, porque la Ley en referencia no protege al deudor que incumple, sino que aminora la carga económica periódica que sobre él gravita, precisamente para posibilitarle el cumplimiento. Sin la concurrencia de estas dos circunstancias: aplicación de las normas protectoras y cumplimiento de sus obligaciones por parte del deudor, los propósitos de la Ley quedan frustrados. La protección no es tal protección si no va asociada al cumplimiento. ¿Para qué la protección si el deudor que incumple sucumbirá en el proceso que contra él instaure su acreedor? El deudor que incurra en incumplimiento destruye la necesaria dualidad instrumental sobre la cual descansa la protección: las normas protectoras y el cumplimiento.

En la casi totalidad de los contratos celebrados por las instituciones de crédito hipotecario —utilizamos el adverbio “casi” para no incurrir en una absoluta genera-

lización—, se prevé que la mora del deudor en determinadas circunstancias —que de un instituto a otro varían en lo atinente a los matices—, tiene el efecto de producir la caducidad del término concedido para el pago del crédito, haciéndose éste exigible en su totalidad. Por haberse concebido la protección contenida en la Ley analizada para facilitar al deudor de un crédito a largo plazo, mediante amortización paulatina y acumulativa, la posibilidad de pagar las cuotas periódicas, comprensivas de capital e intereses, sin que tal posibilidad se vea afectada por el desfase producido entre un nivel de ingresos que no ha sufrido sustanciales variaciones y unas tasas de interés que se han elevado desmesuradamente (*mens legis*), carece de todo sentido sustentar que permanecen en vigencia las protecciones acordadas a un deudor que por haber incurrido en mora y estar obligado al pago de la totalidad del crédito, ya no se encuentra en el supuesto de quien tiene que hacer pagos periódicos. El deudor moroso que ha visto caducar el largo plazo que le había sido inicialmente concedido para el pago del préstamo, y que está obligado a pagarlo de una sola vez, no es precisamente el deudor que tuvo en mente el legislador al concebir las protecciones establecidas en la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, y al ser esto así es evidente que la aplicación de dicha Ley se halla excluida desde el momento mismo de producirse la mora. Con la mora desaparece ese concreto deudor a quien el legislador se propuso socorrer para que continuara efectuando sus pagos periódicos sin que el alza desproporcionada de intereses diera al traste con esa posibilidad y lo colocara en el trance de ser desposeído de su vivienda a consecuencia de una ejecución.

Desde el instante mismo en que el crédito se hace exigible, por consecuencia de la mora, desaparece del escenario jurídico el concepto de “cuota”, que es la pieza que habilita para amortizar el crédito de manera paulatina, durante el largo plazo. La “cuota” desaparece con la mora para dejar su espacio al “crédito exigible”. La desaparición del concepto de “cuota”, por efecto de la mora, echa por tierra los beneficios acordados por la Ley al deudor protegido, porque *no hay protección sin una “cuota” sobre la cual proyectarla*. La inexistencia de la “cuota”, motivada por el incumplimiento, expele al deudor del ámbito de la Ley de Protección.

Debe subrayarse que la Ley de Protección al Deudor Hipotecario establece un régimen de excepción al Derecho común, pues en el supuesto por ella previsto las entidades financieras no pueden cobrarle al deudor hipotecario tasas activas que sobrepasen las limitaciones establecidas. En este orden de ideas, puede aseverarse que la norma contenida en el artículo 3º de la Ley, conforme a la cual no causarán intereses de mora las cuotas vencidas y no pagadas mientras dure el lapso de suspensión de los pagos, consecuencial a la finalización del contrato de trabajo por causas no imputables al deudor, es una disposición excepcional y, por ende, de estricta interpretación. En consecuencia, toda cesación de pagos culposa por parte del deudor protegido, cuyo presupuesto no pueda ser subsumido en el artículo 3º *in commento*, o en alguna otra disposición excepcional de la Ley —que no existe— que imponga el cobro de las tasas de interés “protegidas”, hace surgir la obligación de pagar intereses de mora a la tasa de mercado, ya que ante la inexistencia de una norma expresa que disponga la dispensa del pago de intereses moratorios o el pago de tasas inferiores a las del mercado, debe regir el Derecho común (el anterior al dictado de la Ley de Protección).

Las ideas expuestas en los párrafos precedentes las trasunta el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, con sujeción al cual “el deudor hipotecario protegido que incurre en mora en el pago de las cuotas mensuales calculadas conforme a la Ley, quedará sujeto a las acciones de cobranza y al pago de los intereses de mora, conforme a las previsiones legales que regulan la materia y al respectivo contrato de crédito celebrado”. Este precepto reglamentario quiere significar que al no más producirse la mora del deudor

hipotecario protegido, cambia radicalmente su situación; a partir de entonces (a partir de la mora), el deudor queda sujeto a las acciones de cobranza y al pago de intereses calculados de acuerdo al derecho común que rige a los deudores hipotecarios no protegidos, y al contrato de crédito celebrado. Al producirse la mora, se produce el cese de la protección, y entran a regir los instrumentos legales que estaban en vigor con anterioridad a la aplicación de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario. En la nueva situación (la del deudor moroso) los intereses que se causen desde entonces (desde la fecha de la mora) deben ser calculados no a la tasa de interés aplicable a los préstamos protegidos, sino según los contratos celebrados, tomando en cuenta la tasa máxima activa que hubieren fijado los entes financieros de conformidad con la Resolución Nº 90-0403, de fecha 18 de abril de 1990, expedida por el Banco Central de Venezuela.

De acuerdo a los principios generales —que no hay razón valedera para excluir en este caso—, la segregación del deudor moroso del régimen de protección, consecencial a su incumplimiento, puede quedar sin efecto en virtud de la purga o extinción de la mora, bien porque el deudor cumpla su obligación, bien por la renuncia a la mora efectuada por el acreedor, mediante la concesión de un nuevo plazo al deudor, o mediante la admisión de una novación.

El tratamiento legal que hemos insinuado para el deudor protegido que incurra en mora nada tiene de severo o riguroso, pues quien se expone —por el hecho propio de su incumplimiento— a ser pasible de un juicio de ejecución de hipoteca, no puede quejarse por la cesación del trato privilegiado que la Ley le concedió para salvar su vivienda, toda vez que la causa de su infortunio no es la cesación de la protección, sino el hecho del incumplimiento.

El criterio sustentado guarda congruencia con la práctica insinuada por el Banco Central de Venezuela para el pago, con cargo al Fondo Especial Hipotecario, del subsidio contemplado en el artículo 7 de la Ley, cuando el interés pagado por todos los deudores de préstamos otorgados por las instituciones hipotecarias sea menor que el costo de captación de los recursos obtenidos por ellas, incluidos los gastos de funcionamiento y la rentabilidad mínima estimada por el Fondo. El Banco Central cubre dicho subsidio únicamente en lo relacionado con las cuotas causadas y pagadas por los deudores hipotecarios, lo que significa que si el incumplimiento del deudor protegido no comportara la cesación del trato privilegiado que la Ley le dispensa, las instituciones hipotecarias, ni podrían recibir el subsidio, ni podrían recibir el equivalente del deudor, lo cual las colocaría en una situación de franca injusticia y desequilibrio económico.

IV. CONCLUSION

Con fundamento en todo lo anteriormente considerado y expuesto, opino que el incumplimiento del deudor protegido tiene el inmediato efecto de poner cese al trato excepcional que le dispensan las disposiciones de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario, en los términos y con los alcances señalados en el presente estudio.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 1991

Recopilación y selección
Caterina Balasso Tejera
Abogado

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Educación. b. Ministerio de Agricultura y Cría. c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. d. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. e. Ministerio de Hacienda. f. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. g. Ministerio de la Defensa. 2. *Administración Descentralizada*. A. Fundaciones. B. Asociaciones Civiles. 3. *Organismos con autonomía funcional*.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema de Personal*. 2. *Sistema de Contratos del Estado*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales. a. Leyes aprobatorias de Tratados. b. Acuerdos Bilaterales. c. Integración Andina. B. Régimen Consular. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Organización Judicial. B. Seguridad. C. Régimen Electoral.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto de Importación. B. Aduanas. a. Régimen y Arancel de Aduanas. b. Tasas Aduanales. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Operaciones de la Administración Pública. b. Operaciones Financieras del Banco Central de Venezuela. c. Bonos de la Deuda Pública. d. Encaje Legal Bancario. e. Régimen de Intereses. 3. *Régimen de las Inversiones*. A. Conversión de la Deuda Externa en Inversión. B. Mercado de Capitales. 4. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Acuerdo de Cartagena. B. Régimen de la Importación. 5. *Régimen de Seguros*. 6. *Régimen del Comercio Interno*. A. Regulación de Precios. B. Bienes de Primera Necesidad. C. Régimen de Subsidios. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 8. *Régimen de Energía y Minas*. 9. *Régimen de la Industria*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Relaciones Laborales*. 3. *Seguridad Social*. 4. *Cultura*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial*. 2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables*. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Tránsito aéreo: aeródromos. B. Tarifas de transporte aéreo. 4. *Régimen de Comunicaciones*.

I. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

a. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 1.520 del Presidente de la República de 4-4-01 mediante el cual se reformó parcialmente el Decreto Nº 1.158 del 10-10-90, por el cual se creó el Consejo Nacional de Vialidad Agrícola. *G.O.* Nº 34.711 del 9-5-91.

—Decreto Nº 1.600 del Presidente de la República de 16-5-91 mediante el cual se crea la Comisión Asesora para la Participación de Venezuela en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. *G.O.* Nº 34.735 del 13-6-91.

—Decreto Nº 1.625 de la Presidencia de la República de 16-5-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el estudio de la problemática del Puerto de Caripito. *G.O.* Nº 34.722 del 27-5-91. Corregido, por error material, según Resolución Nº 206 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. *G.O.* Nº 34.728 del 4-6-91.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Educación*

—Decreto Nº 1.569 del Presidente de la República de 26-4-91 por el cual se crea el Instituto Universitario de Estudios Superiores de Artes Plásticas "Armando Revérón". *G.O.* Nº 34.702 del 26-4-91.

—Decreto Nº 1.570 del Presidente de la República de 26-4-91 mediante el cual se crea el Instituto Universitario de Teatro. *G.O.* Nº 34.702 del 26-4-91.

—Decreto Nº 1.583 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se reformó parcialmente el Decreto Nº 1.587 de 3-2-74, mediante el cual se creó el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas. *G.O.* Nº 34.711 del 10-5-91.

—Resolución Nº 591 del Ministerio de Educación de 7-5-91 mediante la cual se declaró en proceso de evaluación al Instituto Universitario de Tecnología de Caripito. *G.O.* Nº 34.711 del 10-5-91.

—Resolución Nº 462 del Ministerio de Educación de 2-5-91 mediante la cual se designa una comisión interventora del Centro de Recursos y Asistencia Técnica de Ciudad Guayana. *G.O.* Nº 34.717 del 20-5-91.

b. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº DM-171 del Ministerio de Agricultura y Cría de 24-5-91 mediante la cual se crea una Comisión Técnica para asesorar a la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados del Congreso de la República. *G.O.* Nº 34.721 del 24-5-91.

—Resolución Nº OPSA-153 del Ministerio de Agricultura y Cría de 24-5-91 mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Hortalizas. *G.O.* Nº 34.721 del 24-5-91.

—Resolución N° DM-190 del Ministerio de Agricultura y Cría de 6-6-91 mediante la cual se crea una Comisión para el análisis del Anteproyecto del Reglamento General de Plaguicidas de Uso Agrícola Vegetal. *G.O.* N° 34.734 del 12-6-91.

c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social

—Resolución N° 18 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 17-5-91 mediante la cual se crea un Comité Técnico Asesor para el estudio de las Micosis en el campo de la Salud Pública. *G.O.* N° 34.721 del 24-5-91.

—Resolución N° 751 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 6-6-91 mediante la cual se decide intervenir administrativamente el Servicio Auxiliar de Diagnóstico y Tratamiento: Banco de Sangre del Hospital Central de Maracay, Estado Aragua. *G.O.* N° 34.732 del 10-6-91.

d. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

—Resolución N° 39 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 15-5-91 mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto asesorar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el establecimiento de políticas dirigidas a solucionar la situación existente en el área ocupada en la reserva forestal de Ticoporo en el Estado Barinas. *G.O.* N° 34.720 del 23-5-91.

—Resolución N° 65 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 27-6-91 mediante la cual se crea una Comisión Consultiva de carácter temporal, la cual tendrá a su cargo someter a la consideración del Ejecutivo Nacional un informe que contenga su opinión con ocasión del proceso de contratación y privatización de las obras y servicios del sistema de abastecimiento de agua potable de la Región Capital. *G.O.* N° 34.745 del 28-8-91.

e. Ministerio de Hacienda

—Decreto N° 1.674 del Presidente de la República de 6-6-91 mediante el cual se crea la Aduana Subalterna del Aeropuerto Internacional de Santo Domingo, Estado Táchira. *G.O.* N° 34.735 del 13-6-91.

f. Ministerio de Transporte y Comunicaciones

—Resolución N° 202 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-5-91 mediante la cual se reformó la Resolución N° 322 del 30-10-89, mediante la cual se fijaron las tarifas para la utilización de obras de canalización en el Lago de Maracaibo y Golfo de Venezuela. *G.O.* N° 34.720 del 23-5-91.

g. Ministerio de la Defensa

—Decreto N° 1.605 del Presidente de la República de 21-5-91 mediante el cual se efectúa el llamamiento y alistamiento del contingente anual ordinario requerido por las Fuerzas Armadas para 1992. *G.O.* N° 34.718 del 21-5-91.

—Decreto N° 1.606 del Presidente de la República de 21-5-91 mediante el cual se pospone por 6 meses el licenciamiento del actual contingente correspondiente al año 1990. *G.O.* N° 34.718 del 21-5-91.

2. *Administración Descentralizada*

—Instructivo N° 11 del 23-5-91, mediante el cual se dictan las normas para regular la Reestructuración de Entes Públicos. *G.O.* N° 34.722 del 27-5-91.

A. *Fundaciones*

—Decreto N° 1.541 del Presidente de la República de 18-4-91 por el cual se autoriza al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para constituir la "Fundación Instituto Botánico de Venezuela". *G.O.* N° 34.710 del 9-5-91.

B. *Asociaciones Civiles*

—Decreto N° 1.612 del Presidente de la República de 23-5-91 mediante el cual se constituye la Asociación Civil "Conferencia Nacional sobre los Derechos del Niño". *G.O.* N° 34.733 del 11 de junio de 1991.

C. *Organismos con autonomía funcional*

—Resolución N° 885 del Consejo de la Judicatura de 9-5-91 mediante la cual se creó una comisión especial con el objeto de estudiar y preparar la reforma de los Anteproyectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y Ley de Carrera Judicial. *G.O.* N° 34.726 del 31-5-91.

—Resolución N° 167 del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) de 20-5-91 mediante la cual se creó el "Consejo Superior del Instituto Universitario de Estudios Superiores de Artes Plásticas Armando Reverón". *G.O.* N° 34.720 del 23-5-91.

—Resolución N° 170 del Consejo Nacional de la Cultura (CONAC) de 29-5-91 mediante el cual se crea la Comisión para la Reforma Orgánica de la Fundación Teresa Carreño. *G.O.* N° 34.726 del 31-5-91.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema de personal*

—Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena de 5-5-91 la cual anula el numeral 4 del artículo 2 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, promulgada el 18 de julio de 1986. *G.O.* N° 34.687 del 4-4-91.

—Decreto N° 1.421 del Presidente de la República, mediante el cual se establece la Escala General de Sueldos para los cargos de Controladores de Tránsito Aéreo, adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* N° 34.691 del 10-4-91.

—Decreto N° 1.420 del Presidente de la República, mediante el cual se establece la Escala General de Sueldos para los Cargos de Técnicos en Información Aeronáutica adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* N° 34.691 del 10-4-91.

—Resolución N° 868 del Consejo de la Judicatura de 16-5-91 mediante la cual se establece un Bono Compensatorio para los Inspectores de Tribunales. *G.O.* N° 34.716 del 17-5-91.

2. Sistema de Contratos del Estado

—Resolución N° 344 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 22-5-91 mediante la cual se creó el Registro Auxiliar del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el cual pasa a formar parte del Sistema Nacional de Registros de Contratistas. *G.O.* N° 34.719 del 22-5-91.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Política de Relaciones Exteriores

A. Convenios y Acuerdos Internacionales

a. Leyes aprobatorias de Tratados

—Ley Aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* N° 34.741 de 21-6-91.

—Ley Aprobatoria de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles. *G.O.* N° 34.743 de 26-6-91.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. *G.O.* N° 34.743 de 26-6-91.

—Aviso Oficial del 13-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante el cual se procede a la nueva publicación del texto del Instrumento de Ratificación y de la Ley Aprobatoria del Tratado entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago sobre la Delimitación de Areas Marinas y Submarinas. (Se reimprime por error material). *G.O.* N° 34.745 de 28-6-91.

b. Acuerdos Bilaterales

—Convenio CJ-TI-64 del 15-4-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la protección a la niñez entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia. *G.O.* N° 34.697 del 18-4-91.

—Acuerdo N° CJ-TI-60 del 15-4-91, del Ministerio de Relaciones Exteriores, entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos de América, para Cooperar en la prevención y el control del lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* N° 34.697 del 18-4-91.

—Acuerdo N° CJ-TI-62 del 15-4-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Cooperación y Coordinación Fitosanitaria entre la República de Venezuela y la República de Colombia. *G.O.* N° 34.703 del 29-4-91.

—Decreto N° 1.672 del 6-6-91 mediante el cual se adopta el Segundo Protocolo Adicional al "Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias Otorgadas en el Período 1962-1980", suscrito entre Paraguay y Venezuela el 24 de abril de 1991. *G.O.* N° 34.735 de 13-6-91.

—Resolución N° 120 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo de Alcance Parcial entre la República de Venezuela y la República Cooperativa de Guyana. *G.O.* N° 34.745 de 28-6-91.

—Resolución Nº 121 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo Relativo al Consejo de Venezuela y los Estados Unidos sobre Comercio e Inversiones. *G.O.* Nº 34.745 de 28-6-91.

—Resolución Nº 122 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Convenio de Cooperación y Amistad entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Estado de Grenada. *G.O.* Nº 34.745 de 28-6-91.

—Resolución Nº 123 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Venezuela, en el Área de Vivienda y Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 34.745 de 28-6-91.

—Resolución Nº 124 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo de Cooperación y Amistad entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Venezuela. *G.O.* Nº 34.745 de 28-6-91.

—Resolución Nº 125 del 20-6-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo por Notas Reversaces para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, de Servicio y Oficiales. *G.O.* Nº 34.745 de 28-6-91.

c. Integración Andina

—Acuerdo Nº CJ-TI-63 del 15-4-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre la Profundización del Diseño Estratégico del Proceso de la Integración Andina. *G.O.* 34.697 del 18-4-91.

B. Régimen Consular

—Resolución Nº 59 del 15-4-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, por la cual se dictan las Normas para el Otorgamiento de Placas Diplomáticas y Consulares. *G.O.* Nº 31.697 del 18-4-91.

2. Política de Relaciones Interiores

A. Organización Judicial

—Decreto Nº 1.540 del Presidente de la República de 18-4-91 mediante el cual se crea, con jurisdicción en el territorio de los Municipios Autónomos Carrizal, Guaicai-puro y Los Salias, del Estado Miranda, una Notaría que se denominará Notaría Pública Segunda de Los Teques. *G.O.* Nº 34.698 del 22-4-91.

—Resolución Nº 860 del Consejo de la Judicatura de 30-4-91 mediante 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 Carabobo. *G.O.* Nº 34.718 del 21-5-91.

—Resolución Nº 861 del Consejo de la Judicatura de 30-4-91 mediante 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 Carabobo, con sede en Valencia. *G.O.* Nº 34.718 del 21-5-91.

—Decreto N° 1.608 del Presidente de la República de 23-5-91 mediante el cual se crea, con jurisdicción en el Territorio de los Municipios Lagunillas y Valmore Rodríguez, del Estado Zulia, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública Segunda de Ciudad Ojeda. *G.O.* N° 34.723 del 28-5-91.

—Decreto N° 1.609 del Presidente de la República de 23-5-91 mediante el cual se crea, con Jurisdicción en el Territorio del Municipio Autónomo Piar del Estado Bolívar, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de Upata. *G.O.* N° 34.723 del 28-5-91.

—Decreto N° 1.610 del Presidente de la República de 23-5-91 mediante el cual se crea, con jurisdicción en el Territorio del Municipio Autónomo Marcano del Estado Nueva Esparta, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de Juan Griego. *G.O.* N° 34.723 del 28-5-91.

—Resolución N° 884 del Consejo de la Judicatura de 15-5-91 mediante 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 Falcón. *G.O.* N° 34.726 del 31-5-91.

—Resolución N° 910 del Consejo de la Judicatura de 30-5-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa en períodos de 6 meses, entre los Tribunales de Primera Instancia Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en el Municipio Vargas. *G.O.* N° 34.731 del 7-6-91.

B. Seguridad

—Decreto N° 1.513 del Presidente de la República de 12-5-91 por el cual se declara Zona de Seguridad para el Apostadero Naval "Tte. Nav. Tomás Vega", un lote de terreno. *G.O.* N° 34.709 del 8-5-91.

—Decreto N° 1.576 del Presidente de la República de 2-5-91 por el cual se declara Zona de Seguridad para el Puesto de Michelena de la Segunda Compañía del Destacamento N° 13 de las Fuerzas Armadas de Cooperación, un lote de terreno. *G.O.* N° 34.709 del 8-5-91.

—Resolución N° 4.624 de 11-6-91 del Ministerio de la Defensa, mediante la cual se dictan las Normas de Supervisión de los Trabajos Aerofotográficos. *G.O.* N° 34.741 de 21-6-91.

C. Régimen Electoral

—Resolución N° 005-19 de 18-4-91, del Consejo Supremo Electoral mediante el cual se dictan "Normas sobre Propaganda y Campaña Electoral, Elección de Alcalde, Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda". *G.O.* N° 34.712 de 13-5-91.

—Resolución N° 007-91 del Consejo Supremo Electoral de 13-5-91 mediante la cual queda anulada la totalización de votos de Alcalde realizada por la Junta Electoral Municipal del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda, en diciembre de 1989 y se revoca la proclamación hecha. *G.O.* N° 34.713 del 14-5-91.

—Resolución N° 009-91 del Consejo Supremo Electoral del 2-5-91 mediante la cual se fija el lapso para la designación de las 69 mesas electorales que actuarán en la elección del Alcalde de Municipio Autónomo Sucre de Estado Miranda. *G.O.* N° 34.717 del 20-5-91.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto de Importación

—Resolución Nº 780 del Ministerio de Hacienda de 16-5-91 por el cual se establece el modo de efectuar el pago por concepto de devolución de impuestos de importación (Draw Back). *G.O.* Nº 34.717 del 20-5-91.

—Decreto Nº 1.673 de la Presidencia de la República de 6-12-91, mediante el cual se registran las preferencias acordadas con la República del Paraguay, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de su respectivo territorio y cumplan con el Régimen Legal y demás Disposiciones exigidas por la Legislación Nacional. *G.O.* Nº 34.733 del 11-6-91. (Reimpreso por error de copia en *G.O.* Nº 14.736 de 3-6-91).

B. Aduanas

a. Régimen y Arancel de Aduanas

—Decreto Nº 1.518 del 3-4-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se promulga el Arancel de Aduanas. *G.O.* Nº 4.271 Extraord. de 7-5-91.

—Decreto Nº 1.595 del 16-5-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas. *G.O.* Nº 4.273 Extraord. de 20-5-91.

b. Tasas Aduanales

—Decreto Nº 1.525 del Presidente de la República de 1-4-91 mediante el cual se establece la tasa que deberán pagar los usuarios del servicio que prestan las aduanas en el país. *G.O.* Nº 34.714 del 15-5-91.

2. Régimen de las Finanzas

A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

a. Operaciones Financieras de la Administración Pública

—Instructivo Nº 9 del Presidente de la República, por medio del cual se establece la centralización estratégica del proceso de privatización bajo responsabilidad del Fondo de Inversiones de Venezuela, el cual lo someterá a la consideración de la Comisión antes mencionada. *G.O.* Nº 34.690 del 9-4-91.

—Instructivo Nº 12 del Presidente de la República del 6-6-91, mediante el cual se dictan las Normas que Regulan las Operaciones Financieras de la Administración Nacional, Central y Descentralizada. *G.O.* Nº 34.730 de 6-6-91.

b. Operaciones Financieras del Banco Central de Venezuela

—Resolución Nº 91-03-01 del 14-3-91 del Banco Central de Venezuela, por la cual se dictan las normas que regirán las ofertas para la adquisición de Títulos de Crédito emitidos por el Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 34.686 del 3-4-91.

—Resolución N° 91-04-01 de 1-4-91 del Banco Central de Venezuela, por la cual se dicta el Reglamento de la Decimocuarta Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.689 del 8-4-91.

—Resolución N° 91-04-03 del 18-4-91 del Banco Central de Venezuela, por la cual se dicta el Reglamento de la Decimoquinta Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.698 del 22-4-91.

c. Bonos de la Deuda Pública

—Decreto N° 1.581 del Presidente de la República de 9-5-91 por el cual se autoriza a proceder a la Ncnagésima Primera Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional. *G.O.* N° 34.710 del 9-5-91.

d. Encaje Legal Bancario

—Resolución N° 496 del 20-5-91 del Consejo Nacional de la Vivienda mediante la cual se dictan los Mecanismos para Apertura de Cuentas, Recaudación, Transferencias, Convenios entre la Banca Comercial y las Instituciones Hipotecarias e Informes relacionados con el Ahorro Habitacional. *G.O.* N° 34.719 de 22-5-91.

—Resolución N° 91-05-03 del 23-5-91 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se regula el Encaje Mínimo de Bancos. *G.O.* N° 34.722 de 27-5-91.

—Resolución N° 91-05-04 del 30-5-91 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se regula el Encaje Mínimo de Bancos. *G.O.* N° 34.732 de 10-6-91.

e. Régimen de Intereses

—Resolución N° 91-04-02 del Banco Central de Venezuela de 11-04-91, mediante el cual se determina la Tasa Máxima de Interés de Descuento que podrán cobrar los Bancos Comerciales. *G.O.* N° 34.697 del 18-4-91.

—Resolución N° 91-05-02 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se determina la Tasa Anual Máxima de Interés o de Descuento que podrán cobrar los Bancos Comerciales. *G.O.* N° 34.716 del 17-5-91.

—Resolución N° 91-06-01 del 7-6-91 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se fijan Tasas de Interés. *G.O.* N° 34.739 de 19-6-91.

3. Régimen de las Inversiones

A. Conversión de Deuda Externa en Inversión

—Decreto N° 1.551 del 10-4-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Régimen para la Conversión de Deuda Externa en Inversión. *G.O.* N° 34.701 del 25-4-91.

—Decreto N° 1.552 del 10-4-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Programa Especial de Conversión de Deuda Pública Externa para Mega Proyectos de Inversión. *G.O.* N° 34.701 del 25-4-91.

—Resolución N° 729 de 25-4-91 del Ministerio de Hacienda, por la cual se dictan las Normas para las operaciones de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión. *G.O.* N° 34.702 del 26-4-91.

—Resolución N° 730 del 25-4-91 del Ministerio de Hacienda, por la cual se dictan las Normas para las Operaciones de Conversión de Deuda Pública Externa para Mega Proyectos de Inversión. *G.O.* N° 34.702 del 26-4-91.

B. *Mercado de Capitales*

—Reforma Parcial de las Normas Relativas a la Emisión, Oferta Pública y Negociación de Papeles Comerciales de la Comisión Nacional de Valores. *G.O.* N° 34.729 del 5-6-91.

—Reforma del Instructivo para solicitar autorización para hacer oferta pública de papeles comerciales de la Comisión Nacional de Valores. *G.O.* N° 34.729 de 5-6-91.

—Resolución N° 131-91 del 21-6-91 de la Supertendencia de Bancos, por la cual se dispone que en todo traspaso de acciones, mediante el cual el adquirente individualmente o vinculado a otra persona natural o jurídica, pase a poseer más del 10%, se deberá suministrar la información que en ella se señala. *G.O.* N° 34.744 de 27-6-91.

4. *Régimen del Comercio Exterior*

A. *Acuerdo de Cartagena*

—Decisión N° 281 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta la Instrumentación de la Profundización del Diseño Estratégico en el Sector Comercio. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 282 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan las Normas de Armonización de Franquicias Arancelarias. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 283 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan las Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas de Dumping o Subsidios. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 284 del 21-03-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante la cual se dictan las Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por restricciones a la exportaciones. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-06-91.

—Decisión N° 285 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan las Normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por prácticas restrictivas de la libre competencia. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 286 del 21-03-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan las Modificaciones a la Nandina. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 287 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan las Normas de Comercio Intrasubregional con relación a la Epidemia del Cólera. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 288 del 21-03-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante la cual se dicta Libertad de Acceso a la Carga originada y destinada, por Vía Marítima, dentro de la Subregión. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 289 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan Normas de Transporte Internacional de Pasajeros por Carretera. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 290 del 21-03-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante la cual se dicta la Póliza Andina de Seguro de Responsabilidad Civil para el transportador Internacional por Carretera. *G.O.* N° 4.284 de 28-6-91.

—Decisión N° 291 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 292 del 21-03-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena mediante la cual se dicta el Régimen Uniforme para Compras Multinacionales Andinas. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 293 del 21-3-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dictan Normas Especiales para la Calificación del Origen de las Mercaderías. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 294 de la Comisión de Acuerdo de Cartagena del 21-3-91 mediante la cual se dicta la modificación de la Decisión N° 279. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 295 del 10-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta la Inclusión de la Corporación Financiera Holandesa (FHO) en la Nómina de Entidades con Opción al Tratamiento de Capital Neutro para sus Inversiones. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 296 del 10-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta el Programa de Integración Industrial Petroquímica. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 297 del 16-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta la Integración de Transporte Aéreo en la Subregión Andina. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 298 del 16-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta la Ubicación de los Productos de la Derogada Decisión 120. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 299 del 16-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta el Programa de Integración Industrial Siderúrgico. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

—Decisión N° 300 del 16-5-91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, mediante la cual se dicta el Programa de Integración Industrial Metalmeccánico. *G.O.* N° 4.284 Extraord. de 28-6-91.

B. Régimen de la Importación

—Resolución N° DGSDG-122 del 17-4-91 del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se dispone que la importación de animales vivos queda sujeta a las normas que en ella se expresan. *G.O.* N° 34.696 del 17-4-91.

C. Régimen de Exportación

—Decreto Nº 1.537 del Presidente de la República de 18-4-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial Asesora en Materia de Exportaciones. *G.O.* Nº 34.704 del 30-4-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda (Nº 806), Fomento (Nº 1.570) y Agricultura y Cría (Nº 189) del 11-6-91 mediante la cual se someten al requisito de Licencia de Exportación ciertos productos. *G.O.* Nº 34.734 del 12-6-91.

—Decreto Nº 1.596 de la Presidencia de la República del 16-5-91, mediante el cual se dicta la Reforma del Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones. *G.O.* Nº 34.735 de 13-6-91.

—Decreto Nº 1.597 de la Presidencia de la República del 16-5-91, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Ley de Incentivo a la Exportación. *G.O.* Nº 34.735 de 13-6-91.

—Resolución conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores (Nº 113) y Ministerio de Hacienda (Nº 795), del 7-5-91 mediante la cual se excluyen del goce del crédito fiscal previsto en la Ley de Incentivo a la Exportación, todas las exportaciones, salvo las de los productos que ella se especifican. *G.O.* Nº 34.735 de 13-6-91.

5. Régimen de Seguros

—Resolución Nº 00084 del 12-6-91 de la Superintendencia de Seguros, mediante la cual se establece la obligación para las Empresas de Seguros de enviar el Informe de Auditoría Externa y la respectiva Carta de Gerencia, a la Superintendencia de Seguros. *G.O.* Nº 34.740 de 20-6-91.

6. Régimen del Comercio Interno

A. Regulación de Precios

—Resolución Nº 714 del Ministerio de Hacienda de 17-4-91 mediante la cual se mantienen los precios de venta de la Labor Nº 1 "Carterita-Regalo" en Bs. 5 por gruesa; de la Labor Nº 2 "Carterita-Popular", en Bs. 6,50. *G.O.* Nº 34.697 del 18-4-91.

—Resolución Nº 51 del Ministerio de Energía y Minas de 2-5-91 mediante la cual se fijan los precios de venta al por mayor de las Parafinas. *G.O.* Nº 34.705 de 2-5-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº DGSA-1275) y Agricultura y Cría (Nº OPSA), mediante la cual se liberan los precios mínimos a nivel de agricultor, así como los precios máximos de venta al usuario, de ciertas semillas. *G.O.* Nº 34.716 de 17-5-91.

—Resolución Nº 1.287 del Ministerio de Fomento de 16-5-91 mediante la cual se fija el precio máximo de venta al público para ciertos medicamentos especiales (productos genéricos con drogas de la canasta básica). *G.O.* Nº 34.717 del 20-5-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº 1.291) y Agricultura y Cría (Nº 152) del 17-5-91 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público para las sardinas enlatadas. *G.O.* Nº 34.721 del 24-5-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº 1.483) y Agricultura y Cría (Nº 186), mediante la cual se corrige la Resolución conjunta de los Ministerios

de Fomento (Nº 1.291) y Agricultura y Cría (152) del 17-5-91 (precio máximo de venta al público para las sardinas enlatadas en todo territorio nacional). *G.O.* Nº 34.730 de 6-6-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº 1539) y Agricultura y Cría (Nº 187) del 10-6-91 mediante la cual se establece en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público para el aceite vegetal mezcla. *G.O.* Nº 34.734 del 12-6-91.

—Resolución Nº 1.603 del Ministerio de Fomento de 12-6-91 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público para los Medicamentos Esenciales (Productos Genéricos con drogas de la Canasta Básica) que en ella se señalan. *G.O.* Nº 34.735 de 13-6-91.

B. Bienes de primera necesidad

Decreto Nº 1.676 del Presidente de la República de 6-6-91 mediante el cual se declaran de primera necesidad los bienes y servicios que en él se indican. *G.O.* N. 34.730 de 6-6-91.

—Resolución Nº 207 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 10-6-91 mediante la cual se procede a la corrección del error material publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 34.730 del 6-6-91, en la que aparece publicado bajo el Nº 1.677 el texto íntegro mediante el cual se declaran de primera necesidad determinados bienes y servicios. *G.O.* Nº 34.732 del 10-6-91.

—Resolución conjunta del Ministerio de Fomento (Nº 1.540) y Agricultura y Cría (Nº 188), del 10 de junio de 1991, mediante la cual se define en todo el territorio nacional el azúcar lavada (de uso doméstico) de 98,5 de polarización, 0,08% de humedad, 0,15% de glucosa, 0,15% de cenizas, máximo color 880 PPMS 40. *G.O.* Nº 34.734 del 12-6-91.

C. Régimen de Subsidios

—Decreto Nº 1.603 del Presidente de la República de 16-5-91, mediante el cual se establece un subsidio en latas de sardinas. *G.O.* Nº 34.717 del 20-5-91.

—Decreto 1.604 del Presidente de la República de 16-6-91, mediante el cual se establece un subsidio en Lactovisoy. *G.O.* Nº 34.717 del 20-5-91.

7. Régimen de desarrollo agropecuario

—Resolución Nº 23 del 12-4-91 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por la cual se modifica el texto del artículo segundo de la Resolución Nº 133 de fecha 2-11-89, quedando redactado en los términos que en ella se indican. Normas para el pago de servicios técnicos forestales. *G.O.* Nº 34.695 del 16-4-91.

—Resolución Nº 140 del Ministerio de Agricultura y Cría de 9-5-91 mediante la cual se norma la actividad pesquera en los ríos y cuerpos de agua ubicados en los Estados Apure, Barinas, Cojedes, Guárico, Portuguesa y Táchira, exceptuando la costa del río Orinoco. *G.O.* Nº 34.710 del 9-5-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº 1.365) y Agricultura y Cría (Nº 170) del 23-5-91 mediante la cual se fijan para todo el Territorio Nacional los precios mínimos a ser pagados a los productores en los sitios habituales de recep-

ción, los cuales regirán a partir de la cosecha de invierno de 1991. *G.O.* Nº 34.721 de 24-5-91.

Resolución Nº 172 del 24-5-91 del Ministerio de Agricultura y Cría, mediante la cual se establecen las Normas para la Comercialización del Café. *G.O.* Nº 34.724 de 29-5-91.

—Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento (Nº 1.372) y Agricultura y Cría (Nº 174), de 27-5-91, mediante el cual se establecen definiciones para las calidades de cacao que en ella se señalan. *G.O.* Nº 34.724 del 29-5-91.

8. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 42 del 15-4-91 del Ministerio de Energía y Minas, por la cual se dicta la Reforma Parcial de la Nº 081 de fecha 6-4-90 normas aplicables a la explotación minera de oro y diamante de aluvión. *G.O.* Nº 34.695 del 16-4-91.

—Resolución Nº 46 del Ministerio de Energía y Minas de 23-4-91 mediante la cual se asigna a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) la realización de ciertas actividades en la Zona del Desarrollo Guayana. *G.O.* Nº 34.699 del 23-4-91.

—Resolución Nº 67 del Ministerio de Energía y Minas de fecha 21-6-91 mediante la cual se clasifican las Plantas de Suministro de productos derivados de hidrocarburos de acuerdo a los tipos que en ella se señalan, a los efectos de la determinación de los fletes para el transporte de las gasolinas de motor, combustible diesel y queroseno (Kerosén). *G.O.* Nº 34.741 del 21-6-91.

—Resolución Nº 68 del Ministerio de Energía y Minas de 21-6-91 mediante la cual se clasifican las Plantas de Suministro de productos derivados de hidrocarburos de acuerdo a los tipos que en ella se señalan, a los efectos de la determinación de los fletes para el transporte de combustible pesado. *G.O.* Nº 34.741 de 21-6-91.

9. Régimen de la Industria

—Resolución Nº 1.060 del Ministerio de Fomento de 25-4-91 por la cual se prohíbe el otorgamiento de certificados y comprobantes de calidad, premios o similares a productos o servicios, sin la autorización previa del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 34.701 del 25-4-91.

—Resolución Nº 1.402 del Ministerio de Fomento de 28-5-91 mediante la cual se consideran ciertas ensambladoras como actualmente en operación y debidamente registradas en ese Ministerio antes de la entrada en vigencia del Decreto Nº 1.095 del 30-8-90; a los efectos de la aplicación de los artículos 3 y 11 del Decreto 1.335 del 6-12-90. *G.O.* Nº 34.724 del 29-5-91.

—Acuerdo Comercial Nº 5 del 23-5-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sector de la Industria Química, Decimotercer Protocolo Adicional. *G.O.* Nº 34.703 de 29-4-91.

—Acuerdo Comercial Nº 16 del 23-5-91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Sector Industria Petroquímica, Vigésimosexto Protocolo Adicional. *G.O.* Nº 34.703 de 29-4-91.

—Resolución N° 1.721 del Ministerio de Fomento de 25-6-91 mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, las que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.745 de 28-6-91.

—Resolución N° 1.722 del Ministerio de Fomento de 25-6-91 mediante la cual se aprueban como Normas Venezolanas COVENIN las que en ella se señalan. *G.O.* N° 34.745 del 28-6-91.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*

—Resolución del Ministerio de Educación de 25-3-91 mediante la cual se divide la Zona Educativa del Estado Trujillo en cinco (5) Distritos Escolares. *G.O.* N° 34.688 de 5-4-91.

—Resolución N° 676 del Ministerio de Educación de 20-5-91 mediante la cual se dispone que los Directores de las Zonas Educativas, con el apoyo de las comisiones Estadales de Lectura, coordinarán acciones destinadas a garantizar el aprendizaje de la lectura y la escritura. *G.O.* N° 34.720 del 23-5-91.

—Resolución N° 617 del Ministerio de Educación de 20-5-91 mediante la cual se instrumenta por etapas, a nivel nacional, el Proyecto denominado Plan Lector. *G.O.* N° 34.720 de 23-5-91.

—Resolución N° 623-A del Ministerio de Educación de 23-5-91 mediante la cual se aplica con carácter experimental el Proyecto de Investigación "Modelo de Sistema Curricular para la Educación Media Diversificada". *G.O.* N° 34.728 de 4-6-91.

—Resolución por la cual se dicta el Reglamento de Calificación de Recursos de Formación Profesional para las Deducciones que acuerda la Ley. *G.O.* N° 34.729 de 5-6-91.

—Orden Administrativa N° 714-91-003 del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de 5-3-91 mediante la cual se exige el cumplimiento de la obligación de emplear y enseñar metódicamente un oficio a menores aprendices en fábricas, talleres, explotaciones organizadas, empresas agrícolas y establecimientos comerciales y de servicios que en ella se expresan. *G.O.* N° 34.729 de 5-6-91.

—Decreto N° 41 de la Gobernación del Distrito Federal de 18-4-91 mediante el cual se crea el programa Beca-Trabajo destinado a favorecer a los estudiantes de escasos recursos económicos, cursantes de Educación Media Diversificada y Profesional, Técnica y Educación Superior, residentes en el Distrito Federal, que no sean becarios de otra institución. *G.O.* N° 34.738 de 18-6-91.

—Resolución N° 751 del 17-6-91 del Ministerio de Educación, mediante la cual se dicta el Régimen Sobre la Organización de la Modalidad de Educación Estética y Formación para las Artes. *G.O.* N° 34.742 de 25-6-91.

2. *Relaciones laborales*

—Decreto N° 1.585 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se fija el Salario Mínimo obligatorio para los trabajadores urbanos. *G.O.* N° 34.711 del 10-5-91.

—Decreto Nº 1.586 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se fija una asignación especial de transporte para funcionarios públicos con sueldo menor de Bs. 9.800. *G.O.* Nº 34.711 de 10-5-91.

—Decreto Nº 1.587 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se estableció una asignación mensual de alimentación para aquellos funcionarios que devenguen un sueldo inferior a Bs. 9.800. *G.O.* Nº 34.711 de 10-5-91.

—Decreto Nº 1.588 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se establece quiénes percibirán la bonificación especial de transporte prevista en el artículo 1º de la Ley para el pago del Bono Compensatorio. *G.O.* Nº 34.711 de 10-5-91.

—Decreto Nº 1.589 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se establece quiénes serán los beneficiarios del Programa de Comedores para trabajadores. *G.O.* Nº 34.711 del 10-5-91.

—Decreto Nº 1.590 del Presidente de la República de 9-5-91 mediante el cual se establece un aumento de sueldo a los trabajadores del Sector Privado que cumplan ciertos requisitos. *G.O.* Nº 34.711 de 10-5-91.

—Decreto Nº 1.678 de la Presidencia de la República de 6-6-91 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto 1.590 de fecha 9 de mayo de 1991. *G.O.* Nº 34.731 de 7-6-91.

—Decreto Nº 1.679 de la Presidencia de la República de 6-6-91 mediante el cual se acuerda un aumento en el sueldo o salario de los trabajadores a tiempo completo del sector privado que estuviesen prestando servicios para el 30 de abril de 1991. *G.O.* Nº 34.731 de 7-6-91. Reimpreso por error material en *G.O.* Nº 34.732 del 10-6-91.

—Decreto Nº 1.487 de la Presidencia de la República de 28-2-91 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto Nº 1.279 de fecha 24 de septiembre de 1986, mediante el cual se establece el Programa Nacional de Becas-Salario. *G.O.* Nº 34.734 de 12-6-91.

—Decreto 1.599 de la Presidencia de la República de 16-4-91 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo para Negociar las Convenciones Colectivas de Trabajo de los Funcionarios o Empleados al Servicio de la Administración Pública Nacional. *G.O.* Nº 34.743 de 26-6-91.

3. Seguridad Social

—Decreto Nº 1.496 del 7-3-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social. *G.O.* Nº 4.267 Extraord. de 8-4-91.

—Resolución Nº 461 del 29-4-91 del Ministerio de Educación, por la cual se aprueba el Reglamento Crediticio del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 34.708 de 7-5-91.

4. Cultura

—Decreto Nº 1.564 del Presidente de la República de 18-4-91 mediante el cual se reformó el Decreto Nº 1.528 de 22-4-87 (Promoción de Edición del libro venezolano). *G.O.* Nº 34.701 de 25-4-91.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial*

—Instructivo N° 10 del Presidente de la República de 25-10-91 mediante el cual se imparten las instrucciones sobre las Ocupaciones Ilegales de Predios Rústicos. *G.O.* N° 34.705 de 2-5-91.

—Acuerdo de la Cámara de Diputados de 4-6-91 mediante el cual se exhorta al Presidente de la República y Ministros del Gabinete a agilizar las medidas conducentes a lograr la aprobación de los planes estadales de Ordenamiento Territorial. *G.O.* N° 34.732 de 10-6-91.

2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

—Resolución N° 121 del Ministerio de Agricultura y Cría de 17-4-91 por la cual se procede a la ejecución de una campaña para el control de la Mosca Blanca y otras plagas que causan daño al cultivo de tomate. *G.O.* N° 34.698 de 22-4-91.

—Decreto N° 644 del Presidente de la República de 17-12-89 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Decreto 1.682 del 9-3-74, mediante el cual se declaró Parque de Recreación de Uso Intensivo el terreno e instalaciones que conforman el Parque Caricuao. *G.O.* N° 34.701 de 25-4-91.

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*A. *Tránsito Aéreo: Aeródromos*

—Resolución N° 188 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 29-4-91 mediante la cual se abre al servicio aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Agropecuaria Los Araguaneyes". *G.O.* N° 34.704 de 30-4-91.

—Resolución N° 200 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 20-5-91 mediante la cual se abre al tráfico nacional el helipuerto de servicio privado denominado "Refinería Cardón". *G.O.* N° 34.718 de 21-5-91.

—Resolución N° 201 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante el cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Los Venados". *G.O.* N° 34.718 de 21-5-91.

—Resolución N° 212 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Antabare". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 213 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Corral Viejo". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 214 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Hato San Francisco". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 215 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Hato de Sesenta". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 216 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Finca Yacurito". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 217 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Piscuri". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 218 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Macana". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 219 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el helipuerto de servicio privado denominado "Trampajaula". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 220 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Las Nieves". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

—Resolución N° 221 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado "Hato La Guaca". *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

B. Tarifas de Transporte Aéreo

—Decreto N° 1.469 del 21-2-91 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dispone establecer el sistema para el registro, aprobación y entrada en vigencia de las tarifas para los servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros y carga internacional. *G.O.* 34.704 de 30-4-91.

4. Régimen de Comunicaciones

—Resolución N° 198 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-5-91 mediante la cual se establecen tarifas para el servicio de instalación de teléfonos a término fijo. *G.O.* N° 34.716 de 17-5-91.

—Resolución N° 199 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-5-91 mediante la cual se establecen Tarifas Preferenciales Andinas para el Servicio de Radiodifusión y Televisión. *G.O.* N° 34.716 de 17-5-91.

—Resolución N° 205 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-5-91 mediante la cual se establecen las tarifas para el servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* N° 34.720 de 23-5-91.

—Resolución N° 204 del 22-5-91 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por la cual se establecen las tarifas para el Servicio Telefónico Internacional prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela. *G.O.* N° 34.720 de 23-5-91.

—Resolución N° 205 del 22-5-91 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por la cual se establecen las tarifas para el Servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* N° 34.720 de 23-5-91.

—Decreto N° 1.584 de la Presidencia de la República de 9-5-91 mediante el cual se dicta el Reglamento Sobre la Operación de Telefonía Móvil Celular. *G.O.* N° 34.721 de 24-5-91.

—Resolución N° 224 del 31-5-91 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, mediante la cual se fijan las tarifas mínimas y máximas para el servicio de Telefonía Móvil Celular. *G.O.* N° 34.726 de 31-5-91.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre de 1991**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado

Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Público*. A. Poder Legislativo. Conflicto de leyes. B. El Poder Judicial. a. La jurisdicción. b. Corte Suprema de Justicia. c. Usurpación de funciones judiciales. d. Normas sobre arancel judicial. e. Responsabilidad disciplinaria. C. Poder Ejecutivo: potestad sancionadora. 2. *Derechos Constitucionales*. A. Derecho a la defensa. B. Derecho de asociación. C. Derecho de libre tránsito. D. Derecho de asociación en partidos políticos.

II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. *Régimen jurídico de la explotación del gas natural*.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*. A. Ambito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Derecho a la defensa. C. Perención. 2. *Los actos administrativos*. A. Actos administrativos generales. B. Forma. C. Motivación. D. Vicios. a. Inmotivación: motivación sobrevenida. b. Falso supuesto. 3. *Los contratos administrativos*. 4. *Recursos administrativos: Régimen aplicable*.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de inconstitucionalidad*. A. Recurso de inconstitucionalidad: acto administrativo de efectos generales. B. Recurso de inconstitucionalidad y amparo contra normas. 2. *Control difuso de la constitucionalidad de las leyes*. 3. *Acción de amparo*. A. Competencia. a. Corte Suprema de Justicia. b. Tribunales Contencioso-Administrativos. B. Carácter personal respecto del agraviado. C. objeto. a. Actos privativos del Congreso. b. Vía de hecho administrativa. D. Procedimiento. a. Solicitud. b. Aceptación de los hechos. c. Improcedencia de la recusación. d. Apelación. E. Improcedencia. F. Amparo contra sentencias. a. Competencia. b. Procedencia. c. Improcedencia. G. Amparo autónomo contra actos administrativos.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos: Corte Suprema de Justicia*. 2. *El Contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Contencioso de anulación. a. Objeto: los actos administrativos (caracterización). b. Motivos. c. Requisitos del libelo. d. Admisibilidad. a'. Inexistencia de recurso paralelo. b'. Lapso de caducidad. e. Suspensión de efectos del acto administrativo. a'. Procedencia. b'. Daños. f. Sentencia. a'. Poderes del juez. b'. Vicio. c'. Apelación. B. Contencioso de anulación y condena. C. Contencioso de anulación y amparo. a. Competencia. b. Carácter. c. Procedencia. 3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*. A. Procedimiento. B. Lapsos de caducidad. 4. *Contencioso-administrativo de las demandas*. A. Contratos administrativos. B. Ejecución. C. Perención. 5. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación*. 6. *Recursos contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso-tributario. B. Contencioso-funcional. C. Contencioso-inquilinario. a. Lapso de caducidad. b. Costas.

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta junio de 1991; de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta junio de 1991.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad*. A. Servidumbres administrativas (conductores eléctricos). B. Régimen inquilinario. 2. *Expropiación*. A. Juicio expropiatorio. a. Partes. b. Oposición. c. Avalúo. a'. Requisitos. b'. Precios medios. c'. Valor comercial.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Regulación legal: Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*. A. Cuerpos de seguridad del Estado. 2. *Cargos*. 3. *Demandas por responsabilidad*.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Público*A. *Poder Legislativo: Conflicto de leyes*

CSJ-SPA-CP

23-4-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Examinadas las razones de la solicitud o recurso de colisión entre las normas citadas, la Corte encuentra que ciertamente se da la coexistencia de disposiciones diferentes referidas para un mismo supuesto de hecho, la explotación de los hidrocarburos, con motivo de la entrada en vigor de otras disposiciones legales, que justifica que la Corte resuelva cuál de ellas debe prevalecer, en ejercicio de la competencia que le atribuye el ordinal 5º del artículo 215 de la Constitución, y el ordinal 6º del artículo 42 de su ley orgánica, respectivamente. Conflicto éste que surge, fundamentalmente, no sólo de la coexistencia de normas jurídicas que son contrarias entre sí, sino porque la última de dichas leyes cronológicamente, es decir, la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, contiene una derogación indeterminada con la consabida y criticada fórmula de dejar sin efecto las normas que a la nueva ley se opongan, sin nombrarlas, que determina, sin lugar a dudas, la existencia de un conflicto entre leyes que la Corte debe resolver, de ser requerida para ello, como lo ha asentado esta misma Corte en sentencia de fecha 1-2-82 (Vid. *Boletín de Jurisprudencia* Nº 5, primer trimestre de 1982, enero a marzo, pp. 11 y ss.). En otras palabras, que las leyes en cuestión comprenden supuestos de hecho comunes, pero contemplan consecuencias contrarias, con la circunstancia, de que una de dichas leyes es especial respecto de las otras y, una de éstas, además, es orgánica y posterior. Es decir, que también existe contrariedad entre normas de diferente jerarquía. Todo lo cual permite concluir que ciertamente estamos en presencia de una verdadera colisión de leyes y no frente a un problema de interpretación de la ley. La primera existe, en los casos de "oposición permanente de principios". Mientras que el segundo, en "un caso eventual" (Vid. Corte Federal, sentencia de 15-5-42, *G.O.* Nº 20.827).

En efecto, el encabezamiento del artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, establece, de una manera general, lo siguiente:

"Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas y a las obras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta ley. Como consecuencia de lo dis-

puesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción se hará efectiva el día 31 de diciembre de mil novecientos setenta y cinco”.

Y su último aparte reza textualmente:

“Lo referente a la industria del gas natural y el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, se regirá por lo dispuesto en la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y la Ley que Reserva al Estado la Exploración del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, respectivamente, en *cuanto no colida con lo dispuesto en la presente ley*”. (Subrayado de la Corte).

Asimismo, en lo atinente a la gestión de las actividades de hidrocarburos reservadas, el artículo 5º de la ley citada anteriormente, establece las siguientes formas:

“El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1º de la presente ley directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas”.

“En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán en el ejercicio de cualquiera de las señaladas, el artículo 5º de la ley citada anteriormente, establece las siguientes formas:

participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes”.

Y el artículo 6º *eiusdem*, por lo que respecta a las competencias del Ejecutivo Nacional para llevar a cabo las actividades reservadas de hidrocarburos contempla lo siguiente:

“A los fines indicados en el artículo anterior, el Ejecutivo Nacional organizará la administración y gestión de las actividades reservadas, conforme a las siguientes bases:

Primera: creará, con las formas jurídicas que considere convenientes, las empresas que juzgue necesarias para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas y liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de la propiedad del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la base segunda de este artículo y, en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituidas con un solo socio.

Segunda: atribuirá a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas.

Tercera: llevará a cabo la conversión en sociedad mercantil de la Corporación Venezolana del Petróleo, creada mediante Decreto Nº 260 de 19 de abril de 1960.

Cuarta: a los solos fines de agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional constituirá o hará constituir

las empresas que estime convenientes, las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad de la empresa prevista en la base Segunda de este artículo.

Quinta: A los fines de proveer a la empresa prevista en la base Segunda de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras constituidas conforme a las bases Primera, Tercera y Cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago de impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las empresas operadoras a los fines del impuesto sobre la renta”.

Y por último la ley antes citada, en su artículo 28, deroga las normas contrarias, en la siguiente forma:

“Se derogan las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, y cualquiera otra, que colidan en la presente ley”.

Por su parte, la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, en su artículo 1º, establece lo siguiente:

“Se reserva al Estado por razones de conveniencia nacional, la industria del gas natural proveniente de yacimientos de hidrocarburos”.

Y el artículo 2º de la ley antes citada expresa:

“La industria del gas será ejercida por el Gobierno Nacional y la explotará por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo”.

Y el primer párrafo de esta norma dispone lo siguiente:

“Cualquier otro medio de explotación de esta industria deberá ser autorizado por ley especial”.

Y finalmente, la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, en cuanto a la explotación de este hidrocarburo, dispone en su artículo 5º, lo siguiente:

“Sólo podrá licuarse el gas que se produzca asociado con el petróleo y que no esté almacenado por razones de conservación, excepto que se estime más conveniente para la Nación reinyectarlo al yacimiento o utilizarlo para otros fines de mayor interés público. Cuando la reinyección al yacimiento sea eficiente y económica en función del que se conserva o por la cantidad de crudo recuperable, dicha reinyección se efectuará con preferencia a la de otra sustancia. Los concesionarios deberán prestar todas las facilidades operacionales para los programas de conservación de gas.

“El Ejecutivo Nacional dispondrá el destino que deba darse al gas que no pueda ser recibido por el Estado”.

Por su parte, la Ley de Hidrocarburos, también citada anteriormente, en su artículo 3º, establece:

“El derecho de explorar con carácter exclusivo y el de explotar, manufacturar o refinar y transportar por vías especiales las sustancias a que se refiere el artículo 1º podrá ejercerse:

Primero. Directa y exclusivamente por el Ejecutivo Nacional.

Segundo. Por Institutos Autónomos y Empresas de la propiedad exclusiva del Estado en las que éste conserve por ley el control de las decisiones, a quienes esos derechos sean transferidos. Tales derechos no podrán ser enajenados, gravados ni ejecutados. En este caso regirán las siguientes normas:

a) Los derechos de exploración y de explotación se ejercerán en las áreas que con autorización del Senado de la República hayan sido o sean asignados por el Ejecutivo Nacional. Tales derechos no podrán ser enajenados, gravados ni ejecutados.

b) A los organismos antes mencionados les estará permitido, para la realización de tal ejercicio, celebrar convenios y promover empresas mixtas y formar parte de ellas, siempre que los términos y condiciones que se estipulen en cada contrato sean más favorables para la Nación que los previstos para las concesiones en la presente ley. Estos convenios no conferirán derechos reales sobre los yacimientos.

c) Las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, aprobarán las bases de contratación dentro de las condiciones que fijen.

d) En todo caso los convenios quedarán sometidos a las siguientes disposiciones:

1) La duración de los convenios podrá ser hasta de veinte (20) años, contados a partir del comienzo de la explotación; en este caso el período de exploración no excederá de cinco (5) años. Si por las características especiales de un área determinada, el Ejecutivo Nacional lo estima necesario, la duración, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, podrá ser hasta de treinta (30) años comprendido el período de exploración.

2) En las bases de contratación que aprueben las Cámaras en sesión conjunta, se determinará la extensión máxima, la forma, orientación y demás especificaciones, según las características de la zona que vaya a ser objeto de contratos. En los convenios de exploración y subsiguiente explotación, mediante un proceso de selección alternada entre ambas partes, que tienda a garantizar al país la retención de áreas adecuadas, las partes contratantes harán reducciones del área original hasta obtener una superficie no mayor del 20% de dicha área. A los fines de la selección alternada, el área objeto de cada contrato será dividida en lotes no mayores del 10% de dicha área. En el caso de que el área original no exceda de 10.000 hectáreas, si el 20% de ella no permite emprender una explotación comercial, la superficie de explotación podrá llegar hasta el 50%.

3) Para la selección de los contratistas el organismo público promoverá, en cuanto sea aconsejable, la concurrencia de diversas ofertas.

4) Los impuestos, contribuciones y demás obligaciones fiscales, establecidos en estas u otras leyes, serán aplicables a las actividades objeto de estos convenios con las limitaciones establecidas en la primera parte del artículo 46 de la presente ley.

5) En los convenios se estipulará que las tierras y obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas, y cualesquiera otros bienes adquiridos con destino al objeto de los convenios sea cual fuere el título de adquisición, deberán ser conservados para entregarse en propiedad a la Nación, al extinguirse por cualquier causa los respectivos convenios.

6) Para la celebración de los convenios, además de dar cumplimiento a lo dispuesto en el literal c) del ordinal 2º, el Ejecutivo Nacional deberá consultar previamente con el Consejo Nacional de la Energía y se requerirá la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Cuando se trate de los convenios a que se refiere el primer aparte del artículo 126 de la Constitución, se requerirá la aprobación del Congreso. Para la celebración de contratos con empresas privadas extranjeras, se exigirá que previamente se domicilien en Venezuela.

7) Una vez celebrados los convenios, el organismo público contratante remitirá el respectivo documento, dentro de los ocho días siguientes, al Ministerio de Minas e Hidrocarburos a los fines de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

8) Las disposiciones de esta ley y su reglamento serán aplicables a los convenios en cuanto les sean compatibles.

9) En los convenios se insertará la siguiente cláusula: Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de este convenio y que no puedan ser resueltas amigablemente, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras.

Tercero. Por medio de concesiones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución, las concesiones de exploración y explotación y las de explotación previstas en esta Ley, no confieren la propiedad de los yacimientos, sino el derecho real inmueble de explorar el área concedida y de explotar, por tiempo determinado, los yacimientos que se encuentren en ella de acuerdo con esta ley y con el título de la concesión. Este derecho puede ser objeto de hipoteca”.

Los textos transcritos ponen en evidencia la coexistencia de normas contrarias y contradictorias, puesto que afectan a un mismo supuesto de hecho, pero establecen consecuencias jurídicas incompatibles que, en virtud de la derogatoria imprecisa contenida, respecto de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, en el último aparte del artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y, en lo atinente a la Ley de Hidrocarburos, en el artículo 28 de la Ley Orgánica citada, determina un conflicto de leyes, cuya antinomia debe resolver la Corte. No cabe duda, pues, que ante tal situación, de leyes “emanadas del mismo poder”, que “no tienen el mismo carácter y, consiguientemente, no pueden tener tampoco la misma extensión en su aplicación”, existe lo que en una antigua sentencia de fecha 20 de agosto de 1870, la Alta Corte Federal denominó, “duda racional” porque se ofrecen “dos proposiciones contrarias entre sí” (*Memoria de 1870 a 1875*, p. 182), que determina una colisión de leyes. Es decir, lo que en sentencia de fecha 14-12-83), esta Corte en Pleno definió como “oposición de ideas, que al aplicarse a normas jurídicas dos o más regulan una misma situación en forma opuesta, o sea, que lo ordenado por unas contradigan lo impuesto por la otra” (Vid, *Boletín de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Segunda Etapa, Maximario 1, p. 13).

A este respecto, la Corte en Pleno, en la sentencia de fecha 1-2-82, anteriormente citada, estableció que estos conflictos surgidos por derogaciones imprecisas de leyes anteriores, deben resolverse atendiendo a los siguientes principios: *El principio de la identidad de la materia*, si la antinomia existe entre dos leyes generales, que permite dar prevalencia a la ley posterior si la anterior “puede considerarse derogada cuando sea idéntica la materia y la normativa que prevé una ley es absolutamente inconciliable con la otra”. *El principio de la especialidad*, cuando el conflicto se presenta entre

una ley general anterior y una especial posterior, que determina el carácter prevalente de las normas especiales en las materias de su especialidad, "solamente en las partes inconciliables, pero quedaría la antigua subsistente en las partes en que sea posible armonizarlas con la nueva legislación". Y el *principio cronológico*, en lo referente a las antinomias entre leyes anteriores y posteriores, que determina que "la ley posterior deroga a la anterior, en todo lo que en forma absoluta la excluya" (Vid, *Boletín de Jurisprudencia* N° 5, ya citado, pp. 12, 14, 15 y 16). A los anteriores criterios, debe agregarse el de la *prevalencia de las leyes orgánicas*, cuando la antinomia surja entre una ley no orgánica y otra que sí lo es, en razón de lo dispuesto en el aparte único del artículo 163 de la Constitución que reza así:

"Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas".

Regla ésta que deroga los principios de la especialidad y el cronológico, antes mencionados, ya que éstos sólo son aplicables entre leyes o normas de igual jerarquía. No obstante, si la colisión se presenta entre diferentes leyes orgánicas, resultan valederos los anteriores principios, de la especialidad y el cronológico, que son principios generales del Derecho (artículo 14 del Código Civil) y del Derecho Constitucional (artículo 177 de la Constitución).

En el caso de autos, la antinomia o conflicto se presenta entre normas de una ley *posterior y orgánica* (Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria de los Hidrocarburos), que, además, pasó a ser *general* al declarar reservadas todas las actividades de hidrocarburos y al señalar sus formas de explotación y gestión, y norma de leyes *ordinarias*, que son *anteriores*, pero, de las cuales una es *general* (Ley de Hidrocarburos) y otra *especial* (Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural). Y a esto se agrega que todas las leyes mencionadas se refieren a un mismo supuesto de hecho, la explotación de los hidrocarburos, de manera general, como la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y la Ley de Hidrocarburos, respectivamente, o especial, como la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural. Pero, sin embargo, las consecuencias jurídicas que unas y otras establecen para ese mismo supuesto, además de ser necesarias, son incompatibles. Es decir, que la incompatibilidad resulta no sólo de su contenido, "sino de la obligatoria simultaneidad de su cumplimiento" (Vid, en este sentido, Sánchez Covisa, Joaquín, "La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano", en *Obra Jurídica* del mismo autor. Ediciones de la Contraloría General de la República, 1976, p. 189).

Ante las anteriores antinomias, el solo principio constitucional de la prevalencia de las leyes orgánicas, no es suficiente, porque la ley orgánica, contraria de las otras no orgánicas, anteriores, dejó a salvo las disposiciones de éstas que no contradigan a aquélla orgánica, lo que obliga a la Corte a determinar cuáles disposiciones, de las enfrentadas, deben considerarse implícitamente derogadas por la ley orgánica, no tanto por su jerarquía, de ley intermedia o de *supra* ley, sino por su inconciliabilidad con ésta, que, además, es posterior. Es decir, que si se llega a la conclusión de que las consecuencias jurídicas que establecen cada una de las leyes no orgánicas, para el supuesto de hecho común, resultan igualmente incompatibles con la materia regulada por la ley *orgánica*, toca a la Corte establecer la primacía de ésta y no de aquéllas. No cabe duda, de la simple comparación de los textos legales transcritos anteriormente que, en verdad, existe la colisión entre las leyes señaladas por la empresa del Estado recurrente, porque contienen "disposiciones contradictorias que se destruyen unas por las otras" (Vid, Acuerdo de la Corte Federal y de Casación de 13 de agosto de 1894, en *Memoria de la Alta Corte Federal* de 1895, p. 373), porque se excluyen, hasta el

punto. "que la una no puede existir enfrente de la otra" (Vid, Acuerdo de la misma Corte de 2 de agosto de 1897, en *Memoria de la Alta Corte Federal* de 1898, p. 307).

B. El Poder Judicial

a. La jurisdicción

CSJ-SPA (159)

17-4-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Lima

La jurisdicción como función de administrar justicia a cargo del Estado, que ejercen los tribunales de justicia, es condición "sine qua non" para que el juez, ejerciéndola, pueda emitir válidamente pronunciamientos sobre los asuntos cuyo conocimiento y decisión le hayan sido asignados por la Ley.

La jurisdicción, entendida como la función de administrar justicia a cargo del Estado, que ejercen ordinariamente y en nombre de la República los tribunales de justicia que conforman la rama judicial del poder público, es condición *sine qua non* para que el juez, ejerciéndola, pueda emitir válidamente pronunciamientos sobre los asuntos" cuyo conocimiento y decisión le hayan sido asignados por la ley.

Luego, frente al planteamiento de un asunto, no puede el juez entrar a analizar si él o cualquier otro juzgador tiene competencia para conocer, sin antes haber precisado si efectivamente corresponde a los tribunales nacionales, y no a otro órgano del poder público —o, en su caso, el juez extranjero—, ejercer la función jurisdiccional en cada caso concreto.

De allí que, al ser propuesta la falta de jurisdicción como cuestión previa, y aun en los casos en que se la oponga junto con otras de las contempladas en el ordinal 1º del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil o en los restantes ordinales de dicho artículo, frente al imperativo —inadvertencia o no del legislador— del artículo 349, *eiusdem*, está obligado el juez, en el quinto día siguiente al vencimiento del lapso de emplazamiento, ateniéndose únicamente a lo que conste en los autos, a emitir un fallo único que contenga su pronunciamiento sobre todas las específicas cuestiones previas contempladas en el ordinal 1º del artículo 346 del citado texto adjetivo, promovidas por el demandado, entre ellas la falta de jurisdicción —llamada a ser resuelta prelatoriamente—, en razón, como ya fue expresado, de que sólo podrá el juez emitir válidamente los subsiguientes y conjuntos pronunciamientos, si previamente ha confirmado su propia jurisdicción, como integrante del Poder Judicial nacional, para conocer del caso concreto.

Como consecuencia de todo lo precedentemente expuesto y, además, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 353 del Código de Procedimiento Civil, declarada con lugar la falta de jurisdicción, mal podría resolver el juez las otras cuestiones previas que hayan sido propuestas por el demandado, puesto que tal declaratoria produce, incluso, como efecto la extinción del proceso.

En consecuencia, mal obró el juez cuando, propuesta la falta de jurisdicción y la incompetencia como cuestiones previas, emitió su pronunciamiento únicamente por lo que respecta a la competencia, sin antes haber dilucidado la cuestión de jurisdicción, contrariando de esta manera lo ordenado por el artículo 349 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que debió dictar una sola decisión que abrazara ambos pronunciamientos y precisara, antes de decidir si es o no competente, si contaba con jurisdicción para emitir tal decisión.

b. *Corte Suprema de Justicia. Avocamiento*

CSJ-SPA (179)

25-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Línea Aeropostal Venezolana, S.A.

La competencia del tribunal que está conociendo de la causa es uno de los requisitos fundamentales para la procedencia del "avocamiento".

Al respecto, debe esta Sala precisar que la solicitud de avocamiento formulada en los términos expuestos no cumple con los requisitos esenciales para su procedencia, más aún, confunde la noción de competencia con la institución del avocamiento a que se refiere el ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —potestad exclusiva de esta Sala Político-Administrativa, conforme al artículo 43 *ejusdem*— entendido este último como la posibilidad de atraer o llamar a sí cualquier causa sometida al examen y decisión de un órgano jurisdiccional.

Esta Sala, en diversas oportunidades, ha tenido a bien precisar que el avocamiento requiere de circunstancias como son:

- 1) Que un asunto judicial curse ante algún otro Tribunal de la República;
- 2) Que ese Tribunal, que está conociendo del asunto, fuese el competente;
- 3) Que ese Tribunal no haya perdido jurisdicción para seguir conociendo, bien por haber admitido la apelación, o por haber dictado sentencia sometida a la consulta de ley; y
- 4) Que exista afinidad entre el asunto judicial y la "materia" para cuyo conocimiento es competente la Sala Político-Administrativa.

Por tanto, uno de los requisitos fundamentales para la procedencia del avocamiento cuando así lo considerase conveniente, es una manera de darse competencia discutido, la consecuencia sería plantear directamente la regulación de la competencia.

La potestad de esta Sala de solicitar algún expediente y avocarse a su conocimiento es la competencia del Tribunal que está conociendo de la causa y, si ello es cuando no la tuviere otorgada por ley y, en particular, por algún ordinal distinto al 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que, en caso contrario, esto es, poseer la competencia de la causa cuyo avocamiento se solicita, no cabría la figura de este último que es un medio particular de absorber una competencia cuando no la tiene atribuida expresamente y, no se trata de algún caso —que como sostienen los solicitantes— es supuestamente de la competencia de esta Sala Político-Administrativa.

En virtud de lo anterior y siendo el alegato fundamental de la solicitud de avocamiento la supuesta incompetencia del Juzgado Superior Segundo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, para conocer de la demanda por estimación y cobro de honorarios profesionales contra la Línea Aeropostal Venezolana, S.A., al considerar competente la Sala Político-Administrativa, forzoso es concluir en la improcedencia del avocamiento solicitado y así se declara.

c. *Usurpación de funciones judiciales*

CSJ-SPA (280)

6-6-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El Poder Judicial (Tribunales Agrarios de Primera Instancia) y no los Gobernadores de Estado, es el competente para resolver los conflictos sobre la propiedad y posesión de los inmuebles rurales, y dictar medidas de desalojo y de restitución a sus propietarios legítimos sobre dichos bienes, en los casos de conflictos relativos a controversias sobre la propiedad, permanencia o posesión de tales bienes, entre presentes propietarios y los supuestos ocupantes o invasores.

En este sentido debe determinar la Sala, si tal proceder, la orden de recuperación del fundo invadido, y de su entrega a quienes son sus propietarios legítimos, está o no dentro de los límites de la competencia que se atribuye a los gobernadores en la Constitución y las leyes de la República, o si, por el contrario, ello forma parte de la función del Poder Judicial.

En Venezuela, la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio (artículo 117), consagrándose así el Principio de Legalidad. Pero, además, cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, sin que ello signifique que a los órganos que le incumbe su ejercicio no colaboren entre sí para la realización de los fines del Estado (artículo 118). Precisamente, ante la violación de tales presupuestos es que la misma Constitución ha establecido que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos nulos (artículo 119), y que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley (artículo 121).

Por otro lado, la propia Constitución (artículo 23), determina, taxativamente, cuáles son las atribuciones del gobernador y, dentro de ellas, no se halla ninguna que faculte a éste para resolver mediante órdenes de desalojo, conflictos entre particulares y mucho menos la de ejecutar medidas sobre bienes ajenos para restituir tales bienes en beneficio de quienes aleguen ser sus propietarios. Ello es, ni más ni menos, ejercer funciones jurisdiccionales que requieren texto expreso legal para que órganos diferentes a los judiciales puedan ejercerlas. En efecto, el artículo 201 de la Constitución señala que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que determine la ley orgánica. Y la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 2º, indica cuáles son los órganos que ejercen dicho Poder, indicando al lado de la Corte Suprema de Justicia, a los tribunales de jurisdicción ordinaria y a los tribunales de jurisdicción especial. Mientras que su artículo 4º define como función propia del Poder Judicial, la de "*conocer, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan, decidirlos definitivamente y ejecutar o hacer ejecutar las sentencias que dictare*". Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 1º otorga la jurisdicción civil, es decir, de derecho privado, a los jueces ordinarios, salvo lo que establezcan las leyes especiales.

Dentro de este mismo orden de ideas, se tiene que el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, atribuye a los tribunales que ella misma crea, el conocimiento y decisión, entre otros asuntos, de los conflictos que surjan de la propiedad de predios rústicos, lo cual lo ratifica el artículo 12, literal

“B”, *eiusdem*, al asignar a los Juzgados Agrarios de Primera Instancia, las acciones petitorias y posesorias sobre dichos predios y, en concreto, el literal “H” del artículo citado, de la Ley orgánica últimamente citada, al atribuir a aquellos tribunales “los juicios de desocupación o desalojo de predios rústicos o rurales”.

En consecuencia, es al Poder Judicial de la República, y dentro de él, a los Tribunales Agrarios de Primera Instancia, como tribunales de jurisdicción especial, a quienes compete resolver los conflictos sobre la propiedad y posesión de los inmuebles rurales, y dictar medidas de desalojo y de restitución a sus propietarios legítimos, sobre dichos bienes, en los casos en que se originen conflictos relativos a controversias sobre la propiedad, la permanencia o la posesión en aquellos bienes, entre sus presuntos propietarios y los supuestos ocupantes o invasores.

Puede concluirse, entonces, que al intervenir en la forma en que intervino el Gobernador del Estado Bolívar, para poner fin a la disputa surgida entre los propietarios de los fundos “Caraqueño” y “Altamira”, y las personas que fueron calificadas de invasores, ordenando su desalojo y la restitución de los terrenos ocupados a quienes consideró sus propietarios legítimos, usurpó la función jurisdiccional que le corresponde al Poder Judicial, lo cual constituye una violación de los artículos 201 de la Constitución, en concordancia con sus artículos 117 y 118, así como de los artículos 2º y 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y de los artículos 1º y 12, literales “B” y “H” de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en concordancia con el artículo 1º del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, por haberse encontrado en el acto impugnado los motivos de nulidad absoluta de infracción de normas constitucionales, sancionada expresamente con nulidad, y de incompetencia manifiesta, se declara la nulidad absoluta del decreto impugnado, conforme lo previsto en los artículos 119 del Texto Fundamental, y 19, ordinales 1º y 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicables a las administraciones estatales, de acuerdo al artículo 1º de esta última ley; como en efecto así lo declara esta Sala.

Además, se observa que el Gobernador del Estado Bolívar, al dictar el acto impugnado, usurpando funciones jurisdiccionales, se extralimitó en la competencia que le otorga el artículo 4º del Instructivo Presidencial N° 5, del 13-1-83, relativo a las medidas de policía que pueden adoptar los gobernadores de Estado, en los casos de invasiones de fundos y predios rústicos, así como de “sustanciar y decidir acerca de su recuperación” ya que no actuó dentro de los límites de su competencia, como se le advertía en dicho instructivo, y así se declara.

d. *Normas sobre arancel judicial*

CSJ-SPA (167)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Simón Tadeo Gutiérrez vs. Consejo de la Judicatura.

Las funciones establecidas en los artículos 11, 20, 21 y 23 de la Ley de Arancel Judicial, le corresponden exclusivamente a la persona que ejerce el cargo de Secretario del Tribunal, siendo por tanto la única que puede vulnerarlas directamente.

De acuerdo a los hechos narrados en el informe levantado por la Inspectora de Tribunales, Iris Troconis de Alemán, así como en el Acta suscrita por la mencionada Inspectora y el Juez encausado, se observa que las normas anteriormente transcritas

sí fueron inobservadas. Sin embargo, se debe señalar que las funciones establecidas en los artículos 11, 20, 21 y 23 de la Ley de Arancel Judicial, le corresponden exclusivamente a la persona que ejerce el cargo de Secretario del Tribunal, quien es la única, en consecuencia, que puede vulnerarlas directamente.

A su vez, señala el artículo 24 de la Ley de Arancel Judicial:

“Artículo 24. Mientras no sea liquidada la planilla correspondiente, de acuerdo con los artículos anteriores, la actuación no será realizada por el Tribunal, a menos que se trate de actuaciones de reconocida urgencia, a juicio del juez o para las cuales se requiera la previa computación del tiempo empleado en la actuación a efectuarse, pues en estos casos los derechos los podrá recibir el Secretario, quien oportunamente entregará la planilla respectiva al interesado”. (Destacado de la Sala).

Del artículo 24 de la Ley de Arancel Judicial antes transcrito se pueden extraer diferentes faltas; sin embargo, para el caso de autos, se puede señalar que la falta cometida —de acuerdo a lo establecido en el informe suscrito por la Inspectora de Tribunales, Iris Troconis de Alemán, así como por el Acta levantada por dicha Inspectora y el Juez Simón Tadeo Gutiérrez Sosa, fue la de practicar citaciones y notificaciones sin que previamente se hubieren expedido las planillas correspondientes. Ahora bien, la función de practicar citaciones y notificaciones le corresponde al Alguacil del Tribunal; en consecuencia, sólo la persona que ostenta dicho cargo puede vulnerar dicha norma jurídica en el caso específico señalado por la Inspectora de Tribunales.

Ahora bien, en reciente sentencia de esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 15 de noviembre de 1990, pertinente para el caso de autos, se estableció lo siguiente:

“La culpabilidad supone la posibilidad de imputarle a una persona un delito o falta del orden que sea. La “culpabilidad” es definida por Jiménez de Azúa como “el conjunto de presupuestos que fundamentan la responsabilidad *personal* de la conducta antijurídica”. (Subrayado de la Sala).

Por todo lo dicho anteriormente, no comparte esta Sala la conclusión a que llega la decisión impugnada respecto a la responsabilidad del recurrente por la inobservancia de los artículos 11, 20, 21, 23 y 24 de la Ley de Arancel Judicial, en virtud de que dichas faltas a la referida Ley fueron cometidas por el Secretario o el Alguacil del Tribunal investigado y no por el juez del mismo, ahora el recurrente. En consecuencia, no existe coincidencia entre los hechos narrados tanto en el informe levantado por la Inspectora de Tribunales, Iris Troconis de Alemán, así como en el Acta suscrita por dicha Inspectora y el juez encausado y la culpabilidad que por dichos hechos se le atribuye al recurrente, por lo que se concluye que el acto impugnado, dictado por el Consejo de la Judicatura en fecha 15 de noviembre de 1988, no está ajustado a derecho y así se declara.

e. *Responsabilidad disciplinaria*

CSJ-SPA (167)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Simón Tadeo Gutiérrez vs. Consejo de la Judicatura.

La Corte analiza las causales por las cuales los jueces pueden ser sancionados.

A su vez el numeral 2º del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial establece:

“Artículo 44. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, los jueces serán destituidos de sus cargos por las causas siguientes:

1.
2. Cuando atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial, o cometan hechos graves que, sin constituir delitos, comprometan la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público”.

El supuesto de hecho de la norma jurídica antes transcrita e invocada en la decisión objeto de este recurso, lo componen un conjunto de conceptos que por su amplitud e indeterminación permiten su aplicación a una infinidad de hipótesis. Es por ello que se hace necesario un análisis de la misma con base en el contexto de la Ley de Carrera Judicial a fin de determinar su verdadero alcance.

Los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de Carrera Judicial contienen 28 numerales contentivos de distintas causales por las cuales los jueces pueden ser sancionados. Dentro de esos 28 numerales se encuentra, por supuesto, el numeral 2º del artículo 44 objeto de este examen.

Ahora bien, en los 27 numerales establecidos en los artículos 42, 43 y 44, distintos al numeral 2º del artículo 44, se encuentran supuestos que pueden ser, *per se*, considerados como atentatorios contra la respetabilidad del Poder Judicial o considerados como hechos graves que, sin constituir delitos, comprometen la dignidad del cargo o le hacen desmerecer en el concepto público al juez que los comete.

Así se observa, el numeral 1º del artículo 42 establece como causal de amonestación el hecho de que los jueces “ofendieren de palabra, por escrito o vías de hecho a sus superiores o a sus iguales o inferiores”. Este supuesto podría ser considerado como un atentado contra la respetabilidad del Poder Judicial; sin embargo, la propia ley lo sanciona con amonestación.

Asimismo, el numeral 3º del artículo 44 establece que los jueces serán suspendidos “cuando reciban dádiva de alguno de los litigantes en el pleito”. Esta hipótesis podría tenerse como un hecho grave que compromete la dignidad del cargo y hacen al juez desmerecer en el concepto público. Pero, al igual que el numeral 1º del artículo 42, el legislador decidió darle a esta falta un tratamiento distinto y la sancionó con la suspensión del cargo.

En consecuencia, se debe señalar como primer criterio que los hechos jurídicos posibles de ser enmarcados en el supuesto de hecho del numeral 2º del artículo 44, serán aquéllos que no hubieren sido ya regulados en las restantes 27 causales.

Asimismo, del análisis de todas las causales previstas en los artículos 42, 43 y 44 se puede observar que la Ley de Carrera Judicial sanciona distintos hechos que tienen entre sí distinta naturaleza. En primer lugar se encuentra un conjunto de supuestos que están directamente relacionadas con el incumplimiento objetivo de las funciones inherentes al cargo de juez y con la buena marcha del tribunal, a su cargo; en segundo lugar, se encuentran supuestos que están estrechamente vinculados con las conductas personales que desdican de la probidad de la persona que ostenta el cargo de juez independientemente que cumpla a cabalidad con sus funciones; en tercer lugar, están aquellos supuestos que regulan las incompatibilidades objetivas del cargo de juez, el abuso de poder y la extralimitación de funciones; y, por último, están los relacionados con reincidencias de infracciones no clasificables en los grupos anteriores.

Estas categorías y sus correspondientes causales son:

1. Las que están directamente relacionadas con el incumplimiento objetivo de las funciones inherentes al cargo de juez y con la buena marcha del tribunal a su cargo:

“Artículo 42. Los jueces podrán ser amonestados por las causas siguientes:

-
4. Cuando dejen de dar audiencia o despachar sin causa justificada o incumplan el horario establecido.
 5. Cuando se ausenten del lugar donde ejerzan sus funciones en tiempo hábil y en forma injustificada, sin la licencia respectiva.
 6. Cuando sea llevado en forma irregular el Libro del Tribunal.
 7. Cuando incurran en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o de cualquier diligencia en los mismos”.

“Artículo 43. Los jueces serán suspendidos de sus cargos por las causas siguientes:

- ...
3. Cuando no den el rendimiento satisfactorio anual, evaluado como se indica en el artículo 36 de esta ley”.

“Artículo 36. Para evaluar el rendimiento de los jueces, el Consejo de la Judicatura tomará en consideración, entre otros, los siguientes elementos:

1. El número de sentencias definitivas o interlocutorias dictadas mensualmente y la calidad de ellas.
 2. El número de las sentencias confirmadas, revocadas o casadas, con distinción de las definitivas y las interlocutoras.
 3. El número de las audiencias o días de despacho en el Tribunal en cada mes del año.
 4. La observancia de los plazos o términos judiciales a que esté sujeto el juez, conforme a la ley.
 5. La duración de la relación en las causas principales y en las incidencias, en sus casos.
 6. Los diferimientos de las sentencias, autos y decretos.
 7. Las inhibiciones y las recusaciones introducidas contra el juez y el número de las declaradas con lugar y las desechadas.
 8. Las sanciones a las que haya sido sometido el juez.
 9. El movimiento general de trabajo del Tribunal, representado por el número de asuntos ingresados mensualmente, el número de casos resueltos y en tramitación, los procesos paralizados y sus causas, el número de sentencias dictadas, definitivas o interlocutorias”.
4. Cuando sean reincidentes en los retrasos y descuidos a que se refiere el ordinal 7º del artículo 42 de esta ley.

... ..

7. Cuando no observen la exactitud de los plazos y términos judiciales a que están sujetos conforme a las leyes, o difieran las sentencias sin causa justificada.

8. Cuando no hicieren el nombramiento de depositarios en la forma señalada por la ley.

9. Cuando se abstengan de decidir so pretexto de silencio, contradicción o deficiencia de la ley, de oscuridad en sus términos, o cuando retardaren ilegalmente dictar alguna medida, providencia, decreto, decisión o sentencia, aunque no se hubiere interpuesto por estos motivos la queja para hacer efectiva la responsabilidad civil ni la acción penal correspondiente a la denegación de justicia”.

Artículo 44. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubieren lugar, los jueces serán destituidos de sus cargos por las causas siguientes:

- ...
4. Cuando reincidan injustificadamente en la falta de rendimiento satisfactorio anual a que se refiere el ordinal 3º del artículo 43 de esta ley.

5. Cuando fueren reincidentes en la inobservancia de los plazos y términos legales o en el diferimiento de las sentencias, como se indica en el ordinal 7º del artículo 43 de esta ley.

...

11. Cuando inobservaren las disposiciones de la Ley de Arancel Judicial”.

2. Las que están estrechamente vinculadas con las conductas que desdican de la probidad de la persona que ostenta el cargo de juez independientemente que cumpla a cabalidad con sus funciones.

Dentro de esta categoría se encuentran las siguientes causales:

“Artículo 42...:

1. Cuando ofendieren de palabra, por escrito o vías de hecho a sus superiores o a sus iguales o inferiores.

...

3. Cuando se embriaguen en lugares expuestos a la vista del público”.

“Artículo 43...:

1. Cuando soliciten préstamos en dinero o en efectos, u otros favores o servicios, que por su frecuencia u otras circunstancias, pongan en tela de juicio el decoro o la imparcialidad del funcionario.

2. Cuando contraigan obligaciones que den lugar a reclamaciones judiciales en las que fueren declarados responsables.

...

5. Cuando observen una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público”.

“Artículo 44...:

...

2. Cuando atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial, o cometan hechos graves que, sin constituir delitos, comprometan la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público (destacado de la Sala).

3. Cuando reciban dádiva de alguno de los litigantes en el pleito.

...

7. Cuando recomienden a otros jueces asuntos que cursen ante ellos”.

3. Las que regulan las incompatibilidades objetivas del cargo de juez, el abuso de poder y la extralimitación de funciones:

“Artículo 42...:

2. Cuando traspasen los límites racionales de su autoridad respecto a sus auxiliares y subalternos; a los que acudan a ellos en asuntos de justicia; o a los que asistan a estrados, cualquiera que sea el objeto con lo que lo hagan”.

“Artículo 44...:

...

6. Cuando realicen actos de ejercicio de la profesión de abogado.

...

8. Cuando formen parte de la dirección de partidos políticos o realicen actividad política de carácter público.

9. Cuando se encuentren comprendidos en uno de los motivos de incompatibilidad, no advertidos al momento de su nombramiento, como se establece en el artículo 20 de esta ley.

10. Cuando el juez actúe estando legalmente impedido.

...

12. Cuando incurran en abuso de autoridad, si se atribuyen funciones que la Ley no les confiere”.

4. Las relacionadas con reincidencias de infracciones no clasificables en los grupos anteriores:

“Artículo 43...:

...
6. Cuando incurran en nueva infracción después de haber sufrido dos (2) amonestaciones en un año”.

“Artículo 44...:

1. Cuando habiendo sido sancionados con suspensión del cargo, cometieran falta de la misma índole de las que motivaron la suspensión”.

Se observa de la clasificación de las causales analizadas anteriormente, que la ley regula ampliamente las faltas contrarias al cumplimiento objetivo de las funciones inherentes al cargo de juez y a la buena marcha del tribunal, así como las faltas por abuso de poder, extralimitación de funciones e incompatibilidades con el cargo de juez. Es por ello, así como por la propia redacción del numeral 2º del artículo 44, que esta Sala incluyó a dicho numeral dentro del grupo de supuestos que regulan las conductas personales que desdican de la probidad de la persona que ostenta el cargo de juez.

Establecido lo anterior, se debe indicar como segundo criterio que los hechos jurídicos posibles de ser enmarcados en el supuesto de hecho del numeral 2º del artículo 44, serán aquellos que tienen que ver con la conducta personal del juez, con su moral por ejemplo, con excepción, por supuesto, de aquellas conductas expresamente reguladas por las restantes causales.

Por último, el numeral segundo del artículo 44 debe ser aplicado en casos excepcionales, es decir, sólo ante la comisión de hechos que, sin ser delitos, revistan suma gravedad ya que de lo contrario se deberá aplicar el numeral quinto del artículo 43 que constituye una causal de suspensión y cuyo supuesto de hecho es bastante similar a la del mencionado numeral segundo del artículo 44.

Reza el numeral 5º del artículo 43:

“Artículo 43. Los jueces serán suspendidos de sus cargos por las causas siguientes:

...
5. Cuando observen una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público”.

Hechas estas consideraciones se debe indicar que si se examinan los catorce hechos que se imputan al recurrente, se debe concluir, en primer lugar, que los mismos son faltas que están directamente relacionadas con el incumplimiento objetivo de las funciones inherentes al cargo de juez y con la buena marcha del tribunal a su cargo y, en segundo lugar, que en su mayoría están reguladas en distintos numerales de los artículos 42, 43 y 44 de la Ley de Carrera Judicial.

Sin embargo, en criterio de esta Sala, al examinarse globalmente las faltas que se le imputan al recurrente se concluye que el Consejo de la Judicatura debió, primeramente, evaluar, con base en los parámetros establecidos en el artículo 36 de la Ley de Carrera Judicial, la gestión del Juez Simón Tadeo Gutiérrez Sosa y de concluirse que no alcanzó el nivel de rendimiento satisfactorio anual a que se refiere el mencionado artículo 36, aplicar la sanción prevista en el numeral 3 del artículo 43 *ejusdem* y no englobar, como lo hizo, todas las faltas y considerarlas como hechos graves que comprometen la dignidad del cargo y lo hacen desmerecer en el concepto público y consecuencia de ella aplicar la sanción de destitución prevista para el supuesto del numeral 2º del artículo 44.

Por todo lo dicho anteriormente esta Sala considera que la decisión impugnada adolece del vicio de falta de base legal y falso supuesto en cuanto a la aplicación del numeral 2º del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial y así se declara.

C. Poder Ejecutivo: Potestad sancionadora

CSJ-SPA (116)

14-2-91

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Tal como se indica en el escrito contentivo del recurso, de acuerdo con el artículo 13, letra e), el Decreto que rige las funciones del Instituto Nacional de Hipódromos, su Directorio tiene como atribución la de dictar los reglamentos, entre ellos los de Carreras, "Juegos y actividades".

En consecuencia, corresponde al Instituto, a través de su Directorio, reglamentar las carreras de caballos, así como los juegos y actividades del mismo.

El Reglamento Nacional de Carreras fue dictado, pues, haciendo uso de esa atribución y en su virtud se regula lo atinente a las reuniones de carreras y actividades hípcas conexas que se realicen en los hipódromos adscritos al Instituto. Hay en él un capítulo (artículo 155 y siguientes) dedicado a la profesión de entrenadores, dentro del cual se consagran las sanciones correspondientes.

Ahora bien, aun cuando el artículo 69 de la Constitución establece: *Nulle pœna sine lege*; en el caso de autos se está en presencia de un cuerpo normativo con rango de Ley como lo es el Decreto N° 675 del 21 de junio de 1985, puesto que fue dictado con fundamento en la Ley Habilitante (Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera: literal b del numeral 1º de su artículo 1º); y, en consecuencia, la reglamentación de las reuniones de carreras y actividades hípcas para lo que expresamente se halla facultado el Directorio del Instituto Nacional de Hipódromos, es de la esencia de los órganos autónomos, como son en Venezuela los Institutos Autónomos, naturaleza jurídica del ente que dictó el Reglamento Nacional de Carreras.

En cuanto al carácter sub-legal de la actividad administrativa, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que dicha actividad se desarrolla sometida a la Ley, y que no puede crear sanciones ni fallas administrativas, "salvo dentro de los límites determinados por la ley".

Ahora bien, el Reglamento sometido a revisión por ante esta Sala, es obviamente de carácter sub-legal y ello no contraviene el texto del Decreto-Ley que regula y le otorga al Instituto Nacional de Hipódromos de manera expresa la regulación de su objeto. Es pues un caso en el cual el legislador deja en manos de la Administración, y en este caso de un Instituto Autónomo, el establecimiento por vía reglamentaria, de la regulación concreta de una actividad peculiar. (Artículo 13, literales c, g, e, i del Decreto-Ley N° 675).

Es pues factible que el Reglamento Nacional de Carreras, establezca sanciones administrativas cuando la discrecionalidad de su régimen el propio legislador lo dejó establecido en la Ley que regula el Instituto Nacional de Hipódromos.

Se trata, en el caso, de sanciones administrativas que no se dirigen a regular la conducta, el proceder y comportamiento de los ciudadanos y su sometimiento a reglas, preceptos y principios que, de ser vulnerados y violados, son castigados con una pena corporal, pecuniaria o de otra índole, y por ello estamos en presencia de sanciones internas, aplicables única y exclusivamente a quienes, dentro de los hipódromos, actúan como "entrenadores de caballos" y sometidos, por tanto, a las regulaciones que

dicta el Directorio y, consecuentemente, a las sanciones, caso de incumplimiento a esa normativa.

No son sanciones para regular el comportamiento social de las personas y castigar las conductas calificadas como ilícitas o ilegales, sino sanciones para hacer cumplir la función reguladora de la actividad hípica, encomendada al Instituto Nacional de Hipódromos a través de su Directorio.

Por consiguiente, juzga la Sala que no se ha infringido el artículo 69 de la Constitución y, por consiguiente, tampoco los demás preceptos que se denuncian y relacionados con dicha disposición constitucional. Bien puede calificarse a los Reglamentos dictados por el Instituto Nacional de Hipódromos "terciarios o de rango de tercer grado", puesto que no son los que prevé el ordinal 8º del artículo 190 de nuestra Constitución, esto es, aquellos Reglamentos que puede dictar el Presidente de la República para el desarrollo y aplicación de las leyes emanadas del Congreso, pero en el caso, la calidad atribuible al Reglamento dictado por el Instituto Nacional de Hipódromos por sí mismo no revela que fuese violatorio de la Constitución, y lo único que indican es que se hallan por debajo de los Reglamentos de las Leyes, de modo que ciertamente ocupan el lugar o rango en el orden de mérito de los instrumentos obligatorios emanados de las autoridades, pero como no se atribuye una violación directa de las normas impugnadas con relación a alguna ley específica u otro reglamento emanado del Poder Ejecutivo Nacional; y, aparte de las violaciones alegadas y que tienen relación exclusivamente con el artículo 69 de la Constitución y otros preceptos legales atinentes a sanciones, el planteamiento al respecto que se hace en el libelo es, pues, intrascendente y ninguna relevancia tiene en el caso de autos. Así igualmente se declara.

Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor

El Magistrado Román J. Duque Corredor salva su voto de la anterior sentencia, porque, en su criterio, la demanda de anulación ejercida por los ciudadanos Agustín Antonio Bezara Castro, Daniel Pérez García y Vittorio Catanese Di Giovanni, en contra del Reglamento Nacional de Carreras del Instituto Nacional de Hipódromos, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 4.030 Extraordinario de fecha 5 de mayo de 1988, debió ser declarada parcialmente con lugar, por las siguientes razones:

Primera: Los artículos 158 (último aparte), 159, 160, 162, 163 (último aparte) y 350 del citado Reglamento, en lo referente a las penas y sanciones que contemplan, a juicio del Magistrado disidente, invaden la reserva del poder legislativo para establecer faltas y sanciones, a que se contraen los artículos 60, ordinal 2º; 69, 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución, porque crean faltas y prevén sanciones que no están contempladas en ley alguna, y porque la función de legislar en tales materias sólo corresponde al Congreso. Además, la creación de faltas y el establecimiento de penas no cabe dentro de la competencia que el literal e) del artículo 13 del Decreto-Ley Nº 675 de 21 de junio de 1985 (*G.O.* Nº 3.574 de la misma fecha) atribuye al Directorio del Instituto Nacional de Hipódromos de "Dictar los Reglamentos del Instituto, entre ellos el Reglamento de Carreras y el de los respectivos juegos y actividades". Competencia ésta de naturaleza administrativa que está sujeta a los límites que supone la reserva legal, uno de los cuales precisamente es el de que sólo mediante ley se pueden prever faltas y sanciones. Las normas en cuestión son, pues, a juicio del Magistrado disidente, inconstitucionales, al haber incurrido el Directorio del mencionado Instituto, al formularlas, en usurpación de la función legislativa, es decir, en incompetencia manifiesta, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, siendo nulas absolutamente.

Segunda: Además, el referido Reglamento, en atención a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es un acto adminis-

trativo de efectos generales y, como todo acto administrativo, dado su carácter sublegal, sujeto a la prohibición de no poder crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, que se contempla en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. De modo que los artículos 158, 159, 160, 162, 163 y 350 del indicado Reglamento, al crear sanciones no contempladas en ley alguna resultan ser también ilegales.

Tercera: Estima quien disiente de la sentencia aprobada por la mayoría, que el principio de la legalidad de las faltas y de las penas, y la prohibición de crearlas o modificarlas a través de actos administrativos, se refiere a todo tipo de sanciones y no sólo a las que en la sentencia, de la cual discrepa el Magistrado disidente, se califican de "generales", ya que en esta delicada materia no es posible distinción alguna entre sanciones referidas a un grupo o a la colectividad. La garantía constitucional y legal que supone el principio y la prohibición de *nulla crimen. nulla poena sine lege*, previstas en los artículos 62, ordinal 2º, y 69 de la Constitución, y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es amplia e integral, y no restringida sólo a las penas que puedan afectar a toda la sociedad. También tal garantía constitucional es aplicable al Derecho Administrativo Sancionatorio o Punitivo, que no escapa a la limitación que ella supone, y que para tal Derecho establece, a manera de ratificación, el artículo 10 de la Ley Orgánica, antes señalada. En otras palabras, que no pueden existir faltas y sanciones de naturaleza administrativa que no hayan sido contempladas en una ley. Incluso la Corte en Pleno de este Máximo Tribunal, en sentencia de fecha 9-8-90, al referirse al principio constitucional de la legalidad de los delitos y faltas y de las penas, y su aplicación al poder reglamentario de la Administración, estableció:

"En este sentido se observa que siendo el texto constitucional, expresión de principios políticos fundamentales, catálogo de los derechos y garantías fundamentales y base de la organización de los poderes públicos, al clasificar los derechos y garantías y someter su regulación a las previsiones legales, entiende tal remisión a los fines de que sean las leyes las que van a determinar el contenido de tales derechos fundamentales. *vedando tal posibilidad a la norma reglamentaria y, desde luego, a los actos de la administración que no encuentran apoyo en ley alguna*. La Administración no puede, por ende, intervenir en la esfera de estos derechos más que en virtud de expresa habilitación legal, *entendiendo el concepto "legal" en su estricta significación de ley formal que el reglamento no puede sustituir en ningún caso*".

"Al ser estos derechos y garantías fundamentales materia reservada a la ley, puede concluirse en que la Administración carece, por ende, de poder para condicionar, limitar o intervenir tales derechos o garantías constitucionalmente consagrados, aun cuando el mismo pretenda basarse en una supuesta y necesaria vinculación con el bien común general".

"El carácter fundamental que la norma constitucional atribuye a estos derechos justifica por lo demás, la norma contenida en el artículo 46 de la misma que declara la nulidad de todo acto del poder público (entre ellos la ley y disposiciones generales de cualquier clase) que los vulneren o menoscaben".

Y así debió declararlo la sentencia aprobada por la mayoría.

2. *Derechos constitucionales*A. *Derecho a la defensa*

CSJ-SPA (198)

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Francisco Malavé vs. Consejo de la Judicatura

La Sala quiere expresar que la violación del derecho a la defensa, consagrado constitucionalmente en el artículo 68, existe cuando los interesados no conocen el procedimiento que puede afectarlo, se les impide su participación en él o el ejercicio de sus derechos, o se les prohíbe realizar actividades probatorias, o no se les notifican los actos que los afecten. Es decir, cuando en verdad el derecho de defensa ha sido severamente lesionado o limitado. En aquellos casos en que los órganos administrativos desconocen las pruebas de los interesados, o no las aprecian, o lo hacen erróneamente, el vicio no es de indefensión sino de falso supuesto, o en su causa o justificación. En este caso, el Tribunal Contencioso-Administrativo puede determinar la influencia o no de tal vicio en el resultado del acto, en el sentido de precisar si en verdad fue el falso supuesto el que determinó que la decisión fuera una y no otra. Si llega a concluir en que no obstante tal error, el contenido del acto no cambia y se justifica por los otros elementos que tuvo en cuenta el órgano administrativo, el Tribunal Contencioso-Administrativo se abstiene de declarar la nulidad de un acto, que, sin embargo, se justifica por esos otros elementos. Por tanto, por el motivo denunciado no existe indefensión. Así se declara.

B. *Derecho de asociación*

CSJ-SPA (239)

21-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El derecho de asociación deriva de la naturaleza social del hombre, por lo que figurando o no en el ordenamiento positivo, gozan de él todos los habitantes. El ejercicio del derecho de asociación reconoce la más amplia libertad para asociarse, siempre que el objeto a lograr sea lícito, de interés general y sujeto a las regulaciones del derecho positivo.

Es pues la perturbación a los derechos políticos consagrados en el artículo 114 de la Constitución, relativo al derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, que han sido violados, pues se ha invadido la esfera de actuación de uno de sus órganos, como es la Comisión Electoral Nacional, y la decisión "carece del carácter democrático y legal a que hace alusión nuestra Carta Magna".

Invocan, además, la violación del artículo 52 de la Constitución, relativo a los deberes de los ciudadanos en cuanto a la obediencia y acatamiento de nuestra Constitución, leyes, decretos, resoluciones... y el artículo 50 *ejusdem*, ya que "también se trata de la violación de derechos que si bien no se encuentran contenidos en nuestra Carta Magna, los mismos se encuentran contenidos en otras disposiciones legales".

Ante estos alegatos y analizado el contenido de la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la Sala considera indispensable examinar el derecho constitucional establecido en el artículo 114 vista la descripción de los hechos que motivan la solicitud de amparo, por cuanto es sobre esos fundamentos que debía establecer la sentencia apelada si se había conculcado tal derecho político.

La Sala considera que el derecho de asociación es uno de aquellos que resultan de la misma naturaleza social del hombre, de modo que, figurando o no en el ordenamiento positivo, gozan de él todos los habitantes, como ha ocurrido de hecho en muchas sociedades desde antes que fuera consagrado en forma expresa en textos legales.

La facultad de asociarse deriva de la naturaleza social del hombre, para quien es imposible el perfeccionamiento aislado y cuyas cualidades propenden a la interrelación con sus semejantes. En el derecho de asociación se comprenden las facultades de formar o integrar cualquier tipo de asociación; de escoger libremente entre las diversas organizaciones que pudieren existir; de no verse forzado a incorporarse a una determinada; e incluso de no participar en asociación alguna. "Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación", dice el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948.

El ejercicio del derecho de asociación reconoce la más amplia libertad para asociarse, con el objeto de satisfacer un determinado fin que puede ser de lucro, o simplemente de perfeccionamiento moral, intelectual, material o de participación política, siempre que dicho objeto a lograr sea lícito, de interés general y sujeto a las regulaciones del derecho positivo.

La Constitución de 1961 consagra a texto expreso este principio propio del ser humano en el artículo 70 del Capítulo Derechos Individuales, del Título III De los Deberes, Derechos y Garantías, al señalar: "Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley".

En virtud de la consagración del derecho general de asociación, la Constitución en forma inequívoca ha protegido específicamente este principio en diversas partes de su texto; así en los derechos sociales en el artículo 72, cuando no sólo garantiza el derecho a asociarse sino que lo protege, al establecer: "El Estado protegerá las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular".

A su vez, el artículo 91 de la Constitución desarrolla la libertad de asociación en sindicatos de trabajadores y de patronos, sin más limitaciones que las establecidas en la ley, con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, ratificada por Venezuela y Ley de la República consagra la libertad de asociación en su artículo 16: "1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y son la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía".

Todos los textos señalados reconocen a toda persona el derecho de asociación. En efecto, tanto la Constitución, artículo 70, como la Convención Americana consagran tal derecho, aunque la última enumera los fines para el cumplimiento de los cua-

les es posible asociarse libremente. Por otra parte, se especifican las restricciones posibles al ejercicio de este derecho, que no es sino el reconocimiento de que no hay impedimento de imposición de restricciones legales.

En este sentido tanto la Constitución, como las obligaciones internacionales de la República contraídas al ratificar la Convención Americana y hacerla parte de su derecho interno por ley (*Gaceta Oficial* Nº 31.256 de fecha 14 de junio de 1977) son coincidentes.

C. Derecho de libre tránsito

CPCA

6-6-91

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Germán P. Gómez vs. FONAIAP.

Debe esta Corte, antes de cualquier otro asunto, declarar si tenía o no el *a quo* competencia para conocer del asunto que ante sí le fue planteado. Corresponde como competencia ordinaria a esta Corte conocer en primera instancia de los recursos contenciosos de anulación contra los actos administrativos de los institutos autónomos. Procede de un instituto autónomo la actividad que por esta vía se denunció, la que así es afín con la materia que le corresponde a esta Corte como competencia ordinaria, razón por la cual correspondía en primera instancia a este Tribunal conocer del amparo que fue interpuesto ante el *a quo*; por la cual anula la recurrida, y ahora, esta Corte como Órgano Jurisdiccional actuando en primera instancia, pasa a decidir en los términos siguientes:

Efectivamente al ciudadano Germán Pastor Gómez Gutiérrez le fue prohibida la entrada a la institución; no fue en autos demostrada irregularidad de alguna magnitud o circunstancia de hecho que imponga la prohibición de entrada contra el ciudadano antes mencionado al FONAIAP. Cierto es que un ciudadano puede hacer uso de la forma como está reglada la sede de una institución pública con las restricciones reglamentarias respectivas; así la sede de la institución puede ser usada por el ciudadano Germán Pastor Gómez Gutiérrez de la misma forma como lo puede hacer cualquier otro ciudadano, y con la misma libertad y restricciones que le estarían acordadas o impuestas a cualquier otra persona. De esta forma violentó el agravante derechos pertenecientes al denunciante al considerar que nada tenía que buscar en la señalada sede el ciudadano Germán Pastor Gómez Gutiérrez por haber sido destituido. La prohibición de entrar a la dependencia de la institución implica así violación al derecho constitucional de libre tránsito que, por supuesto, en su moderna estimación ha de considerarse extendido al derecho que se tiene para transitar libremente por cualquier lugar, mientras no existan legítimas restricciones a tal libertad.

Tal sentido implica el derecho a transitar, con las restricciones respectivas —uso exclusivo o privado del Estado— en las instituciones públicas venezolanas, correspondiendo tal derecho a cualquier ciudadano. No está dentro de la esfera de las potestades del Gerente General de FONAIAP impedir la entrada a la institución del ciudadano Germán Pastor Gómez Gutiérrez: este Juzgado es del criterio que se produjo violación a la norma constitucional que prescribe el derecho a libre tránsito —artículo 64—; por ello, para el restablecimiento respectivo, ordena no hacer efectiva esa prohibición que se había dictado contra el ciudadano Germán Pastor Gómez Gutiérrez, destinada a impedirle el acceso a la institución.

D. *Derecho de asociarse en partidos políticos*

CSJ-SPA (239)

21-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El derecho de asociarse en partidos políticos con fines lícitos y el ejercicio de tal derecho político se reconoce a todos los venezolanos aptos para el voto (Art. 111 de la Constitución), con la única limitación impuesta por la Constitución, de que la participación sea por métodos democráticos.

Consecuentemente se constata, en el específico, que el artículo 114 de la Constitución se relaciona con el artículo 70 *ejusdem*.

El texto del artículo 114 de la Constitución es el siguiente: “Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley”.

El derecho de asociarse en partidos políticos con fines lícitos y el ejercicio de tal derecho político se reconoce a todos los venezolanos aptos para el voto comprendidos en el artículo 111 de la Constitución. El objeto de la asociación en partidos es el participar en la orientación de la política nacional. La única limitación que impone la Constitución es que esta participación sea por métodos democráticos, y para ello el único aparte del artículo 114 reserva al legislador la reglamentación de la disposición constitucional referida a los partidos políticos. Por ello la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones regula su naturaleza, finalidades, estatutos, régimen de afiliación, constitución, obligaciones, requisitos de existencia, de cancelación, de disolución, entre otros. E, igualmente, regula la actividad que pueden realizar y cómo han de hacerlo, en particular su participación en los procesos electorales.

La sentencia del *a quo*, considera que “no puede hablarse del derecho de asociación en partidos políticos, sin que ello implique la exigencia de que tales organizaciones se estructuren y operen mediante los métodos democráticos, esto es, la ausencia del autoritarismo, el sometimiento a la ley, el predominio de la voluntad mayoritaria”. Por ello, concluye que el derecho político de asociarse en partidos, contemplado en el artículo 114 de la Constitución, “puede ser protegido a través del amparo constitucional”. Es como consecuencia de ello, que la sentencia considera que puede ser válidamente alegada la lesión del derecho contemplado en el artículo 114, “en los casos en los cuales se denuncien como conculcados por parte de los órganos de decisión de los partidos políticos cualquiera de los supuestos que la misma implica”.

De estos supuestos generales pasa la sentencia a examinar el caso para concluir que se ha violado la democracia interna del Partido, por cuanto la revocatoria de lo dispuesto en la Comisión Electoral Nacional se sustituye en dicho órgano para ejercer las funciones propias del mismo, dado que se estaba afectando la democracia interna al ordenarse realizar unas elecciones cuya fase preparatoria adolece de vicios, y para llegar a esa conclusión, la sentencia se fundamenta en lo siguiente:

1. Se está ignorando la voluntad del órgano competente en la materia electoral.
2. Se está forzando la asunción de decisiones con base en una representación numérica que no llena el quórum reglamentario; y
3. Se está sustituyendo la voluntad del órgano de control electoral por la del órgano de decisión política.

Observa esta Sala que en el caso concreto, no existe correspondencia entre la norma constitucional 114, el derecho que ella garantiza y las conclusiones de la sentencia para entrar a examinar asuntos que corresponden a la esfera estatutaria del partido "Movimiento Electoral del Pueblo" y concluir que ha sido violado el derecho de asociación en partidos políticos, más cuando los mismos solicitantes del amparo, consideran que la actuación de los órganos del partido constituyen una violación a normas de carácter estatutario.

Por otra parte, si la sentencia examinó los Estatutos para entrar a interpretar qué debe o no entenderse por cuestiones de alta política nacional y cuál es el quórum que debe o no regir las decisiones de sus órganos, ha debido también tener presente cómo regulaba la materia electoral y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, la cual constituye el desarrollo de la reserva legal establecida en el artículo 114, y donde expresamente se establecen los principios democráticos a que hace referencia la Constitución, como antes se señalara, reconociéndolas como "agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos".

De la misma manera el artículo 3 de la ley citada, consagra que los partidos políticos garantizarán en sus estatutos los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social; y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.

La ley desarrolla la condicionante constitucional de que el derecho de asociación en partidos políticos es para participar en la orientación de la política nacional, consecuentemente, ésta se garantiza mediante la reglamentación de su constitución y actividad. En función de tal finalidad, la disposición transcrita exige a los partidos que en los estatutos se garantice en forma fehaciente, tres exigencias:

1. Los métodos democráticos en su actuación;
2. Apertura de afiliación; y
3. Participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.

Los partidos políticos han necesariamente de tener un carácter democrático, la actividad del partido en todo momento debe garantizar, preservar y desarrollar los principios democráticos contenidos en la Constitución, desechando cualquier conducta o práctica que incida en el sistema democrático consagrado en ella, debiendo abstenerse de cualquier método que vulnere las formas establecidas para acceder, ejercer y participar en el sistema político venezolano. Igualmente los partidos políticos deben abstenerse de realizar cualquier actividad que directa o indirectamente constituya una amenaza al régimen constitucional, al sistema democrático y a su institucionalidad, es decir, acciones que vulneren la plena vigencia de la Constitución por mecanismos o actuaciones que contradigan lo establecido en ella.

En virtud de ello, el artículo 4 de la Ley de Partidos Políticos, impone a los partidos el deber de establecer en su declaración de principios o en su programa, el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las fuerzas armadas.

La apertura de filiación está referida a dar cumplimiento al principio constitucional de que no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

La democracia interna del partido se garantiza asegurando a los militantes la participación directa o representativa en el gobierno del partido, para que de esta manera asuman la responsabilidad y la carga de fiscalizar la actuación de éste y sean garantes

de su carácter democrático y su participación por medios democráticos en la vida del país, todo de acuerdo a lo establecido en los Estatutos de la organización.

Debe tenerse presente que un partido político para adquirir personería jurídica tiene que registrar sus estatutos, pero para que proceda la publicación de su registro es imprescindible que el Consejo Supremo Electoral haya aprobado la inserción del partido en el registro que al efecto lleva, siempre que se haya cumplido con los extremos constitucionales y legales para su inscripción.

De allí que cuando el Consejo Supremo Electoral autoriza la inscripción del partido político, es porque considera que ha cumplido con las exigencias de existencia para la participación en la vida política del país, y entre muchos requisitos que se requiere haber cumplido, está precisamente que los estatutos del partido político garanticen la participación directa o representativa de sus afiliados en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación.

Por lo señalado, esta Sala comparte el criterio sostenido en el voto salvado de la sentencia que se apela, en el sentido que en el artículo 114 de la Constitución, "pueden distinguirse dos supuestos bien diferenciados. Así la primera parte protege constitucionalmente el derecho de asociarse en partidos políticos por parte de los venezolanos aptos para el voto. En modo alguno se ha vulnerado a los presuntos agraviados el derecho de asociarse en partidos políticos... "El segundo párrafo del artículo 114... , se reserva al ámbito de la ley, la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático. Si conforme al primer párrafo el partido debe participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional, so pena de violación de la Constitución, en el segundo se reserva a la ley aquellas actividades que aseguren su carácter democrático. Entre tales actividades se encuentra, obviamente, la elección de sus autoridades internas. No puede entonces confundirse "los métodos democráticos", con el "carácter democrático" de los partidos políticos y, por ello, el artículo 5 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones obliga a estos organismos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del Partido".

II. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. Régimen jurídico de la explotación del gas natural

CSJ-SPA-CP

23-4-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Precisado lo anterior, la Corte en Pleno observa:

Tanto la Ley de Hidrocarburos como la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, tienen como presupuesto de su regulación la existencia del régimen de concesiones, dentro del cual los concesionarios tienen derechos reales inmuebles de explorar en el área concedida y de explotar, por tiempo determinado, los yacimientos concedidos que se encuentren en ella, mediante el respectivo título de concesión, así como los derechos complementarios de manufacturar o refinar y transportar por vías especiales las sustancias de hidrocarburos (artículo 3º, párrafo 3º, de la Ley de Hidrocarburos citada). En ejercicio de tales derechos, los concesionarios, respecto del gas, como hidrocarburo, pueden "controlar la producción de gas y aprovechar éste o devolverlo al yacimiento en cuanto sea posible", y extraer de tal fluido "la gasolina natural que contengan", e inclusive, hasta: "El exceso de gas que se desprenda de la formación y no pueda ser aprovechado ni devuelto al yacimiento", podía "ser quema-

do en mecheros apropiados", es decir, hasta dejar escapar directamente a la atmósfera el gas proveniente de los pozos (artículos 41, ordinal 3º; 42 de la Ley de Hidrocarburos y 121 de su Reglamento), porque el producto extraído es de su propiedad. Salvo las normas técnicas que al respecto se establecieron, estos derechos respecto del gas eran indiscutibles en favor de los concesionarios, quienes podían, como se llegó a decir, desperdiciarlo. Por ello, el Estado venezolano limitó tal derecho imponiéndoles, a través de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, promulgada el 26 de agosto de 1971, la "*obligación de entregar al Estado en la oportunidad, medida y condiciones que determine el Ejecutivo, el gas que produzcan en sus concesiones*" (art. 3º), para lo cual se utilizó la facultad prevista en el artículo 97 de la Constitución, de declarar reservadas, en favor del Estado, determinadas industrias, por razones de conveniencia nacional. Como justificación de tal medida, el Ejecutivo Nacional, el 10 de abril de 1971, al presentar por el Ministro de Minas e Hidrocarburos, el respectivo Proyecto de Ley al Congreso, expresó: "Hasta ahora el uso del gas en Venezuela se ha limitado a su reinyección para aumentar la recuperación y la producción petrolera, como combustible doméstico e industrial y más recientemente, como materia prima para algunos productos petroquímicos en Morón y para desulfurar los combustibles pesados. Dentro de poco tiempo será utilizado también como agente reductor en la planta de briquetas de hierro y será la materia básica en la elaboración de productos petroquímicos en el Complejo de El Tablazo. En resumen, el gas *se desperdicia* en Venezuela y tenemos grandes reservas probadas, hay gran demanda en el mundo y existe la tecnología adecuada para la licuación y el transporte". Y el Presidente de la República, en su Mensaje al Congreso de 1971, al anunciar tal Proyecto, expresó: "No podemos permitir que el gas que está en las entrañas de Venezuela y que se quema, que se desaprovecha, que se pierde y que no se utiliza, no sea convertido en riqueza nacional". (Vid citadas por Duque Sánchez, José Ramón, en *Manual de Derecho Minero Venezolano*, UCAB, 1974, p. 398).

En otras palabras, que dentro del régimen de concesiones que estaba vigente, la reserva del gas al Estado tuvo como finalidad la de restringir los derechos de los concesionarios respecto de dicho fluido, es decir, razones de naturaleza conservacionista y no propiamente la de establecer un monopolio exclusivo en favor del Estado, sobre toda la actividad de hidrocarburos, lo cual aparece lógico, dado que en definitiva tal recurso se hallaba en poder de los concesionarios fundamentalmente, puesto que no se les habían eliminado sus concesiones. Por otra parte, si en el artículo 5º de la ley citada, se prohibió la licuefacción del gas libre, permitiendo sólo la explotación del gas asociado con el petróleo, se observa que tal limitación se contempló conjuntamente con los términos y condiciones bajo los cuales se puede licuar dicho gas asociado. En efecto, mientras el Ejecutivo Nacional no exigiera a los concesionarios la entrega del gas de sus yacimientos, en razón de la reserva establecida en su favor, éste continuaba en su poder y, de acuerdo con sus concesiones, podían seguir explotándolo y, por ello, se les limitó tal derecho al gas asociado y no al gas libre, para preservar éste para la Nación, pero no para excluirlo de toda explotación futura. Si se observa el texto del mencionado artículo 5º podrá concluirse que el derecho de los concesionarios a licuar el gas ("aprovechar la producción de gas", y de "extraer de los gases húmedos la gasolina natural" de que habla el artículo 121 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos), quedó sujeto a que no se tratara de gas libre, y de que en todo caso no se hubiere dispuesto (por el Estado) su almacenamiento por razones conservacionistas, o su reinyección al yacimiento, o para otros fines de mayor interés público. Por ello, se explica, que dentro de la misma norma que prevé tales términos y condiciones, se hubiere concluido expresándose que "Los concesionarios deberán prestar todas las facilidades operacionales para los programas de conservación del gas. El Ejecutivo Nacional dispondrá el destino que deba darse al gas que no pueda ser recibido por el Estado".

Igualmente, el hecho que la norma analizada, el artículo 5º de la Ley de Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, después de permitir la licuefacción del gas asociado, hubiere establecido como condiciones para esta explotación, además de la naturaleza asociada del mismo, que dicho fluido no estuviere almacenado por razones de conveniencia nacional, o no se hubiere considerado más conveniente su reinyección al yacimiento, permite concluir en que tal limitación se explica bajo la vigencia de un régimen de concesiones, como una restricción fundamentalmente para los concesionarios, puesto que los hidrocarburos no están bajo el control del Estado. Pero no una restricción permanente para el Estado de utilizar el gas libre, en caso de que ya no existiera el riesgo de una explotación indiscriminada del mismo, al desaparecer, por ejemplo, las concesiones. El espíritu y propósito de esta norma (artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural), fue el de que se industrializara primordialmente el gas asociado con el petróleo, que era el que se desperdiciaba por los concesionarios, y que tampoco se licuara el gas asociado que estaba almacenado en los yacimientos petrolíferos por razones de conservación (Vid. Informe de la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos del Senado, de 20-7-71), y por ello fue denominado "artículo de conservación" (Vid. intervención del Senador Luis Tovar, en la sesión del Senado de fecha 21-7-71. La idea fue pues la de que se industrializara, en primer término, "el gas que sube asociado con el petróleo y que arrojamus a la atmósfera y quemamos", y que el gas libre, se conservara para las generaciones futuras para explotarlo "al agotarse el gas que se despilfarra" (Intervención del Senador Luis Tovar, antes citada). En otras palabras, que la prohibición de la explotación del gas libre, sólo se justifica en los regímenes en los cuales los yacimientos de hidrocarburos están cedidos en concesión, como una limitación a los derechos de los concesionarios de aprovecharlo, pero no en la hipótesis donde la explotación integral de tales recursos está en manos del Estado, quien puede explotarlo de acuerdo a su política conservacionista. En esta última hipótesis, es el propio Estado quien resuelve precisamente, puesto que el recurso está bajo su control, si lo explota, o si por el contrario lo conserva, o lo reinyecta al yacimiento, lo almacena, o lo destina para otros fines de igual interés público.

De forma que la prohibición de licuar el gas libre se entiende en un sistema de concesiones, como una consecuencia de las limitaciones que supone para los concesionarios la declaración de reserva en favor del Estado de dicho fluido, y del establecimiento en su contra de la obligación de entregarlo al Estado cuando éste lo requiera, y como un régimen provisional, hasta tanto la actividad de hidrocarburos en su totalidad llegare a estar en manos de aquél.

Tal limitación no se explica, ni puede ser la consecuencia necesaria de un régimen totalmente opuesto como es el de la reserva o estatización de la actividad de los hidrocarburos, donde por definición ya no son posibles derechos reales algunos de los particulares sobre los yacimientos de la República, porque las figuras jurídicas que los contemplan, como las concesiones, se extinguen, o no se permiten más. Dentro de este régimen, el Estado dueño de los yacimientos, es, además, quien los aprovecha totalmente bajo su control. En efecto, al declararse por el Estado reservada una industria o explotación, crea en su favor, un monopolio fundamentalmente de derecho sobre tal sector productivo o de servicios, eliminándose los derechos de los particulares a continuar con su gestión, y obligándoseles a entregar al Estado los bienes y propiedades destinados a ello, lo que estrictamente es lo que viene a ser una nacionalización. De modo que la consecuencia de la declaratoria de reserva estatal de una industria, que se encuentra en manos privadas, como monopolio de derecho que es en favor del Estado, trae como consecuencias jurídicas, la extinción de los derechos que el mismo Estado hubiera podido reconocer a los particulares para la gestión del mismo sector; la de la obligación de entregar al Estado sus empresas y propiedades destinadas a

dicha industria, y la continuación por aquél de la misma industria en forma integral. Ello se deriva del propio texto constitucional que contempla la facultad de declarar reservas económicas estatales. En efecto, reza el artículo 97 de la Constitución:

“No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado”.

De forma que si la regla es la prohibición de todo monopolio, las excepciones son las de las concesiones con carácter exclusivo y por tiempo limitado, para la explotación de servicios públicos (monopolios privados), y la reserva estatal de industrias, explotaciones y servicios de interés público, para crear y desarrollar una industria básica bajo el control del Estado (monopolios estatales). Esta reserva implica, por tanto, un completo control del Estado sobre la actividad reservada, sujeta sólo a las formalidades de su gestión, organización, y de su dirección estatal. Por tanto, las limitaciones propias derivadas de la participación de la iniciativa privada en la explotación de bienes del Estado, cuyo fin es garantizar su adecuada explotación y la finalidad de utilidad pública de los mismos, como sucede con los hidrocarburos (artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos), ya no caben dentro de tales monopolios o reservas estatales, en donde no pueden existir derechos particulares, sino la intervención amplia e integral del Estado.

Ello ha ocurrido con la declaratoria de reserva estatal sobre los hidrocarburos. En efecto, el artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, declara reservado al Estado, por razones de conveniencia nacional, no un sector de dicha actividad, sino “todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta ley”.

En tal virtud y como consecuencia de la anterior declaratoria, “quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción se hará efectiva el día 31 de diciembre de 1975” y, por ende, los concesionarios deberán entregar sus “derechos que tengan sobre los bienes afectos a las concesiones de las cuales sean titulares (...)”, como lo prevé el artículo 12 *eiusdem*, a cambio de una indemnización por el “(...) valor neto de las propiedades, plantas y equipos (...)”, de acuerdo a lo que fija el artículo 15 *eiusdem*, mediante avenimiento o expropiación, conforme lo contemplan los artículos 12 y 13 de la misma ley. Pero también, y como consecuencia de la referida reserva, sólo el Estado ejercerá las actividades reservadas, “directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas”. O en “casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de *cualquiera de las señaladas actividades*, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. (...)”. También; consecuentemente a la declaratoria de la reserva estatal, se prevén, en el

artículo 6º *eiusdem*, amplias facultades al Ejecutivo Nacional para organizar la administración y gestión de las actividades reservadas y, en concreto, para crear, con las formas jurídicas que considere más conveniente, “las empresas (de su propiedad) que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, *pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas (...)*”, y en el artículo 21 de la ley citada, para “determinar las áreas geográficas en las cuales realizarán *sus actividades* las empresas que creare conforme a lo previsto en el artículo 6º”, y para adscribirles o transferirles “los bienes recibidos por el Estado conforme a esta ley y a la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, incluidos aquellos que sean del dominio privado de la Nación (...)", donde caben los derechos reales de explorar y de explotar los yacimientos de hidrocarburos de la República.

De forma que las consecuencias de la creación de la reserva de las actividades de hidrocarburos, relativas a su integralidad (artículo 1º), a la ilimitación de las formas plurales de ejercicio, por parte del Ejecutivo Nacional, o de los entes de su propiedad, de cualquiera de las actividades señaladas (artículo 5º) y a la facultad de atribuir también ilimitadamente, todas o una de tales actividades, a las empresas creadas por el mismo Ejecutivo (artículo 6º), para que las realicen en las áreas geográficas que les determine, con los bienes adquiridos o expropiados de los concesionarios, que aquél les adscriba o transfiera (artículo 21), son todas incompatibles con las limitaciones impuestas dentro de un régimen de concesiones. Esta situación se pone de manifiesto con el texto del artículo 7º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, cuando el legislador advirtió que las empresas creadas por el Ejecutivo Nacional para ejercer las actividades reservadas de hidrocarburos, se rigen prevalentemente por dicha ley y sus reglamentos, mientras que sólo “*en cuanto les sean aplicables (...)*”, “por las normas que respecto de las concesiones de hidrocarburos se contengan en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares (...)", En otras palabras, que por ser las normas analizadas (artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural) incompatibles con el régimen de reserva, resulta inaplicable a las empresas en cuestión, puesto que éstas ejercen las actividades reservadas en nombre del Estado, que no se autolimitó en lo que respecta a la explotación de tales actividades.

Por las razones expuestas, también es incompatible con las consecuencias anteriores, por ejemplo, la limitación establecida en el artículo 2º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, de que el Ejecutivo Nacional sólo puede explotar dicha industria por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo, por contradecir las normas previstas en los artículos 5º, 6º y 21 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, que permiten al Ejecutivo Nacional, en virtud de la reserva integral de las actividades de hidrocarburos, llevar a cabo tales actividades por diversos entes de su propiedad, o crear las empresas que juzgue necesarias, y asignarles todas o cualesquiera de dichas actividades. Además, que tal limitación a que se contrae el artículo 2º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, es también inaplicable porque la Corporación Venezolana del Petróleo ya no existe, al haber sido eliminada, y convertida en una sociedad mercantil (Vid. artículo 6º, Base Tercera, de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y Decreto Nº 1.127, G.O. Nº 30.864 de 5-12-75). Dentro del mismo orden de ideas expuesto, es incompatible la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 2º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y, por ende, es inaplicable, que determina que para que el Ejecutivo Nacional pueda explotar el gas natural por otro ente distinto a la Corporación Venezolana del Petróleo, “deberá ser autorizado por ley especial”, porque los artículos 5º y 6º de la mencionada Ley Orgánica, sin sujeción a autorización o formalidad previa alguna, permiten al Ejecutivo Nacional, a causa de la reserva integral de

los hidrocarburos, explotar estos recursos no sólo directamente sino a través de cualesquiera entes de su propiedad, y crear, para tal fin, todas las empresas que juzgare necesario y asignarles una o todas de dichas actividades.

También como se señaló, declarada la reserva integral de las actividades de hidrocarburos, en "todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca del petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera (. . .)", como se determina en el artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, es inconciliable con dicha declaratoria integral, la prohibición de industrializar el gas libre a que se contrae el artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, ya que de admitirse la aplicabilidad de tal prohibición, se estaría dejando fuera de aquella declaratoria integral a un hidrocarburo, cuando lo cierto, en atención al texto transcrito del artículo 1º de la citada Ley Orgánica, es que a aquella declaratoria no escapa ningún hidrocarburo. Aún más, se puede observar que en el texto citado que contiene la declaratoria integral antes referida, se determina que ésta se hace "en los términos señalados por esta ley", y ocurre que la Ley Orgánica, que es la que declara dicha reserva, no contempla exclusión alguna respecto a la exploración, explotación, manufactura, refinación, transporte, almacenamiento, comercio interno y externo del gas libre. En consecuencia, la prohibición contenida en el artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, contradice los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 21 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, respecto de la integralidad de la reserva de los hidrocarburos, y de la no prohibición de la explotación de ninguna de estas sustancias.

Las normas citadas de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, previstas en sus artículos 2º y 5º, coliden con las disposiciones de los artículos 1º, 2º, 5º, 6º y 21, todos de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, por prever consecuencias jurídicas incompatibles con el régimen jurídico de la reserva estatal de los hidrocarburos, y dentro de ésta de la del gas, que, por estar igualmente comprendido en este régimen, puede ser explotado por el Ejecutivo Nacional directamente o por intermedio de cualesquiera entes de su propiedad, o empresas creadas por el mismo Ejecutivo Nacional, con ocasión de la organización de la gestión de las actividades reservadas de hidrocarburos, a las cuales puede atribuirles tales actividades, incluyendo la de explotar el gas asociado o libre, sin necesidad de ley especial alguna que así lo autorice. Por tanto, a tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, en concordancia con su artículo 28 *eiusdem*, los artículos 2º y 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural han sido derogados tácitamente por las normas antes indicadas de la mencionada Ley Orgánica, al establecer consecuencias jurídicas contrarias e incompatibles al vigente régimen de reserva estatal del gas natural, y así declara.

Otra norma cuya colisión denuncia la empresa del Estado recurrente, con el artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, es la contenida en el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, incorporada en su reforma parcial de fecha 7 de agosto de 1967, publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 1.149 Extraordinario de 15 de septiembre del mismo año, cuyo texto fue transcrito *in extenso* con anterioridad, y al cual se remite. En efecto, el artículo 5º de la mencionada Ley Orgánica determina que "El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1º de la presente ley *directamente* por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los *convenios operativos* necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la

esencia misma de las actividades atribuidas". (Subrayado de la Corte). Y su último aparte establece que: "En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de *cualquiera* de las señaladas actividades, celebrar *convenios de asociación* con entes privados, *con una participación tal que garantice el control por parte del Estado* y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes". (Subrayado de la Corte). Por su parte el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, establece que las formas jurídicas de ejercer el derecho de explorar y el de explotar, manufacturar o refinar y transportar por vías especiales las sustancias de hidrocarburos, son *directamente* por el Ejecutivo Nacional, o por Institutos Autónomos y Empresas de la propiedad exclusiva del Estado donde éste conserve por ley el control de las decisiones, a quienes les hubieren sido *transferidos* aquellos derechos en las áreas que con autorización del Senado de la República hayan sido o sean asignadas por el Ejecutivo Nacional, a cuyo fin podrán celebrar *convenios y promover empresas mixtas y formar parte de ellas* y, por último, mediante *concesiones a los particulares*, que confieren a éstos los derechos reales inmuebles de explorar el área concedida y de explotar, por tiempo determinado, los yacimientos que se encuentren en ella.

Ahora bien, de las anteriores formas, la del ejercicio directo por parte del Ejecutivo Nacional de los derechos de explorar, explotar, manufacturar o refinar y transportar por vías especiales las sustancias de hidrocarburos, incluyendo las del comercio interior y exterior de dichas sustancias, se ha visto reforzada por la declaratoria de reserva integral de las actividades de hidrocarburos en favor del Estado, por cuanto tal declaratoria, significó la extinción anticipada de las concesiones y su eliminación futura, creando en favor de aquél un verdadero monopolio de derecho sobre dicho sector de la economía, al obligar a los concesionarios a entregar sus empresas y propiedades al Estado, precisamente para que se desarrolle una industria básica estatal. De modo que esta forma jurídica de la explotación directa por el Ejecutivo Nacional de sus yacimientos de hidrocarburos, aparentemente no resulta incompatible con el texto del artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y, por ende, estaría vigente en atención a lo dispuesto en el artículo 28 de la mencionada Ley Orgánica, que sólo dejó sin efecto las normas de la Ley de Hidrocarburos que contradigan las disposiciones de aquella. Sin embargo, el citado artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos forma parte de *un contexto inseparable*, de una materia general, cual es la de la coexistencia de este tipo de explotación directa por el Ejecutivo Nacional, con las concesiones en favor de los particulares. Es más, inclusive esta explotación directa tradicionalmente forma parte y no es contraria al régimen de concesiones (Vid. artículos 2º de las Leyes de Hidrocarburos de 1922, 1925, 1936 y 1938, y artículos 3º de las Leyes de Hidrocarburos de 1938, 1943 y 1955, respectivamente). En otras palabras, que la materia en verdad regulada por el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos de 1967, norma general *anterior* al artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, norma *posterior* general, es la de la explotación de estas sustancias mediante concesiones y no a través de un monopolio estatal sobre tales sustancias.

En efecto, el artículo 5º de la Ley Orgánica de referencias, si bien contempla igual forma de explotación directa de los hidrocarburos, la prevé dentro de un contexto de reserva o monopolio estatal, en donde la regla es la intervención excluyente del Estado y en el cual no se conciben concesiones puesto que éstas fueron eliminadas. La diferencia es sustancial. En el régimen de la Ley de Hidrocarburos, la explotación directa por el Ejecutivo Nacional no excluye la participación de los particulares en el

ejercicio de las actividades de hidrocarburos. Es más, la supone y admite. Ambas formas de explotación constituyen la regla. Por el contrario, la explotación directa en el régimen de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, excluye de manera general aquella participación, que resulta excepcional. De modo, que aunque aparentemente no se trata de normas contrapuestas, sin embargo, sus materias son diferentes, y sus principios orientadores distintos. En efecto, en la Ley de Hidrocarburos la explotación directa por el Ejecutivo Nacional es una de las formas de explotar hidrocarburos, al lado de las concesiones, que inclusive puede darse o no darse, sin que por ello se afecten los derechos del Estado. La explotación directa por el Ejecutivo Nacional, prevista en el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, por tanto, no confiere al Estado en verdad exclusividad alguna, ni implica una limitación o restricción a los particulares para participar en las actividades de hidrocarburos. Por el contrario, en la Ley Orgánica mencionada, la materia regulada es precisamente la exclusividad de la explotación del Estado y la exclusión de los particulares como regla general, es decir, esa excluyente explotación por parte del Ejecutivo Nacional es de su esencia, hasta el punto de que sin ella no existe la materia regulada por la Ley Orgánica; porque se trata de un monopolio de derecho en favor del Estado, en razón de la declaratoria de reserva a la cual se refiere el artículo 97 de la Constitución.

En otras palabras, que la ley *posterior*, en este caso la indicada Ley Orgánica, en su artículo 5º, regula enteramente, y no parcialmente, la materia referente a las formas de explotación de los hidrocarburos regulada por una ley *anterior*, pero cambiando totalmente los principios, las reglas y las excepciones, que revela la intención del legislador de regularla *ex novo*, por lo que debe considerarse derogada cualquier otra norma general precedente referida a tal materia. Así ha dicho la doctrina: "(...) cuando la nueva regla general esté concebida de modo de excluir cualquiera excepción, o enumere en forma taxativa las únicas excepciones de que es susceptible, surge evidente la incompatibilidad con la ley especial. Todo depende, pues, del examen de la intención del legislador, por lo cual no siempre es verdadera la máxima "*lex posterior generalis non derogat priori speciali*". Se tiene el segundó modo cuando una ley nueva disciplina toda la materia regulada por una ley precedente, aunque no haya incompatibilidad entre las normas contenidas en ellas. Y esto por la razón de que si el legislador ha reordenado toda la materia, es necesario suponer que haya partido de otros principios directivos, los cuales en sus variadas y posibles aplicaciones pueden llevar a las consecuencias diversas o aun opuestas a las derivadas de la ley anterior: existe siempre por eso una especie de "incompatibilidad implícita" (Vid. Cviello, Nicolás, *Doctrina General del Derecho Civil*. 1938, p. 105). E, igualmente, "La medida en que haya sido afectada la vigencia de la ley anterior por ley posterior es un problema de interpretación que ha de resolverse en cada caso concreto. Así, si ambos preceptos legales tienen igual campo de acción —porque son igualmente generales o porque versan sobre la misma especialidad—, el posterior habrá derogado necesariamente al anterior. Si el más reciente es especial respecto al anterior, sólo le habrá derogado en la materia propia de su especialidad. Por el contrario, si el posterior es general respecto al anterior, habrá que interpretar si ha tenido intención de derogarlo o si —lo que es más común— el anterior continúa vigente en las materias que constituyen su especialidad". (Vid. Sánchez Covisa, Joaquín, *op. cit.*, pp. 168 y 169). Todo lo expuesto lleva a la conclusión que, por tratarse de una norma general totalmente nueva, y posterior, que obedece a razones distintas, y donde la regla general es la explotación por parte del Ejecutivo Nacional, directa o indirecta, y la excepción la participación de los particulares (sólo mediante convenios de asociación o convenios operativos), en atención al principio cronológico previsto en los artículos 177 de la Constitución y 7º del Código Civil, y al principio de la jerarquía de las leyes orgánicas contemplado en el artículo

163, último aparte, del citado Texto Fundamental, que el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos está derogado totalmente por el artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y que éste es el aplicable respecto de la explotación del gas en la actualidad, y así se declara.

Aparte de lo anterior, observa la Corte que dentro de las formas de explotación de dichas sustancias, el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, además de la explotación directa por el Ejecutivo Nacional, y por concesiones, contempla la de su explotación por parte de Institutos Autónomos y empresas de la propiedad exclusiva del Estado, en donde éste conserve por ley el control de las decisiones, a los cuales les hubieren sido transferidos los derechos de la República de explorar y de explotar sus yacimientos, quedando aquellos entes estatales facultados para celebrar convenios y promover empresas mixtas y formar parte de ellas, que de una manera genérica se llamaron "contratos de servicios" (Vid. González Berti, Luis, *Contratos de Servicio. Nuevos Aspectos Impositivos*, Colección *Iustitia et Ius*, Mérida, 1972, pp. 161 a 207). Ahora bien, por su parte, el artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, regula igualmente tal forma de explotación indirecta de los hidrocarburos "por medio de entes de su propiedad (del Ejecutivo Nacional)", pero, por ejemplo, en lo referente a los "convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones", que pueden celebrar tales entes, no se requiere, como ocurría con los antiguos contratos de servicios denominados directos, que sus bases de contratación fueran aprobadas previamente por las Cámaras, en sesión conjunta, sino que ahora, según el citado artículo 5º, tales "convenios operativos", no están sujetos a esta aprobación. Y en cuanto a la otra forma de contratación, se observa que el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos sólo contempla a las "empresas mixtas", de las cuales pueden formar parte los Institutos Autónomos y empresas de la propiedad exclusiva del Estado, mientras que el artículo 5º de la Ley Orgánica citada se refiere, por el contrario, de manera general, a "convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada", en lugar de "empresas mixtas", que es una especie de asociación, pero no la única, y donde tradicionalmente su control se obtiene por la vía accionaria. Mientras que, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley Orgánica citada, lo determinante es el control del convenio, que es una noción más jurídica que económica o patrimonial y, por ello, se refiere a "participación", sin calificarla de alguna manera. Por tanto, el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, también resulta derogado por el artículo 5º de la Ley Orgánica citada, por tratarse esta última norma de un precepto posterior, que regula también de una manera general los convenios que pueden celebrar los entes propiedad del Ejecutivo Nacional con los particulares en el ejercicio de la atribución que aquél les haga de las actividades reservadas, pero dentro de un régimen totalmente diferente, cual es el de la reserva integral al Estado de toda la actividad de los hidrocarburos. En consecuencia, en atención a los principios contenidos en los artículos 177 y 163, último aparte, de la Constitución, y el artículo 7º del Código Civil, relativos a la vigencia de las normas jurídicas, también por la razón anteriormente señalada, el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos, debe considerarse derogado por el artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y así se declara.

Decisión

Por toda la motivación anteriormente expuesta, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, en relación con el recurso de colisión de leyes ejercido por Lagoven, S.A., anteriormente identificada, *declara* que el artículo 5º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 29 de agosto de 1975, prevalece so-

bre los artículos 1º, 2º y 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural de 26 de agosto de 1971, y sobre el artículo 3º de la Ley de Hidrocarburos de 7 de agosto de 1967, al quedar derogados conforme a lo previsto en los artículos 1º, último aparte, y 28, respectivamente, de la mencionada Ley Orgánica.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Ambito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

A los actos administrativos de los órganos legislativos se aplica sólo supletoriamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Al respecto, esta Corte observa que si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede ser aplicada en los organismos legislativos cuando los mismos dictan actos administrativos, no así en los que derivan de los procedimientos parlamentarios regulados por los reglamentos respectivos, los cuales establecen sus propias reglas. Tales reglamentos son los llamados actos parlamentarios sin forma de ley y que tienen la misma jerarquía de las leyes. Tampoco se aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en los denominados "actos privativos de las Cámaras", que los reglamentos parlamentarios igualmente regulan. A los actos administrativos de los órganos legislativos se aplica sólo supletoriamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y no en vía principal por cuanto se trata generalmente de decisiones de órganos colegiados sobre los cuales la indicada ley no establece un régimen expreso.

B. *Derecho a la defensa*

CPCA

16-4-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Universidad de Carabobo.

No existe violación del derecho a la defensa cuando la Administración responde a los planteamientos que le hagan los administrados, a reserva de que tal respuesta adolezca de vicios, caso en el cual está sometida a la revisión de su legitimidad mediante el recurso contencioso-administrativo.

Por lo que atañe al derecho a la defensa, esta Corte observa que un concurso abierto por un organismo administrativo para la provisión de un cargo sólo ofrece a los concursantes la posición activa de llenar los trámites y someterse a las evaluacio-

nes que constituyen el procedimiento del concurso como tal. En el caso presente, una vez planteada la situación en la forma en que se desarrollaría, a las participantes en el concurso sólo les correspondía esperar la notificación del resultado del mismo. No existe violación del derecho a la defensa cuando la Administración responde a los planteamientos que le hagan los administrados, a reserva de que tal respuesta adolece de vicios, caso en el cual está sometida a la revisión de su legitimidad mediante el recurso contencioso-administrativo. Obviamente que el trámite de discusión en el seno del Consejo Universitario sobre la validez o invalidez de las bases del concurso y de los resultados del mismo, no permite la intervención personal de los concursantes en tal debate, por lo cual no puede considerarse violado el derecho a la defensa por el hecho de que la Administración no las hubiese convocado para las deliberaciones que sería a juicio de esta Corte la razón por la cual el derecho a la defensa habría sido violado. Es indudable que en el caso presente ante la naturaleza del procedimiento del concurso que se estima viciado en la fase posterior a la participación activa de las presuntas agraviadas, debe distinguirse entre su etapa activa de las cuales podían participar y la situación pasiva de la espera del resultado. En esta fase pasiva, la naturaleza del procedimiento no exigía ni permitía la presencia de las actoras, por lo cual puede considerarse como no violado el derecho a la defensa y así se declara.

C. Perención

CSJ-SPA (147)

6-9-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Enrique Blanco vs. Consejo de la Judicatura.

En el caso de haberse producido la “perención” en un procedimiento administrativo, la Administración podrá, sin embargo, continuar la tramitación del mismo si razones de interés público lo justifican.

Ahora bien, ¿cabe plantear la posibilidad de la perención en materia de procedimiento disciplinario establecido en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura una vez que se haya producido la designación del Ponente? Los artículos 67 y siguientes de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, pautan los trámites y actos procesales a seguir en el proceso disciplinario establecido por dicha ley. Especialmente el artículo 70 dispone:

“Finalizado el lapso de evacuación de las pruebas, se fijará dentro de los cinco días hábiles siguientes, día y hora para oír los informes verbales o escritos que presentaren los interesados y vencido este lapso, se designará ponente, para la redacción del proyecto de decisión”.

En tal sentido, puede decirse que con ello se produce una situación similar a la que en el proceso ordinario se conoce como vista de la causa. Esto es, el inicio de la oportunidad para decidir. Ahora bien, dado por aceptado lo anterior y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la cual remite al Código de Procedimiento Civil en materia de lugar y tiempo de los actos procesales, nulidad de los mismos, citaciones y notificaciones, en los casos y situaciones no previstas en el procedimiento especial establecido en la referida Ley Orgánica.

nica del Consejo de la Judicatura, y en atención a que tal es el asunto bajo estudio, cabe aplicar lo dispuesto en la parte final del párrafo primero del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil; esto es, que “la inactividad del juez después de vista la causa, no producirá la perención”.

Pero, además de lo anterior, no puede la Sala dejar de considerar que el procedimiento disciplinario establecido en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura tiene un evidente interés público, dada la naturaleza de la función desempeñada por los jueces, la cual deviene, en último extremo, en la preservación del equilibrio social, del cual la administración de justicia es el árbitro máximo, por lo que en su actuación, los jueces han de gozar de la debida estabilidad, mas ésta no puede nunca privar sobre la recta administración de aquélla.

Precisamente en razón del señalado interés público, es que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 66), norma subsidiaria en el presente caso, determina que no obstante haberse producido la perención en un procedimiento administrativo, la Administración podrá, sin embargo, continuar la tramitación del mismo si razones de interés público lo justifican.

De tal suerte que, con base en lo señalado relativo al hecho de haberse cumplido las actuaciones procedimentales, aun en el caso de haberse producido perención, la naturaleza de la materia y el hecho cierto de haber decidido el órgano competente, lleva a esta Sala a estimar la improcedencia de la denuncia efectuada en el sentido de haberse extinguido la instancia y así se declara.

2. *Los actos administrativos*

A. *Actos administrativos generales*

CSJ-SPA (201)

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor.

El acto impugnado es un acto administrativo de efectos generales, pero carece de contenido normativo, en razón de que sus disposiciones no contienen normas jurídicas abstractas, sino técnicas, relativas a la fijación de las remuneraciones de los funcionarios públicos nacionales. Trátase, por tanto, de actos de ejecución de normas legales, y no de su reglamentación. En consecuencia, dado el tipo de acto, la acción de amparo ejercida en su contra es la contemplada en el encabezamiento del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es decir, la acción autónoma de amparo, que puede interponerse “contra todo acto administrativo (...) que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucional (...)”, donde caben las acciones de este tipo contra los actos administrativos de efectos generales, que carezcan de contenido normativo; porque de tener este contenido la acción pertinente es la contemplada en el artículo 3º de dicha ley, es decir, de amparo autónomo contra normas (actos normativos).

Por otro lado, el acto de efectos generales, impugnado mediante la acción de amparo, emana del Presidente de la República, pero por no tener carácter normativo y por presuntamente violar derechos constitucionales, como los denunciados, también aplicables en el vínculo de empleo público, afín con la materia de derecho administrativo, que es propia de su competencia, esta Sala, y no la Corte en Pleno, resulta competente para conocer de dicha acción, conforme a lo dispuesto en el artículo 8º de la ya mencionada ley de la materia. Así se declara.

B. *Forma***CSJ-SPA (263)****6-6-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Alberto Silva Guillén vs. CGDLR.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que los actos administrativos deben ser expresos y, en consecuencia, deben constar por escrito. Así, el artículo 18 consagra los llamados requisitos de forma de los actos administrativos, los cuales deben ser cumplidos a través de actos escritos. Igualmente sucede cuando el artículo 72 *ejusdem*, expresa: los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* y el artículo 73 de la misma ley obliga a que la notificación a los interesados de todo acto administrativo de carácter particular deberá contener el texto íntegro del acto.

Por todo lo anterior, se rechaza el alegato del recurrente en el sentido de que el Presidente de la República, había suspendido la aplicabilidad del Instructivo N° 24 a la Corporación de Mercadeo Agrícola y así se declara.

C. *Motivación***CPCA****30-5-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Alberto Pérez G. vs. Instituto Nacional del Menor.

Ahora bien, es criterio reiterado por esta Corte que para que un acto administrativo esté debidamente motivado, es necesario exprese en forma clara y precisa el motivo o el supuesto específico dentro de los varios que pueda contener la norma aplicada, y en caso de que uno de los múltiples supuestos de una forma tuviera a su vez varios supuestos, debe igualmente señalarse dentro de cuál de ellos se encuentra el acto administrativo en particular para considerarlo adecuadamente motivado.

En el caso *subjudice*, la administración fundamentó el acto administrativo en el artículo 53, ordinal 2°, de la Ley de Carrera Administrativa, norma esa que contiene a su vez cuatro hipótesis no concurrentes que configuran supuestos de reducción de personal y que en cada caso deben ser demostrados por el organismo que la solicite, hecho éste que no consta en autos, al igual que tampoco la aprobación de la medida por el Consejo de Ministros, constituyendo ello indefensión contra el querellante y configura inmotivación del acto administrativo y así se declara.

D. *Vicios*a. *Inmotivación: motivación sobrevenida***CPCA****9-4-91**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Elide Pereira vs. República (Ministerio de Educación)

A mayor abundamiento debe destacarse, como también lo hace notar el Tribunal *a quo*, que toda la motivación jurídica relativa a los dispositivos de la Ley Orgánica de Educación es sobrevenida, en virtud de que fue alegada después que el acto administrativo había surtido sus efectos, específicamente en la oportunidad de la contestación de la querrela, lo que constituye una inmotivación clarísima, que contradice los artículos 9 y 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que a su vez colocó a la querellante en un virtual estado de indefensión.

CPCA**25-6-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Nelson R. Morán vs. INCE.

El acto recurrido expresa claramente su fundamento de derecho, pero en ningún momento señala el fundamento de hecho de donde se desprenda que el recurrente estaba incurso en el supuesto de la norma que le sirve de fundamento. En tal sentido, es criterio de esta Corte que cuando nuestro ordenamiento jurídico exige que los actos administrativos deben ser motivados, no puede considerarse como motivación suficiente el simple señalamiento del fundamento de derecho del acto, sino que el mismo debe incluir en su texto el fundamento de hecho que compruebe que el supuesto sobre el cual recae está comprendido en el de la norma de derecho. En este mismo orden de ideas considera esta Corte que si la Sustituta del Procurador General de la República alegó que el recurrente se encontraba dentro del supuesto de la norma que fundamenta el acto recurrido, produjo una motivación sobrevenida y extemporánea que en modo alguno convalida la inmotivación del acto, el cual ha debido incluir en su texto el fundamento de hecho. En virtud de ello, esta Corte considera que el acto recurrido es inmotivado, al no indicar en cuál de los diversos supuestos de hecho a que alude el literal B, numeral 1 del Decreto 211 se subsumen las actividades desempeñadas por el actor.

b. *Falso supuesto***CSJ-SPA (172)****25-4-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: César Constati B. vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

El vicio de "falso supuesto" se configura cuando la decisión que se impugna se basa en falsos hechos y también por errónea fundamentación jurídica (falso supuesto de hecho y falso supuesto de derecho).

Se entiende por falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad, o lo que es lo mismo, por *falso supuesto*, cuando la Administración al dictar un acto, fundamenta su decisión en hechos, acontecimientos o situaciones que no ocurrieron, u ocurrieron de manera diferente a aquella que el órgano administrativo aprecia o dice apreciar. En otras palabras, porque son falsos e inexactos.

El vicio de falso supuesto, por tanto, se configura cuando la decisión impugnada descansa sobre falsos hechos, y también por errónea fundamentación jurídica. Así tenemos el falso supuesto de hecho y el falso supuesto de derecho...

...Es así como esta Sala considera que, habiendo demostrado el recurrente la inexacta apreciación de los hechos por parte de la Administración, señalando con precisión los motivos a los cuales califica de falsos, la Resolución Ministerial carece de causa legítima, lo que acarrea su nulidad. Así se declara.

CSJ-SPA (198)

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Jesús A. Bracho A. vs. Consejo de la Judicatura.

Para que se dé el “falso supuesto” como vicio en la causa de los actos administrativos, es necesario demostrar que de no haberse incurrido en él, la decisión hubiera sido otra distinta.

3. *Los contratos administrativos*

CSJ-SPA (195)

9-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Milton Mujica vs. Consejo Municipal del Distrito Araure del Estado Portuguesa.

Los documentos mediante los cuales se realicen ventas de terrenos ejidos son contratos administrativos, aun cuando hayan sido en forma pura y simple y no incluyan cláusulas exorbitantes.

Ahora bien, de lo expuesto la Sala considera que existen dos elementos presentes en el caso de autos que atribuyen competencia a ésta —considerados aislada o separadamente— por cuanto le dan investidura al contrato original administrativo y ellos son: que el objeto de la venta lo constituye un terreno ejido y, el otro, que en el texto del contrato de compra-venta se encuentra incorporada una de las llamadas cláusulas exorbitantes.

En tal sentido, la Sala, en sentencia pronunciada el día 14 de junio de 1983 (Acción Comercial, C.A.), estableció el criterio de que los documentos mediante los cuales se realicen ventas de terrenos ejidos son contratos administrativos, aun si hubieren sido suscritos en forma pura y simple y no incluyeren cláusulas exorbitantes.

Con mayor razón aún si dicho documento contiene una de estas cláusulas, definidas por la doctrina como expresiones de potestades o prerrogativas que le corresponden a la Administración —a su favor y aun en su contra— en cuanto ella ejercita su

capacidad para actuar en el campo del derecho público; consideradas, además, por la jurisprudencia como claro indicador de la presencia de un contrato administrativo.

Los razonamientos antes expuestos llevan a la Sala a considerar que el contrato originario de venta fundamento del presente litigio constituye, sin duda alguna, un contrato administrativo y así expresamente lo declara.

Voto salvado

Data venia del ilustrado criterio de la mayoría, el Magistrado Román José Duque Corredor, salva su voto de la anterior sentencia, por considerar que en el caso de autos el competente para conocer de la presente demanda es el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Occidental. Disentimiento éste que fundamenta en las siguientes razones:

Primero: Los contratos de arrendamiento o de venta de ejidos municipales no constituyen, a juicio del Magistrado disidente, contratos administrativos sino contratos de derecho privado de la Administración. En efecto, sólo porque el legislador en el ordinal 14º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, admitió, por lo menos a los efectos procesales, la noción de contratos administrativos, para atribuir el conocimiento de las controversias que de ellos se deriven, cuando una de sus partes, es la República, un Estado o un Municipio, a esta Sala, es necesario examinar si en verdad un contrato en concreto puede ser calificado de administrativo o no. Máxime cuando esta calificación referida al contrato, que es de prole privada, responde más que a criterios objetivos, de la singularidad, substantividad o exorbitancia respecto del contrato civil, a una valoración de la actividad de la Administración contratante, al celebrar un contrato determinado. Distinción ésta que en nuestro país es necesario hacer sólo porque el legislador utiliza la noción de contrato administrativo para delimitar, en materia de demandas contractuales, la competencia exclusiva de esta Sala, únicamente cuando una de sus partes son la República, los Estados o los Municipios; porque si son otros entes estatales, como los Institutos Autónomos, o empresas del Estado, o si los demandantes son terceros extraños, ya la distinción no tiene importancia y, por tanto, pueden conocer, en atención a su cuantía, esta Sala (ya no exclusivamente), la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Contencioso-Administrativos, de acuerdo a lo previsto en los ordinales 15º y 16º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en los artículos 111, 182, ordinal 2º, y 185, ordinal 6º, respectivamente, todos de la misma ley. Quiere decir, por tanto, que la distinción entre los diferentes contratos de la Administración es en verdad muy relativa en Venezuela.

Segundo: En otras palabras, que habiéndose atribuido competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de contratos de la Administración, en general, tanto administrativos *stricto sensu*, como de derecho privado, la distinción entre ambos tipos contractuales obedece más a criterios estimativos, hasta cierto punto empíricos y de conveniencia, por la intensidad de la actuación administrativa, de que su análisis se haga bajo la perspectiva del Derecho Administrativo. De allí que lo determinante, en consecuencia, para el Magistrado disidente, es lo peculiar que la presencia de la Administración en verdad puede introducir en el contrato y, sobre todo, la esfera contractual, preponderantemente negocial, patrimonial o mercantil, del respectivo convenio.

Tercero: En el presente caso el contrato en cuestión tuvo por objeto la venta de un lote de terrenos ejidos, en una zona industrial, para que el comprador, dentro de un plazo lo destinara única y exclusivamente para la "construcción de una fábrica de tubos profundos", a cambio de un precio determinado. Es decir, que por su contenido y finalidad, es un contrato mercantil. En otras palabras, que su esfera es típicamente patrimonial o negocial. La circunstancia de que las partes del contrato hubieran cali-

ficado a la venta de condicional, y de que el incumplimiento del contrato permita al Municipio darlo por resuelto de pleno derecho, no introduce una variación importante que transforme su naturaleza privada en administrativa, ya que tales cláusulas no son extrañas a los contratos de derecho privado, en donde se admite incluso la posibilidad de resolución unilateral sin la intervención judicial, en caso de incumplimiento de una de las partes. No encuentra, pues, el Magistrado disidente ningún criterio estimativo de conveniencia, que justifique la calificación de administrativo del anterior contrato, porque ni la presencia en él de una administración pública determina una peculiaridad, ni tampoco la esfera patrimonial privada de dicho contrato, ni las facultades recusatorias unilaterales de aquéllas, permiten calificarlo de administrativo.

Cuarto: No siendo, pues, administrativo el contrato de referencias, no puede la Sala conocer de la demanda de nulidad de la decisión de la Municipalidad de ponerle fin a dicho contrato, y de recuperar el lote vendido, por el supuesto incumplimiento del comprador original, sino que corresponde al juez declinante examinar, en primer lugar, si en verdad la decisión en cuestión tiene el carácter o no de un acto administrativo y, por ende, si el recurso es admisible o inadmisible, o si, por el contrario, se trata de la ejecución de una cláusula contractual; y de resultar ciertamente una decisión administrativa es dicho juzgado quien debe resolver en el fondo, si la misma, tratándose de un contrato, puede ser o no el medio válido y legítimo para ponerle fin y para recuperar dicho terreno. No debió la Sala, piensa quien disiente, aceptar la declinatoria de competencia que le hiciera el juzgado declinante.

CSJ-SPA (203)

9-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversora Mael, S.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

Es válido cualquier mecanismo que no sea contrario a la ley, a fin de lograr el conocimiento por parte de la Administración —Ministerio de Energía y Minas— de la celebración de todo traspaso sobre concesiones mineras.

Al respecto, esta Sala señala que no pone en duda la naturaleza de utilidad pública que corresponde a la materia de minas, como fue señalado por la sustituta del Procurador General de la República al citar el artículo 1º de la Ley de Minas, mas, sin embargo, ello no puede servir de fundamento para el establecimiento y puesta en práctica de un riguroso formalismo sin finalidad concreta en los procedimientos administrativos que se ventilen sobre la materia de minas.

Ciertamente, conforme al artículo 14 de la Ley de Minas, todo particular puede disponer del derecho que se deriva de la concesión minera conforme a los principios generales del derecho y a las disposiciones especiales de la ley, entre estas últimas se encuentra el requisito que se analiza —la participación estipulada en el artículo 15 de la Ley de Minas— y que tiene por finalidad lograr que se haga del conocimiento del Ministerio de Energía y Minas todas las negociaciones que sean efectuadas por los particulares sobre las concesiones mineras previamente otorgadas, con miras a evitar que escapen del control que la ley les establece y, de esta forma, permitir a dicho organismo oponerse —conforme a la ley— a los traspasos o cesiones que considere ilegales o, en todo caso, contrarios al interés público.

Por tanto, a juicio de esta Sala será válido cualquier mecanismo, que no sea contrario a la ley, implementado con miras a lograr la finalidad concreta del artículo 15 de la Ley de Minas, esto es, poner en conocimiento de la Administración —Ministerio de Energía y Minas— la celebración de todo traspaso sobre concesiones mineras y, claro está, se compruebe tal hecho con la remisión de la copia auténtica del documento que lo contiene.

En el caso que se decide, el traspaso de las concesiones de oro de aluvión denominadas "Cristina Cuatro (04)" y "Cristina Seis (06)" hecho por la ciudadana Dot Culver Witney de Lemon, por medio de apoderado, al ciudadano Ramón Torres, se produjo en la transacción que celebraran por ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con fecha 16 de abril de 1986, en el expediente distinguido con el número 20943, cuya copia certificada consta a los folios 9 al 18.

Ahora bien, es lo cierto que ni el cedente ni el adquirente hicieron la participación en forma personal al Ministerio de Energía y Minas, pero, sin embargo, el Tribunal por ante el que se celebró la prenombrada transacción comunicó de tal hecho al organismo, remitiéndole copia certificada del documento contentivo del traspaso con lo que ciertamente se logró el fin perseguido en el artículo 15 de la Ley de Minas.

En efecto, consta en autos —folio 19— oficio del 16 de mayo de 1986 emanado del prenombrado juez contentivo de la participación al Ministerio de Energía y Minas con la mención expresa de que se hace a los fines del artículo 15 de la Ley de Minas, en el mismo se observa un sello de recibido del Ministerio, lo que hace presumir a esta Sala que, efectivamente, fue entregado en el referido organismo.

Siendo que la Administración no desvirtuó tal hecho, más bien lo admitió al no aceptarlo suficiente a los fines del citado artículo 15, y al estar revestido el dicho de los Jueces de una presunción de autenticidad que les otorga fe, conforme a los artículos 1º y 2º de la Ley de Sellos, 1.357 del Código Civil y 927 del Código de Procedimiento Civil, esta Sala considera que en la negociación cuya legalidad se discute fue logrado el fin de la norma, esto es, poner en conocimiento a la Administración de la cesión realizada sobre las concesiones mineras cumpliéndose a cabalidad con lo dispuesto en este sentido por el artículo 15 de la Ley de Minas, y así se declara.

CSJ-SPA (203)

9-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversora Mael, S.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

El traspaso de las concesiones mineras debe ser publicado en la Gaceta Oficial, siendo esto independiente de su entrada en vigencia (frente a terceros especialmente). Situación distinta se plantea con el otorgamiento original del título sobre la concesión minera, al estar condicionada su entrada en vigencia a su publicación en la Gaceta Oficial.

3. Por otra parte, sostiene la Administración y ratifica la Procuraduría General de la República, que el primer traspaso no se perfeccionó porque faltó la publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, lo que esta Sala considera impropio por cuanto va en contra del espíritu de las disposiciones contenidas en la Ley de Minas.

En efecto, como señala la sustituta del Procurador General de la República al analizar el carácter de utilidad pública de la materia de Minas, los actos establecidos en la Ley de Minas tienen una serie de requisitos formales que deben ser cumplidos tanto por los particulares como por la Administración y, al referirse al caso en concreto del traspaso de concesiones mineras, agrega que según el artículo 15 de la Ley de Minas, le corresponde al Ministerio de Energía y Minas el cumplimiento de la formalidad relativa a la publicación de la negociación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Observa esta Sala que en primer término la Administración incumplió con su obligación, puesto que estando notificada del traspaso de las concesiones mineras y teniendo en su poder copia auténtica del documento que la contenía, debió proceder a su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, a fin de dar cumplimiento con lo establecido en la última parte del artículo 15 de la Ley de Minas.

Ahora bien, la mencionada omisión no puede imputarse en perjuicio del administrado, declarando que el traspaso no se ha perfeccionado al no haber sido publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, porque de haber sido esa la intención del legislador, éste lo hubiese establecido expresamente.

Ciertamente, en vista de la especial naturaleza de la materia minera, la mayoría de los actos que regula la Ley de Minas requieren ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, mas sin embargo, cuando se ha querido limitar su entrada en vigencia o eficacia a la fecha de tal publicación, se ha manifestado expresamente. En efecto, en caso de la adquisición de los títulos sobre las concesiones mineras el párrafo único del artículo 147 de la Ley de Minas establece lo siguiente:

Parágrafo único. "El título surtirá efecto desde la fecha en que aparezca publicado en la *Gaceta Oficial* de los Estados Unidos de Venezuela. El Ministro de Fomento procurará que esa publicación se haga dentro de los treinta días siguientes al de la expedición".

Se desprende de lo anterior, que el particular sólo podrá hacer surtir los efectos del título de la concesión minera desde la fecha en que aparezca publicado en el órgano de divulgación oficial por estar ello expresamente establecido en la ley. Sin embargo, en casos en que la ley no lo prevea expresamente, sino que aluda al cumplimiento de la formalidad de la respectiva publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela el cumplimiento o no del susodicho requisito no puede estimarse inherente a la eficacia del acto.

Esto último puede desprenderse a su vez, del artículo 9 de la Ley de Publicaciones Oficiales, cuando al referirse a los actos del Poder Ejecutivo Nacional, establece lo siguiente:

Artículo 9. "En la *Gaceta Oficial* de los Estados Unidos de Venezuela, se publicarán además de los Decretos, las Resoluciones y otros actos del Poder Ejecutivo que por mandato legal o a juicio de aquél, requieran publicidad, sin perjuicio de que dichos actos *tengan la debida autenticidad y vigor sin el requisito de la publicación*". (Resaltado de la Sala).

Por mandato del artículo 15 de la Ley de Minas, el traspaso de las concesiones mineras debe ser publicado en la *Gaceta Oficial*, pero ello es ciertamente independiente de su entrada en vigencia frente a terceros, tanto más cuando ha sido hecha conforme a los principios generales del derecho y con el cumplimiento de las formalidades de ley por parte del administrado que inciden en la naturaleza de utilidad pública de la materia de minas, como lo es, la participación del traspaso al Ministerio de Energía y Minas con la remisión de la copia auténtica que lo contiene.

Ello es así, pues ha querido el legislador que el adquirente no tenga que esperar a que la Administración dé cumplimiento con la formalidad a que está obligada por ley para hacer efectivo sus derechos sobre la concesión minera en un lapso indefinido

debiendo cumplir, eso sí, con el registro del título ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente para hacerlo oponible a terceros conforme a la normativa del derecho común y al artículo 16 de la Ley de Minas.

Situación distinta se plantea con el otorgamiento original del título sobre la concesión minera, cuando el legislador expresamente condiciona su entrada en vigencia a su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela —parágrafo único del artículo 147 de la Ley de Minas— pero, protegiendo al administrado al exigirle a la Administración que provea lo necesario para que la publicación se efectúe dentro de los treinta días siguientes al de la expedición del título.

5. En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que el traspaso de las concesiones de oro de aluvión denominadas “Cristina Cuatro (04)” y Cristina Seis (06)” hecha por la ciudadana *Dot Culver Witney de Lemon* al ciudadano *Ramón Torres* es perfectamente válido y entró en vigencia a los fines de hacerse oponible a terceros, desde el momento en que fue notificado el Ministerio de Energía y Minas y protocolizado el documento contentivo de ella en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente, dado que el requisito de publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela a que se refiere el artículo 15 de la Ley de Minas, no puede entenderse como impedimento para tener por no perfeccionado y vigente, el traspaso entre particulares de las concesiones mineras reguladas por la referida ley y así se declara.

Siendo que la Administración considera inválida la cesión hecha por *Ramón Torres* a la querellante, sociedad mercantil “Inversora Mael, C.A.”, bajo el único fundamento de que fue hecha con base en un traspaso previo que nunca se había perfeccionado, y siendo que quedó evidenciado el hecho contrario, es decir la legalidad y entrada en vigencia del traspaso original, forzoso es concluir que no existe motivo alguno para considerar inválida la adquisición de las concesiones mineras por la empresa “Inversora Mael, C.A.” y negar la correspondiente publicación de ello en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela por parte del Ministerio de Energía y Minas, y así se declara.

Por las razones precedentemente expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara *con lugar* el recurso de nulidad por ilegalidad, incoado por el abogado Jesús García Arenas, en su carácter de representante de la sociedad mercantil “Inversora Mael, C.A.” contra la resolución Nº 29 del 14 de abril de 1988, dictada por el ciudadano Ministro de Energía y Minas y comunicada por oficio del 29 de abril de 1988 emanado del Director de Minas; en consecuencia, se ordena la publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela del Aviso a que se refiere el artículo 15 de la Ley de Minas, en lo que respecta a la cesión de las concesiones mineras de oro de aluvión denominadas “Cristina Cuatro (04)” y “Cristina Seis (06)”, hecha por el ciudadano Ramón Torres a la empresa recurrente.

4. *Recursos administrativos: Régimen aplicable*

CSJ-SPA (305)

9-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

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

La ley especial es de preferente aplicación en relación a la ley general, no así en lo referente a la ley orgánica, la cual tiene categoría jerárquica superior, si la materia que regula la ley especial la regula también la orgánica.

Como punto previo al conocimiento del fondo de la presente controversia, esta Sala entra a considerar el alegato formulado por el Ministerio Público según el artículo 53 de la Ley de Protección al Consumidor, por previsión del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es la norma que prevé el lapso legal para intentar el recurso jerárquico contra la decisión s/n siglas S.IS dictada por la Superintendencia de Protección al Consumidor el 14 de julio de 1983.

En este orden de ideas, la Sala considera pertinente precisar los siguientes aspectos.

1. La ley especial es de preferente aplicación en relación a la ley general, no así en lo referente a la ley orgánica, la cual ostenta una categoría jerárquica superior, si la materia que regula la ley especial la regula también la orgánica.

2. La Ley Orgánica de Protección al Consumidor data de fecha 2 de septiembre de 1974 publicada en la *Gaceta Oficial* N° 1.680; la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos fue publicada el 1° de julio de 1981 en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 2.818.

3. El artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos preceptúa que los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales tendrán una aplicación preferente al procedimiento ordinario, en las materias atinentes a la especialidad. El capítulo al cual se refiere el citado artículo es el Capítulo Primero del Título III de dicho texto legal, título que comprende lo pertinente a la iniciación del procedimiento, la sustanciación del expediente y la terminación del procedimiento.

4. Los plazos para ejercer los recursos administrativos están consagrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y ellos operan en beneficio de los interesados; sin embargo, ello no excluye "la aplicación de reglas legales diferentes en las materias que constituyen su especialidad, cuando esas reglas se revelen más apropiadas para alcanzar los objetivos de economía, eficacia y celeridad" que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos enuncia en su artículo 30. (Véase sentencia de esta Sala: Constructora A.Z.T. del 6 de agosto de 1985).

De lo anteriormente expuesto se concluye que, el Decreto N° 1849 establece las multas que deberán aplicarse si se infringe la congelación por sesenta (60) días continuos de los precios de todos los bienes y servicios, y las fija entre diez mil (Bs. 10.000,00) a quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) o la clausura temporal o definitiva del establecimiento (artículo 3), y le atribuye a la Superintendencia de Protección al Consumidor la competencia para imponer las sanciones (artículo 4). En consecuencia, el referido Decreto fundamentado en el Decreto N° 674, tiene la naturaleza jurídica de Decreto-Ley y en aplicación del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el procedimiento aplicable es el establecido en el procedimiento ordinario y no el previsto en la Ley de Protección al Consumidor, dada la ausencia de procedimiento especial alguno por cuanto sólo se instruyó a la Superintendencia para aplicar las sanciones.

En consecuencia, la Ley de Protección al Consumidor consagra cinco (5) días para apelar ante el Ministro, y el particular afectado dispone por la Ley de Procedimientos Administrativos de quince (15) días para interponer el recurso administrativo en aplicación del artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (como le fue notificado al interesado. Folios 95 y 96 del expediente administrativo), por lo que resulta que en el presente caso, el Decreto N° 1.849 no consagró ninguna especialidad en el procedimiento a seguir, y el recurso administrativo fue interpuesto oportunamente y así se declara.

Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas

La Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas disiente del fallo que antecede y, en consecuencia, salva su voto, por las razones siguientes:

La sentencia de la cual se discrepa examina, como punto previo, el planteamiento formulado por el Ministerio Público en relación con la normativa aplicable al caso respecto al ejercicio de los recursos administrativos pertinentes, y de ese análisis concluye la mayoría de la Sala que es la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y no la Ley de Protección al Consumidor, el texto legal que rige para la solución del asunto.

No comparte esta conclusión la disidente porque a su juicio, si bien es cierto que el Decreto 1.849 dictado por el Presidente de la República el 27 de febrero de 1983 sólo determina las multas para quienes infrinjan la congelación de precios de los bienes y servicios a que él se refiere, sin embargo el mismo Decreto atribuye la competencia para imponer esas sanciones a la Superintendencia de Protección al Consumidor y fue precisamente esa dependencia administrativa la que, de oficio y con base en el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor (levantamiento de acta, citación al afectado, apertura de lapso probatorio, consignación de pruebas y notificación), aplicó la sanción correspondiente.

Ahora bien, ese procedimiento especial contemplado en la Ley de Protección al Consumidor no se agota con la emisión del acto sancionatorio, pues la misma ley prevé los recursos administrativos para impugnarlo y los lapsos para ejercer esos recursos. En efecto, el artículo 52 *ejusdem* establece que:

“De las decisiones de la Superintendencia mediante las cuales *se impongan multas*, se oirá apelación para ante el Ministro de Fomento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, previo afianzamiento.

El Ministro de Fomento decidirá el recurso dentro de un plazo de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la recepción del mismo; vencido el cual sin que la decisión se hubiese producido, se tendrá por rechazado. En este caso, el interesado puede ocurrir ante los órganos de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo”.

En tal virtud, considera la exponente que el procedimiento especial desarrollado en la Ley de Protección al Consumidor para los casos de imposición de multas a los transgresores de esa ley o de cualquier otra tendente a la misma finalidad de protección al consumidor, es aplicable en su totalidad y no parcialmente, es decir, que cubre no solamente la instrucción de la averiguación que culmina con la sanción, sino también los recursos de que dispone el administrado para enervarla.

La aplicación de procedimientos previstos en leyes especiales en materia de recursos administrativos en lugar de lo regulado al respecto por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha sido aceptada por esta Sala Político-Administrativa en la sentencia de fecha 6 de agosto de 1985 mencionada en el fallo del cual se discrepa (“Constructora A.Z.T.”, C.A.).

En efecto, se planteaba en esa oportunidad si el recurso de reconsideración procedía en los términos previstos en la Ley del Trabajo o en los de la de Procedimientos Administrativos. La Sala, tras examinar las disposiciones de la ley laboral referentes a multas contra los patronos, que establecen la apelación (recurso jerárquico) de la decisión del Inspector del Trabajo para ante el Ministro del ramo sin necesidad de intentar primero el recurso de reconsideración, razonó así:

...“Estas disposiciones de la Ley del Trabajo, conforme a las cuales fue dictada la Resolución impugnada, establecen un mecanismo especial de revisión del acto administrativo, requerido expresamente por una ley especial, como es la Ley contra Despidos Injustificados y, por lo tanto, debe ser aplicado sin necesidad de

agotar previamente el recurso de reconsideración como lo exige el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

...“Observa la Corte, en este sentido, que la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos mantiene la vigencia de procedimientos legales, como el de multa en materia del trabajo. Dice esa ley en su artículo 47: “Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”.

Y añade la Corte:

“Una conclusión semejante se impone en cuanto a los recursos para la revisión del acto administrativo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula igualmente esos recursos y fija las condiciones para su ejercicio. Ello no excluye, sin embargo, la aplicación de reglas legales diferentes, en las materias que constituyan su especialidad, cuando esas reglas se revelen más apropiadas para alcanzar los objetivos de economía, eficacia y celeridad que dicha ley anuncia en su artículo 30”.

Tal es la situación en el caso de autos. La Ley de Protección al Consumidor, por la materia especialísima que trata, regula de manera más expedita que en la ley general de procedimientos administrativos, tanto los recursos administrativos contra las decisiones del Superintendente de Protección al Consumidor, como los lapsos para intentar esos recursos.

Estima la Magistrada disidente que la Sala no ha debido apartarse en esta ocasión del criterio vertido en la sentencia parcialmente transcrita. Si ello no hubiera ocurrido, la decisión de este Supremo Tribunal habría sido la declaratoria de inadmisibilidad del recurso interpuesto por la empresa Supervolumen, C.A., dado que, con arreglo a la Ley de Protección al Consumidor, la Resolución emanada del Superintendente el 14 de julio de 1983 había quedado firme para la fecha (18 de agosto de 1983) en que esa firma interpuso el recurso jerárquico ante el Ministro de Fomento.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de inconstitucionalidad*

A. *Recurso de inconstitucionalidad: acto administrativo de efectos generales*

CSJ-SPA (193)

9-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Alves Da Silva, Vieira & Cía. vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal.

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo en el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación por inconstitucionalidad de un acto de efectos generales.

Esta Sala, en varios casos similares al presente y decididos en fechas 8-11-90, 15-11-90 y 7-3-91, ha dejado sentado en los siguientes términos el criterio que ahora se ratifica:

“El caso de autos se trata de un recurso contencioso-administrativo de anulación por inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto de efectos generales, de modo que por su índole objetiva, en donde supuestamente el lesionado es el interés general, no se justifica que se suspenda un acto como el impugnado. Por otra parte, los solicitantes de la medida de suspensión, para tratar de justificarla, alegan hechos que consideran notorios, entre otros, la pérdida de su trabajo de más de trescientas mil personas, o la merma de sus ingresos, que aparte de que carecen de notoriedad, afectarían a terceras personas, a trabajadores, cuya representación indiscriminada, por cierto no ha alegado, ni podría atribuirse legalmente, la empresa demandante. Se trataría, en todo caso, de daños a terceros y no de la recurrente, por lo que también por esta razón la solicitud de suspensión de los efectos de los actos impugnados debe desestimarse, y así se declara”.

“Por último, en sentencias de la Corte en Pleno de fechas 12-5-86 y 8-6-88, se estableció el criterio, que en este fallo se ratifica, que la ubicación del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dentro de la Sección Cuarta del Capítulo II del Título V de la misma ley, que trata de las “Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de efectos generales o de actos de efectos particulares”, “no puede privar sobre lo expresamente establecido por el legislador en la norma en cuestión, pues lo dispuesto por éste prevalece sobre la ubicación formal que la norma tenga en el texto de la ley, no pudiendo en modo alguno aplicarse para suspender los efectos de la Resolución impugnada en los presentes autos, tal y como lo pretende el demandante de la nulidad. En otras palabras, que la sola colocación de la norma de referencia no puede servir de fundamento a interpretaciones extensivas o analógicas de dicho texto a supuestos de hecho diferentes al contemplado en la misma norma”.

Además de lo expuesto, se tiene que el supuesto contemplado en el artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, resulta diferente al previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que en la primera de las normas citadas se regula el ejercicio conjunto de dos acciones, la de inconstitucionalidad y la de amparo, respectivamente, mientras que la segunda no contempla acumulación alguna, razón por la cual, no resulta aplicable analógicamente el artículo 3º de la ley citada en primer término, y así se declara.

B. *Recurso de inconstitucionalidad y amparo contra normas*

CSJ-SPA (188)

7-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: C.A. Sucesora de José Auad vs. Concejo Municipal del Distrito Guanare del Estado Portuguesa.

Como cuestión previa, la Sala pasa a resolver el problema de competencia planteado.

En efecto, del escrito contentivo de la acción propuesta se intenta de manera conjunta acción de amparo constitucional y “recurso contencioso-administrativo de inconstitucionalidad” contra el Decreto emanado del Concejo Municipal del Distrito Guanare, del Estado Portuguesa, de fecha 10 de febrero de 1987.

De ello se desprende que se intenta un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad conjuntamente con un amparo constitucional contra un acto administrativo de efectos particulares emanado de una autoridad municipal.

Ahora bien, la Corte ha sostenido que “conoce de acciones de amparo cuando se trata de hechos y omisiones que emanen de los funcionarios y órganos especificados claramente en el artículo 8º de la ley de la materia, y el conocimiento corresponde a la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados”.

Además, según el artículo 5º de la misma ley es posible acumular la acción de amparo el recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, caso en el cual las acciones se formulan “ante el juez contencioso-administrativo competente”, tal como lo establece esa norma.

En consecuencia, 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 conocer 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 que se funden en razones de inconstitucionalidad, no tiene vigencia cuando se acumulen la acción de amparo y la de nulidad del acto, porque aquella 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-Administrativo 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”. (Sentencia del 24-11-88, Caso Asociación de Comerciantes. Propietarios y Afines de los Mercados, Acoprime).

En consecuencia, considera la Sala que no es competente para conocer de las presentes actuaciones acumuladas, puesto que el amparo ha sido propuesto contra un acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Guanare del Estado Portuguesa, esto es, contra una autoridad municipal y, de consiguiente, corresponde al Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, ante el que se intentaron.

Por tanto, la Sala no acepta la competencia que se le atribuye, y como es juez de su propia competencia y no hay autoridad superior para resolver al respecto, la conclusión es que, rechazada la competencia, debe devolver el expediente a su origen para que provea lo que estime pertinente, no sin antes advertir que este pronunciamiento de la Sala no prejuzga acerca de ningún extremo de fondo ni de forma sobre la admisibilidad y procedencia de las acciones conjuntas incoadas.

CSJ-SPA (185)

2-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura.

La procedencia de la acción de amparo contenida en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo de Derechos y Garantías

Constitucionales está sujeta a que en verdad el acto impugnado sea normativo y, además, que el tribunal tenga presente la situación jurídica concreta para estimar si la protección constitucional resulta procedente.

La acción de amparo a que se contrae el artículo 3º de la Ley de la Materia, constituye una medida cautelar en los juicios de inconstitucionalidad de leyes y demás actos *normativos*, que se traduce en una suspensión provisional de la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega. La procedencia de tal medida se sujeta a que en verdad el acto impugnado sea normativo y, además, que el tribunal tenga presente la situación jurídica concreta para estimar si la protección constitucional resulta procedente.

CSJ-SPA (185)

2-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura.

La Corte está facultada (artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo) para suspender la aplicación de la norma objeto del ejercicio conjunto de la acción de amparo, si lo juzga conveniente para la protección constitucional, en atención a la "situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad".

Por tanto, debe la Sala determinar si la medida de amparo resulta procedente en contra de la Resolución Nº 605 de fecha 21 de noviembre de 1990, dictada por el Consejo de la Judicatura que, por su carácter reglamentario, sí tiene contenido normativo. A este respecto se observa que el artículo 3º de la ley de la materia, antes citada, faculta a esta Corte para suspender la aplicación de la norma objeto del ejercicio conjunto de una acción de inconstitucionalidad y de una acción de amparo, si lo juzga conveniente para la protección constitucional, en atención a la "situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad". En otras palabras que en casos como el de autos, tratándose el amparo de una medida cautelar, la Sala debe determinar si resulta verosímil o fundada la presunción grave de la violación o amenaza de violación, denunciada como lesiva de derechos constitucionales, y si por la demora del respectivo juicio su restablecimiento no se podría obtener por la sentencia definitiva.

Ahora bien, en el presente caso los accionantes, para justificar la procedencia del amparo, alegan su condición de integrantes del Sindicato Nacional de Empleados y Funcionarios Públicos del Poder Judicial y Consejo de la Judicatura (ONTRAT), y de la Directiva Regional de Caracas de dicha organización, y sostienen que de tal circunstancia estaba notificado el citado Consejo, y expresan que la evidencia de este alegato de donde derivan el derecho a obtener la protección solicitada, así como de la de su elección de directivos de dicha organización, se "traerá oportunamente a los autos" (pp. 3, *in fine*, y 4, del libelo de la demanda). En igual sentido, al señalar los recurrentes como hechos violatorios de sus derechos constitucionales, expresan que el Consejo de la Judicatura se negó a responder sus solicitudes de mejoramiento salarial y que, por tanto, transcurrió también ampliamente el lapso de ley para declarar la paralización de sus labores, a la cual tenían derecho y que la prueba de ello es la

comunicación de fecha 18 de febrero de 1991, que dirigieron al indicado Consejo pero que promoverían oportunamente (p. 5 *ibidem*). No encuentra, pues, la Sala que existan medios de prueba que determinen la presunción grave de la lesión denunciada, y así se declara.

Además de lo anterior referente a la inexistencia de la presunción grave de la necesidad de la protección constitucional de la situación jurídica concreta, que los accionantes dicen quebrantada, observa la Sala que el acto normativo impugnado, la Resolución N° 605 de 21-11-90, que contiene el Reglamento para la Aplicación de las Sanciones Correctivas y Disciplinarias a los Empleados Judiciales, se limita a desarrollar el procedimiento que han de aplicar los órganos facultados para sustanciar los respectivos expedientes y a ratificar la competencia que el acto reglamentado (artículo 38 del Estatuto del Personal Judicial) atribuye al Consejo de la Judicatura para dictar la correspondiente decisión, en aquellos casos en que este Consejo resuelva asumir la potestad disciplinaria de los Jueces y Defensores Públicos, en los casos de abandono o de paralización de sus labores o actividades por los funcionarios subalternos del Poder Judicial. Por tanto, a juicio de esta Sala, del referido acto en sí, no aparece una lesión directa al derecho de estabilidad en el trabajo, al derecho de sindicalización, a la libertad sindical y a la huelga, previstos en los artículos 88, 91 y 92 de la Constitución, que según los accionantes le fueron lesionados. De dicho acto tampoco se desprende directamente una presunción grave de violación del derecho de defensa de los recurrentes y de la organización a la cual pertenecen, previsto en el artículo 68 del mismo Texto Fundamental, porque tal acto, como se expresó, se limitó a regular la fase de instrucción del procedimiento disciplinario cuando el Consejo de la Judicatura decida asumir la potestad disciplinaria. Y por lo que respecta a la denunciada violación del artículo 122 de la Constitución, se observa que esta norma no consagra un derecho constitucional, sino la materia de la carrera administrativa que debe ser regulada por las respectivas leyes especiales.

2. Control difuso de la constitucionalidad de las leyes

CSJ-SPA (263)

6-6-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Alberto Silva Guillén vs. CGDLR.

El artículo 7 del Código de Procedimiento Civil derogado que corresponde al artículo 20 del Código de Procedimiento Civil vigente, establece:

“Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia”.

En atención al control excepcional que se confiere a los Jueces de la República, de aplicar con preferencia una disposición constitucional sobre una norma legal vigente si esta última colidiera con la primera, la Sala considera necesario hacer las siguientes precisiones:

Es una atribución excepcional porque con base al principio de la separación de los poderes, las leyes, entendidas éstas en su sentido lato, es decir, como toda norma de carácter general, sólo pueden ser derogadas por otras leyes (artículo 177 de la Constitución), o declaradas nulas por esta Corte Suprema de Justicia (artículo 215 de la Constitución) con base en el procedimiento establecido en la Ley Orgánica que la rige.

En consecuencia, el referido artículo del Código de Procedimiento Civil, no puede ser interpretado como una autorización general para desaplicar la legislación vigente, sino cuando ante un caso concreto, la norma jurídica invocada colida con una de rango constitucional, por establecer aquélla una regulación incomparable con ésta.

Ahora bien, de acuerdo a la letra del citado artículo, los jueces deberán aplicar la regulación contenida en la disposición constitucional con preferencia a la que previene la ley cuya aplicación se pida. Por tanto, desaplicada la norma legal por ser inconstitucional al caso concreto, sigue manteniendo su imperio la constitucional, pretendidamente contrariada por la de rango inferior. Es distinta la situación en el caso que nos ocupa; la supuesta contradicción entre el Instructivo Presidencial Nº 24 y la Constitución, es que aquél, según se alega, no llenó las formalidades establecidas por el artículo 190, párrafo último, de la Constitución, lo cual no significa que el Instructivo Nº 24 esté dando una solución violatoria del contenido del texto constitucional, sino que se trata de un alegado vicio de carácter formal, que, de acarrear anulación, sólo podría ser declarada por la Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia como resultado de un juicio de inconstitucionalidad. Aplicación preferente de la Constitución habría, si el Instructivo dispensara a los Decretos del Presidente de la República de la ratificación en Consejo de Ministros.

Por lo dicho, no tiene esta Sala materia sobre la cual decidir en relación a la solicitud del recurrente de que sea desaplicado por inconstitucional el Instructivo Presidencial Nº 24, y así se declara.

3. *Acción de amparo*

A. *Competencia*

a. *Corte Suprema de Justicia*

CSJ-SPA (313)

16-6-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Reina Henríquez vs. Consejo de la Judicatura.

La Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción de amparo contra autoridades de rango constitucional.

Del análisis del escrito contentivo de la presente acción de amparo constitucional, se desprende que la misma fue intentada contra el presunto acto lesivo emanado del Consejo de la Judicatura de fecha 19 de marzo de 1991 y se denuncia como presunto agravante al Presidente del Organismo.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la ley, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los ministros, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República”.

Ha sido criterio de este Alto Tribunal que dicha norma tiene por objeto establecer un fuero especial en materia de amparo, asignándole a la Corte Suprema de Justicia, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados, o amenazados de violación, el conocimiento de amparos constitucionales contra autoridades también del máximo rango constitucional.

Igualmente ha reiterado la Sala que la enumeración es enunciativa y no taxativa y así, en reciente sentencia del 8 de noviembre de 1990 (caso: Anselmo Natale), reafirmando una vez más su doctrina, ha asumido el conocimiento de la acción intentada contra el Presidente de la Cámara de Diputados, aunque tal autoridad no aparezca expresamente mencionada en el artículo 8 de referencia. En el señalado caso y, por otra parte, alegó además la Sala la conveniencia de que de las acciones de amparo intentadas contra este tipo de autoridad de rango constitucional conozca, en efecto, la Corte Suprema de Justicia, mostrando el Alto Tribunal, asimismo y de esta manera, coherencia con el espíritu, propósito y razón del artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En el caso de autos se denuncia como perturbador, el acto emanado del Consejo de la Judicatura, órgano de rango constitucional encargado de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. Y la Sala es, por tanto, del criterio de que las acciones de amparo contra hechos, actos u omisiones que emanan de dicho Consejo, deben ser de la competencia de este Máximo Tribunal. Asume, por tanto, la competencia en el caso, y así lo declara.

Igualmente considera que el conocimiento de la presente acción corresponde a esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ya que los derechos denunciados tienen, en el caso concreto, un contenido afín con la competencia atribuida a la Sala. Así se declara, igualmente.

b. *Tribunales contencioso-administrativos*

CPCA

6-6-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: José de Jesús Monsalve vs. INOS.

Los tribunales contencioso-administrativos son competentes para conocer de las acciones autónomas de amparo en los casos en los que se pretenda el restablecimiento de una situación derivada de una violación constitucional por parte de la Administración Pública.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la competencia para conocer de la acción de amparo corresponde a los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados. Ello, de acuerdo al criterio sostenido por esta Corte en su fallo del 4 de agosto de 1988 y por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 16 de noviembre de 1989 (caso Comisión Electoral Nacional de Copei), no puede interpretarse sino en el sentido de que la competencia para conocer de las acciones de amparo es de los tribunales que tengan conferido el conocimiento de asuntos afines a la materia, en primera instancia, entendida esta primera instancia en su sentido am-

plio y no en sentido restringido, limitada a los tribunales que ostenten tal denominación conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con ello quedó reconocida la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de las acciones autónomas de amparo en los casos en los que se pretenda el restablecimiento de una situación derivada de una violación constitucional por parte de la Administración Pública, instancia de la presente acción de amparo, obviamente, corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, dado que se imputa una violación de un derecho constitucional de naturaleza administrativa a un acto administrativo emanado de un instituto autónomo, que es una autoridad diferente a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin que su conocimiento estuviese atribuido a otro tribunal. Así se declara.

B. *Carácter personal respecto del agraviado*

CSJ-SPA (239)

21-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La acción de amparo es eminentemente de carácter personal.

Con respecto al amparo, esta Sala debe precisar que la Ley Orgánica de Amparo otorga el derecho de ser amparado por los tribunales competentes, en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, a toda persona natural habitante de la República o persona jurídica domiciliada en ésta. La referida acción es, en consecuencia, *eminentemente de carácter personal*, por lo que no podría, como lo pretende la sentencia apelada, por solo mandato del tribunal en su decisión, que cuando el acto es general, sin ser normativo, por cuanto afecta un proceso electoral, el efecto que se obtenga del amparo "no puede limitarse simplemente, a los solicitantes sino que se extiende a la comunidad que habría quedado afectada por el acto que originara la presunta lesión...". El artículo 5 de la Ley de Amparo, fundamento de tal afirmación, no permite ni regula tal supuesto.

Debe la Sala considerar también en apoyo a lo *personalísimo* que resulta la acción de amparo, la propia ley advirtió que cuando un mismo acto, hecho u omisión en perjuicio de algún derecho constitucional afectare el interés de varias personas, conocerá de todas estas acciones el juez que hubiere prevenido, y ordena en tales casos la acumulación de autos. Lo mismo se desprende de los requisitos que debe llenar la solicitud de amparo en cuanto a los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada o agraviadas. De manera que, en el supuesto de que procediera un amparo contra un acto de carácter general, el efecto del mismo se circunscribe a la persona o personas solicitantes del mismo y sobre quienes obra el mandamiento correspondiente.

Por los razonamientos expuestos, la Sala concluye que la procedencia del amparo se encuentra condicionada por la exigencia de violación directa e inmediata de la normativa constitucional, ocasionada por el acto o hecho lesivo, infracción que no se aprecia ni se deduce de la presente acción de amparo.

C. Objeto

a. Actos privativos del Congreso

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los “actos privativos” del Poder Legislativo Nacional si son lesivos de un derecho o una garantía constitucional, en relación con un sujeto, viciados de extralimitación de atribuciones, son susceptibles de la acción de amparo.

Al respecto esta Corte debe pronunciarse sobre una serie de conceptos en relación a los cuales gira la controversia objeto del amparo. El primero de tales conceptos es el relativo a la extensión del privilegio consagrado en el artículo 159 de la Constitución de la República en relación a determinados actos de los cuerpos legislativos nacionales, a los cuales alude el artículo 158 *ejusdem*, como derivados de “atribuciones privativas”, que son al efecto las siguientes:

“1º Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan para quienes lo infrinjan. La separación temporal de un Senador o Diputado sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los presentes; 2º Calificar a sus miembros y conocer de sus denuncias; 3º Organizar su servicio de policía; 4º Remover los obstáculos que se opongan al ejercicio de sus funciones; 5º Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos con base a la partida anual que se fije en la ley respectiva; 6º Ejecutar y mandar ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y a las atribuciones privativas anteriormente enunciadas”.

El privilegio aludido de los actos derivados de las atribuciones privativas está constituido por su exoneración de cualquier veto, examen o control de los restantes poderes, salvo “lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de funciones”.

La primera cuestión que surge es la de determinar si este privilegio del Congreso de la República es extensible o no a las Asambleas Legislativas de los Estados.

Esta Corte estima que los privilegios son de derecho estricto y que, en consecuencia, no admiten aplicación analógica, por lo cual, si los mismos han sido consagrados exclusivamente para la esfera legislativa nacional, la normativa que los crea no es trasladable a los órganos deliberantes de los otros entes territoriales. Tampoco pueden las Constituciones de los Estados que, como lo señala la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, tienen el mismo carácter de las leyes ordinarias de tales entes, crear privilegios de la índole señalada.

Resuelta la primera de las cuestiones indicadas y aun cuando de ello derive que los actos impugnados no se encuentran en el supuesto del artículo 159 de la Constitución, se considera, sin embargo, conveniente pronunciarse sobre la posibilidad de que los actos privativos puedan ser objeto del amparo constitucional. A juicio de esta Corte, los antes indicados actos, del Poder Legislativo Nacional, si son lesivos de un derecho o una garantía constitucional en relación con un sujeto, viciados de *extralimitación de atribuciones*, son susceptibles de la acción de amparo constitucional porque la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no establece ningún límite al respecto, excluyendo solamente los actos de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Vía de hecho administrativa*

CSJ-SPA (190)

8-5-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ganadería "El Cantón" vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Es procedente en el caso del vicio "vía de hecho de la Administración" el ejercicio de la acción de amparo autónoma.

No obstante, y en aras de una mejor precisión del concepto de vía de hecho de la Administración —relevante para el caso de autos— la Sala, disintiendo en el punto de lo expresado por el *a quo*, estima:

Consagrado en el artículo 19 (ordinal 4º) de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el vicio conocido como "vía de hecho" de la Administración, es asimilado en ese texto legal a dos supuestos de infracción grosera de la legalidad, plasmados en la emisión del acto por "autoridades *manifiestamente* incompetentes, o con prescindencia *total y absoluta* del procedimiento". Taxativos ambos en su formulación, ha entendido, sin embargo, la doctrina, que bien pueden ser incluidos dentro del respectivo "género" —representado por esos supuestos—, otros más específicos y equivalentes, como, por ejemplo, la supresión de la audiencia obligatoria del afectado por un acto represivo o el caso de los funcionarios de hecho, respectivamente. Ha asimilado asimismo la doctrina a la vía de hecho en la elaboración del acto administrativo, la grosera ilegalidad en que incurriere la autora del acto para la ejecución de uno, aun legalmente formado.

Pero lo relevante para el caso de autos es que el común denominador de esos supuestos, de ilegalidad, elaborados por la doctrina y jurisprudencia contencioso-administrativa extranjeras, encuentra su origen en violaciones de orden constitucional, al menos en los ordenamientos francés y español; y no se olvide —sea dicho de paso— la marcada influencia de aquél en éste y de éste en nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En efecto, por lo que respecta a la señalada fuente constitucional, la vía de hecho ha estado entroncada con la violación de garantías y derechos fundamentales, concretamente con los de la libertad, la defensa y la propiedad, este último, por cierto, no denunciado expresamente como infringido; de ahí que en el sistema francés tales infracciones, gravísimas, de la constitucionalidad conviertan a la administración en reo de la vía judicial ordinaria, penal o civil; quedando aquélla privada, en consecuencia, del privilegio de ser juzgada por la especialísima jurisdicción del contencioso-administrativo y, con ello, despojada de sus prerrogativas.

En países como el nuestro en que —más bien recientemente— ha sido admitida legalmente la posibilidad de defensa directa e inmediata de los derechos y garantías fundamentales, a través del amparo, y aun por encima de su juzgamiento en vía de ilegalidad —ejemplo: recurso contencioso-administrativo, conjuntamente accionado con el de amparo— y cuando, sobre todo, la infracción es admitida, expresa o implícitamente —como en el caso—, por la administración agravante; cabe entonces —a juicio de la Sala— también la sanción de la vía de hecho de la Administración, a través de la señalada acción autónoma de amparo; directamente y sin necesidad, incluso, de acudir ni al clásico recurso de ilegalidad con sus especiales características de suspensión de los efectos del acto, ni a la interposición conjunta de éste con el amparo cautelar. Así se declara, formalmente.

Violatoria de derechos y garantías constitucionales la señalada, e implícitamente reconocida por la Administración, vía de hecho proveniente de ésta, que fue notifi-

cada al interesado mediante oficio N° 1.129 del 10 de julio de 1990, pero carente de todo procedimiento —garantía del administrado, como repetidamente lo ha señalado la Sala— legal para emitir un acto administrativo, y proveniente la ilegal actuación del Director General Sectorial de Política de Mercadeo, la Sala considera, y así lo declara también expresamente que, de conformidad con el artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es procedente en el caso el ejercicio de una acción de amparo autónoma.

De la misma manera considera la Sala que, en el caso concreto, el amparo constitucional ejercido en forma autónoma constituye el medio más eficaz para el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, dado el carácter breve y sumario de aquél; sin que ello obste a que, en circunstancias diferentes, la apariencia de legalidad que pudiere revestir la vía de hecho de la Administración, o la contradicción de ésta —que por vía de defensa hiciera la autoridad de la actuación impugnada— aconseje, o requiera más bien, el ejercicio del recurso contencioso-administrativo por ilegalidad, con su especial modalidad suspensoria de los efectos del acto; o de la interposición de éste, asociado al amparo cautelar. Así se declara, igualmente.

En concordancia con todo lo precedentemente expuesto, la Sala considera y decide:

Consta en autos que el 25 de abril de 1990 el Ministerio de Agricultura y Cría, a través de la Dirección General Sectorial de Política de Mercadeo, expidió a la actora la correspondiente autorización a fin de que ella procediera a la importación de productos agropecuarios reservados al Gobierno Nacional, consistente en 5.000 toneladas métricas netas de leche en polvo del tipo 26% graso, provenientes de Holanda, Dinamarca y Francia, los cuales debían ingresar al territorio nacional a través del acuerdo hábil correspondiente. La vigencia de la autorización en cuestión se extendía hasta el 25 de agosto de 1990.

La referida delegación de importación es concretada mediante el acto administrativo N° 2.649 del 25 de abril de 1990, generatorio, en cabeza de la solicitante, de un derecho adquirido conforme al cual quedó autorizada la empresa, hoy accionante, para realizar la correspondiente importación de leche en polvo. Tal acto autorizatorio, que generó en el administrado derechos subjetivos, tampoco fue negado, controvertido ni desmentido por la Administración autora del acto, con lo cual quedarán también reconocidos el alcance y efectos del mismo.

La vía de hecho de la Administración, considerada en la presente acción de amparo como lesiva de derechos y garantías constitucionalmente asegurados, pretendió dejar sin efecto dicha autorización o delegación de importación con evidente perjuicio del administrado, importador. Le ha impedido a éste, por tanto, que se concretara la importación de leche; en el caso, con evidente indefensión para él, quien no pudo, vista la forma como fue decidida la revocatoria, exponer en su defensa ningún argumento para tratar de evitar que la Administración extinguiera su derecho ya adquirido a importar la leche en polvo. La señalada vía de hecho de la Administración impidió de esta manera la culminación del proceso de importación para realizar la cual había sido autorizada la solicitante; autorización ésta que fue objeto de revocatoria luego, como se ha dejado expuesto, sin permitirle al interesado afectado —se insiste— presentar ni alegar argumento alguno en pro de la defensa de sus intereses, garantía esta última consagrada en el artículo 68 del Texto Fundamental, y extensible su aplicación tanto al procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la ley para depurar aquél.

Considera, por tanto, la Sala innecesaria la consideración de otras denuncias, visto que la examinada culmina en la procedencia del amparo. Así también lo declara expresamente.

D. *Procedimiento*a. *Solicitud*

CSJ-SPA (189)

8-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Importaciones y Exportaciones "Lovexpo" vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Las correcciones a la solicitud de amparo indicándose otros derechos constitucionales violados no pueden realizarse luego de que se ha recibido el informe del presunto agraviante.

La Sala debe pronunciarse primeramente sobre si el solicitante de un amparo tiene vedado ampliar su solicitud en lo que se refiere a los artículos que originariamente señalara como violados, con posterioridad a la admisión de la acción. En tal sentido debe tenerse presente que el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales exige el señalamiento del derecho o la garantía violadas o amenazadas de violación, y el artículo 19 *ejusdem*, permite las correcciones a la solicitud cuando el juez considere que no se llenan los extremos especificados en el artículo 18, notificándole al solicitante del amparo que corrija el defecto u omisión dentro del lapso de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la correspondiente notificación, y de no hacerlo, el amparo será declarado inadmisibile. En el presente caso, cuando el *a quo* admitió el amparo partió del presupuesto de que la acción llenaba los extremos del artículo 18 de la Ley de Amparo y se determinó que se originaba por violación del artículo 117 de la Constitución; es criterio de esta Sala que si bien el Tribunal que admita un amparo puede luego resolver una vez realizado el procedimiento de ley que es inadmisibile, en el caso de autos, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo cuando sentenció, desatendió la ampliación de la solicitud de amparo hecha por el solicitante, por cuanto fue en oportunidades posteriores después de admitida la acción y en la audiencia oral que el presunto agraviado invocó otros artículos de la Constitución como violados.

Es así que la Sala constata que el 13 de agosto de 1990 el accionante presentó un escrito, inmediatamente después de la admisión de la acción por medio de la cual amplió su solicitud en cuanto a los derechos invocados como conculcados, dado que el tribunal resolvió aplicar el artículo 23 de la Ley de Amparo en el cual señaló: "...siendo el objeto del presente amparo la vía de hecho en virtud de la cual se intenta revocar una delegación de importación plenamente eficaz, vigente y legítima, con manifiesta violación del precepto constitucional consagrado en el artículo 117, y el desconocimiento del deber impuesto por el artículo 52" de la Constitución, invoca también como derechos conculcados el 68, 98, 72, 96 y 95 de la Ley Fundamental.

Fue pues en la oportunidad anterior a que fuera notificada la parte presuntamente agraviante (la notificación es de 20 de agosto de 1990, es decir, siete (7) días después), cuando el accionante amplió su escrito original incluyendo la denuncia de violación de otras normas constitucionales. Al respecto, la Sala reitera el criterio contenido en la decisión de fecha 31 de enero de 1991 (Expediente Nº 7530. Caso Anselmo Natale) en el sentido de que:

"...Trabada la litis procesal derivada de una acción de amparo con la recepción del informe "sobre la pretendida violación o amenaza que *hubiera motivado la solicitud de amparo*, a que alude el artículo *ejusdem*, el cual deberá contener una relación de

«las pruebas en las cuales el presunto agravante pretenda fundamentar su defensa» (artículo 24), sin perjuicio de las que el juez que conoce de la acción de amparo pueda ordenar para el esclarecimiento de los hechos que aparezcan dudosos u oscuros (artículo 17), no puede el accionante modificar los términos de la litis de amparo introduciendo nuevos elementos en la audiencia pública, que constituye el último acto procesal de las partes, según la ley de la materia, pues ello significaría vulnerar el derecho a la defensa del sujeto presuntamente agravante. Así se declara».

b. *Aceptación de los hechos*

CSJ-SPA (190)

8-5-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Ganadería "El Cantón" vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Por otra parte, la Administración denunciada como agravante en la presente acción, presentó de manera extemporánea el informe a que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo y, de conformidad con esta misma norma, ello acarrea como consecuencia la aceptación de los hechos incriminados. Todo conforme a lo ya declarado y congruentemente decidido inicialmente por el *a quo*, en primera instancia; y, ahora, por la Sala.

En tal sentido es criterio de ésta, el que, conforme a la ley, la falta o la presentación tardía de dicho informe, implica la aceptación por parte del presunto agravado que su actuación constituyó efectivamente la denunciada vía de hecho de la Administración, lo cual bastaría para que fuera declarada la procedencia del amparo, quedando este Máximo Tribunal relevado de formular otro tipo de consideración y de decisión. Así lo ratifica y declara esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

c. *Improcedencia de la recusación*

CPCA

10-4-91

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

No procede la "recusación" en el procedimiento de amparo.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en su artículo 11, señala expresamente:

"Cuando un juez que conozca de la acción de amparo advirtiere alguna causal de inhibición prevista en la ley, se abstendrá de conocer e inmediatamente levantará una acta y remitirá las actuaciones, en el estado en que se encuentren, al tribunal competente. Si se tratare de un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Sala convocará de inmediato al Suplente respectivo, para integrar el Tribunal de Amparo.

En ningún caso será admisible la recusación".

Por su parte, el abogado Alejandro Lares, con fundamento en el artículo 2 del Código de Procedimiento Civil, solicita la desaplicación de la norma antes transcrita, por supuesta inconstitucionalidad del dispositivo que prohíbe la recusación en materia de amparo. Alega que tan prohibición de recusación, impide asegurar la imparcialidad del magistrado judicial en el proceso de amparo, en colisión con la norma del artículo 68 de la Constitución que consagra el derecho a la defensa.

Ahora bien, para declarar la inconstitucionalidad de una disposición legal, bien a través de la acción directa de inconstitucionalidad o por el método difuso de control de la constitucionalidad, la oposición entre la Constitución y la ley debe ser tal que el juez se coloque frente a una clara, fuerte y definitiva incompatibilidad entre el acto impugnado o, en su caso, la norma cuya desaplicación se solicita y la disposición constitucional. Esto es, la inconstitucionalidad sólo puede ser declarada cuando va más allá de toda duda, o lo que es lo mismo, cuando la inconstitucionalidad resulta flagrante.

En el caso de autos, la colisión denunciada entre el artículo 11 de la Ley Orgánica de Amparo y el artículo 68 de la Constitución Nacional, que ha servido en este caso para fundamentar la desaplicación de la primera norma, no reviste el carácter flagrante que se exige para conjurar la inconstitucionalidad, pues la citada prohibición de recusación en el proceso de amparo, por la expresa disposición legal cuestionada, responde a un postulado constitucional que obliga a garantizar la brevedad del procedimiento, sin que se permitan trámites que puedan obstruir o demorar la marcha expedita que asegure un restablecimiento inmediato de las situaciones constitucionales supuestamente infringidas. Expresión de esta exigencia constitucional en el proceso de amparo, son las regulaciones de la propia ley de la materia, en torno a la inexistencia de un procedimiento de regulación de competencia (artículo 12); la inexistencia de privilegios procesales en el caso de amparo contra Administraciones Públicas (artículo 21); la habilitación de todo el tiempo para su trámite y la preferencia sobre cualquier otro asunto (artículo 13); la acumulación de autos sin incidencias (artículo 10); las acciones para los jueces en caso de incumplimiento de los lapsos establecidos en la ley (artículo 34); el procedimiento especial en el caso de inhibición y la prohibición de recusación, entre otras.

De modo que, la prohibición expresada y rotunda de recusación en el proceso de amparo en modo alguna desmejora las posibilidades de defensa de las partes; más bien atiende a asegurar la brevedad, la sumariedad y el carácter concentrado del procedimiento para hacer expedita la tutela constitucional de los derechos y garantías de esa índole, por exigencia de la propia Constitución, en su artículo 49. Así se declara.

d. *Apelación*

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El apelante en el escrito presentado por ante esta Corte se limitó a hacer alegatos sobre las cuestiones formales que fueron objeto de la precedente decisión; pero ésta Corte estima que, dada la naturaleza de la apelación en el amparo, en la cual no existen los límites que la formalización de tal recurso establece en sede contencioso-administrativa, ya que el efecto devolutivo es amplio y permite al juez de alzada pronunciarse globalmente sobre el fallo, pasa esta Corte a analizar los aspectos sustantivos objeto de la sentencia.

E. *Improcedencia*

CSJ-SPA (275)

6-6-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Rodolfo Santini O. vs. República (Ministerio de la Defensa).

No procede la acción de amparo en condena al pago de sumas de dinero.

El amparo, en la forma como lo ha ejercido el accionante, envuelve una condena al pago de sumas de dinero por parte de la Comandancia de las Fuerzas Armadas de Cooperación, a través del Ministerio de la Defensa, calificado de agravante por el actor por no haber hecho cumplir a dicha Comandancia con el pago de las cantidades reclamadas por el mismo accionante. En otras palabras, que la acción de amparo constituye una pretensión de cumplimiento de obligaciones dinerarias, y la solución definitiva de una controversia respecto de su satisfacción, que ciertamente ni es la finalidad de la acción de amparo, ni ésta es la vía procesal adecuada para lograr la satisfacción de dicho interés pecuniario. En efecto, de acuerdo a las características que a la acción de amparo atribuye el artículo 49 de la Constitución, y que desarrolla el artículo 1º de la Ley Orgánica que regula la materia, la finalidad de tal acción es proteger el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. Es decir, que constitucional y legalmente, la pretensión que lleva consigo la acción de amparo no es satisfactiva sino de restitución de tales derechos. Y, adicionalmente, de acuerdo a lo previsto en el artículo 36 de la ley citada, la sentencia firme de amparo además de sólo poder referirse al restablecimiento de los derechos y garantías constitucionales, no puede dirimir otras pretensiones diferentes, como las de naturaleza pecuniaria, para cuya satisfacción los interesados disfrutan de las acciones o recursos que legalmente puedan corresponderles. En consecuencia, en el presente caso, ni la acción de amparo resulta ser especial frente a esos otros medios judiciales, ni a través de su ejercicio es posible reparar el supuesto perjuicio, como lo es el no cumplimiento de una obligación pecuniaria, dada su naturaleza de medio de restablecimiento a restitución del goce y ejercicio de derechos fundamentales que tienen su fuente en la propia Constitución, donde no cabe el de obligar a un deudor a cumplir con sus deudas pecuniarias. Por lo que también la presente acción de amparo resulta contraria a las disposiciones constitucionales y legales que la rigen.

En consecuencia, la acción de amparo interpuesta no puede ser admitida de acuerdo a lo previsto en el encabezamiento del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por existir otros medios procesales más eficaces; y en el numeral 3) del artículo 6º *eiusdem*, por cuanto a través de su ejercicio no puede repararse el supuesto perjuicio. Y, finalmente, por aplicación supletoria del artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, según lo permite el artículo 48 de la Ley Orgánica mencionada, la demanda de amparo contradice los artículos 49 de la Constitución, y 1º y 36 de la ley antes referida, por cuanto con su ejercicio se pretende satisfacer directa y únicamente derechos pecuniarios, o supuestas deudas impagadas y, por ende, resulta ser inadmisibles, también, por este otro motivo general. Así se declara.

F. *Amparo contra sentencias*a. *Competencia*

CSJ-SPA (266)

6-6-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El tribunal competente para conocer de una acción de amparo contra decisiones emanadas de tribunales superiores de la jurisdicción Civil, Mercantil, Tránsito, Trabajo y Menores, es la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Procedencia*

CSJ-SPA (261)

31-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Melchor D. López vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

El amparo contra sentencias judiciales procede cuando un tribunal actúe fuera de su competencia (material, territorial y cuantía) o usurpando funciones o extralimitándose en las que le han sido conferidas, lesionando con ello algún derecho o garantía constitucional. La Corte ratifica lo decidido en sentencias de 12-12-89, 27-6-90, 4-7-90, 7-8-90 y 5-12-90.

c. *Improcedencia*

CSJ-SPA (261)

31-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Melchor D. López vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La inconformidad de una parte con los resultados del proceso, en cuanto a los argumentos utilizados por el juzgador para acoger o desechar una prueba, no constituye el fundamento de un alegado abuso o exceso de autoridad como forma de incompetencia que pueda justificar el ejercicio de una acción de amparo contra la sentencia.

Considera, por su parte, el accionante que la fundamentación en la cual se sustenta la sentencia objeto de este amparo es falsa (folio 21) y que, como consecuencia de ello, la misma lesiona injustamente sus derechos constitucionales.

Ahora bien, como se evidencia de los precedentes señalamientos, la pretensión del accionante en amparo se circunscribe a objetar una sentencia judicial que le ha sido

adversa, cuestionando a través de esta acción los razonamientos esgrimidos por un órgano judicial con motivo del ejercicio de su actividad jurisdiccional, la cual se manifiesta por diversas formas, una de las cuales es a través de la función valorativa de la prueba.

En efecto mediante la valoración o apreciación de las pruebas, el juez examina los hechos y, en su virtud, acoge unas probanzas y desecha otras. Esta atribución se cumple conforme a los procedimientos que, para su ejecución se han establecido; generando un resultado procesal que debe estar necesariamente vinculado al principio que rige la institución probatoria, cual es: el de la libre apreciación del juez.

Conforme a lo anterior, no puede pretender el accionante, enervar los efectos de la actividad jurisdiccional que se manifiesta con la valoración de la prueba, arguyendo que éstos son falsos o erróneos, en virtud de una inadecuada apreciación. De esto sólo se infiere un disenso del fallo pero no revela ni constituye, en sí mismo, un abuso del poder por parte del juzgador, que pueda provocar la revisión de aquella sentencia y que, en consecuencia, produzca una lesión de algún derecho o garantía constitucional.

En esta forma queda establecido que la inconformidad de una parte —perdidos— con los resultados de un proceso, específicamente en cuanto a los argumentos utilizados por el juzgador para acoger o desechar una prueba, no constituye el fundamento de un alegato de abuso o exceso de autoridad, como forma de incompetencia, en virtud de que la aceptación por la Sala de este alegato comportaría una directa intromisión en las funciones del juzgador, en el caso de autos, y así se declara.

G. Amparo autónomo contra actos administrativos

CSJ-SPA (201)

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Según el encabezamiento del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el amparo autónomo contra los actos administrativos está sujeto a *un presupuesto general de admisibilidad*, cual es que "(...) no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional" que se compagina con los motivos específicos de inadmisibilidad de la *imposibilidad del restablecimiento de la situación jurídica infringida* ("irreparabilidad", vid. sentencia de S.P.A. de fecha 16-11-89, caso "Comisión Electoral de COPEI") a que se contrae el numeral 3) del artículo 6º *eiusdem*, y de la *existencia de otro medio judicial efectivo*, que se deduce del numeral 5) del mismo artículo 6º citado ("especialidad", vid. sentencia de la S.P.A. de fecha 14-8-90, caso "Pedro Grespán Muñoz"; y de la Sala de Casación Civil de fecha 27-4-88).

Ahora bien, la protección constitucional solicitada a través de la acción autónoma de amparo, es para que se califique como "técnico" en su "especialidad" a la accionante y para que disfrute del salario que dice le corresponde, medidas éstas que no pueden lograrse mediante una acción como la propuesta contra un acto de efectos generales, como lo es el impugnado. En efecto, de resultar procedente una acción como la presente, la consecuencia sería la de la suspensión de dicho acto, pero nunca la de su anulación, y mucho menos la de condena a obligaciones de hacer ("calificación del cargo"), y de dar ("pago de salarios"). Ello es propio de otros recursos o medios judiciales de naturaleza satisfactiva, de que disponen los funcionarios públicos nacionales. En otras palabras, que la presente acción, en el supuesto de que fuera procedente, no podría lograr la reparación a que dice tener derecho la accionante. Es

decir, la acción de amparo propuesta no resulta ser *eficaz y especial*, por lo que es inadmisibles conforme a la parte final del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y a los numerales 3) y 5) del artículo 6º *eiusdem*, respectivamente. Así se declara.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos: Corte Suprema de Justicia

CSJ-SPA-ET (212) -

16-5-91

Conjuez Ponente: Alejandro Osorio

Caso: Importaciones Itálicas vs. República (Ministerio de Hacienda).

Los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos definitivos de efectos particulares, adoptados por el Ministerio de Hacienda en materia aduanera, deben ser ventilados ante la Corte Suprema de Justicia (artículos 143 de la Ley Orgánica de Aduanas 1978 y 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Motivaciones para decidir:

1. Para decidir la Sala encuentra que debe comenzar por afirmar su *competencia en el caso de autos, por tratarse de ilegalidad de un acto del Ministro de Hacienda en materia aduanera*, la cual se halla exceptuada del Código Orgánico Tributario, por su artículo 1º, por lo que éste sólo se le aplica con carácter supletorio y, en consecuencia, es una materia que está fuera de la jurisdicción de los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, ya que en aquellas cuestiones la problemática administrativa no tiene que ver sólo con el tributo que en ella existe, sino también con asuntos sanitarios en relación a las mercancías importadas; con problemas de seguridad de navegación y fronteras; y con asuntos consulares, es decir, de relaciones internacionales vinculadas a las operaciones de comercio exterior que la cuestión aduanera también implica.

De modo que, los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos definitivos de efectos particulares, adoptados por el Ministro de Hacienda en esta materia aduanera, deben ser ventilados ante esta Sala, de conformidad con lo previsto en los artículos 143 de la Ley Orgánica de Aduanas de 1978 y 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Político-Administrativa de esta Corte, ha venido sosteniendo su competencia en esta materia aduanera, en única instancia, desde hace cinco años en jurisprudencia de "Herma Distribuciones, C.A." (13-8-85) y de "Importaciones Italianas, C.A." (29-5-86), cuando el reparo tributario aduanero es formulado por la Administración Activa, pues en definitiva se está impugnando un acto del Ministro de Hacienda, recurrible ante la Sala Político-Administrativa de esta Corte, conforme al numeral 10 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y al artículo 143 de la Ley Orgánica de Aduanas; y, por otra parte, ha atribuido dicha competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando el reparo en esta misma materia proviene de la Contraloría General de la República, de conformidad con los artículos 103

y 106 de la Ley Orgánica de dicho organismo, como lo ha hecho en los casos "Cinzano, C.A." (26-3-84) y de "Agencia Zona Franca, C.A." (22-5-90).

Aun cuando tal diferenciación significa una desigualdad procesal inconveniente, esta Sala Especial Tributaria encuentra que no puede hacer nada para corregirla, ante la clara y expresa excepción que de esta materia aduanera hace el Código Orgánico Tributario en su artículo 1º. Por eso sólo queda desear y esperar una reforma legislativa de dicho Código, para que se le dé al tributo aduanero igual tratamiento jurisdiccional que a todos los otros tributos nacionales; y que quede como todos éstos, sometido a la jurisdicción contencioso-tributaria, cualquiera que sea el órgano administrativo que formule el reparo; con lo que, además, como es justicia, se concedería, en todo caso, la doble instancia judicial, a los contribuyentes aduaneros.

2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

A. *Contencioso de anulación*

a. *Objeto: los actos administrativos (caracterización)*

CSJ-SPA (173)

5-4-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para decidir, la Sala observa:

En primer lugar advierte la Sala que, el acto que se impugna resulta de la aplicación de normas administrativas dentro del procedimiento de inspección y vigilancia del cumplimiento de la Ley del Trabajo atribuida por la misma ley al señalado Ministerio (artículo 208, literal c) en el cual éste ocupa la posición de órgano decisorio y no de parte en relación laboral alguna.

En consecuencia el control de legalidad de la decisión impugnada, tratándose de un acto dictado en aplicación de normas administrativas, conforme a lo dispuesto en los artículos 206 y 215, ordinal 7º de la Constitución Nacional, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y en concreto a esta Sala.

CSJ-SPA (154)

17-4-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Pasa la Sala a decidir, previas las consideraciones siguientes:

1º) Es cierto que la Administración Pública puede emplear técnicas de Derecho Privado y, asimismo, que en tales supuestos se somete al ordenamiento propio de tales técnicas; y, además, normalmente —pero ya en virtud del principio de la especialización de los tribunales— a la jurisdicción judicial ordinaria, distinta de lo contencioso-administrativa (cfr. sentencias del 30-1-87, del 5-6-86 y del 18-7-85; todas en Sala Político-Administrativa).

Pero no encuadra —a juicio de la Sala— en ese supuesto el caso de autos. El acto del Ministro, en efecto, no fue dictado en un marco de relaciones jurídico-privadas con el recurrente, como —en cambio— sí ocurrió en el citado, por el interesado, caso "Fetraeducación" del 5-6-86. Al contrario, el ahora actor acudió a la autoridad administrativa para que, en virtud de la substracción al Derecho Laboral que algunas normas de Derecho Público han hecho de la materia de la inamovilidad, y en uso de aquélla

del *ius imperium* —interviniendo de esta manera en una relación jurídico-privada a la que en principio la Administración era ajena— ordenara la reincorporación del trabajador a sus labores, así como el pago de los salarios dejados de percibir. De igual modo, y por su parte, dicha autoridad, actuando en aplicación precisamente de esas normas jurídico-públicas, negó tener competencia para conocer del asunto que le fuera sometido.

Solicitada luego por el interesado la anulación de la Resolución respectiva ante la Sala, considera ésta, y así lo declara, que se ha trabado, en efecto, una controversia de índole jurisdiccional, primero ante los órganos de la Administración del Poder Ejecutivo (Inspectoría del Trabajo y, finalmente, ante el Ministro del Ramo); y ahora ante esta Corte, con el fin de dilucidar si el Ministro se encuentra legalmente facultado para intervenir, amparándose en normas de Derecho administrativo —como se dejó anotado— en una precisa relación jurídico-privada, la de autos; controversia respecto de la cual tiene jurisdicción, por tanto, este Alto Tribunal —por tratarse de una Resolución ministerial— para pronunciarse por la vía del recurso de anulación y, en definitiva, y decidir también, como lo hizo el Ministro, pero ahora la Sala en vía judicial y con efectos, consecuentemente, de cosa juzgada judicial, acerca del órgano competente para conocer del asunto planteado.

En efecto:

Tal como lo afirma el recurrente, corresponde a este Alto Tribunal en Sala Político-Administrativa, el pronunciamiento de anulación, por la ilegalidad —artículo 42, ordinal 10º, concordado con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— que él alega, del acto administrativo individual producido por el Ejecutivo Nacional, y emanado, concretamente, del Ministro respectivo; todo lo cual es reafirmado —observa la Sala— por el artículo 185, ordinal 3º, *ejusdem*.

Toca al Juzgado de Sustanciación, por su parte, declarar, con posibilidad de apelación ante la propia Sala, la inadmisibilidad —artículo 124, concordado con el 84, ordinal 2º, de la misma ley— de un recurso, como el de autos, cuando, entre otros casos, la competencia correspondiere “a otro Tribunal”. Como puede apreciarse, lo que regula la ley a través de las últimamente citadas normas son casos de competencia y no de jurisdicción. En cambio que en el de autos, y como acaba de verse, el Ministro del Trabajo, conociendo en vía jerárquica administrativa de un asunto de inamovilidad que le fue planteado en ejecución, según alegara el recurrente, de normas de Derecho administrativo —tal se ha dejado expuesto— decidió él que el conocimiento de la alegada inamovilidad del trabajador, así como de las consecuencias de la misma, pertenecía al Poder Judicial a través de la jurisdicción laboral especial. No puede, por tanto, la Sala eludir un pronunciamiento determinatorio y definitivo, con efectos de cosa juzgada judicial acerca del asunto: si confirma o no la decisión del Ministro. De lo contrario, se estaría dejando sin recurso judicial, la decisión administrativa que decline jurisdicción en el Poder Judicial, o que atribuya competencia a uno de los órganos de éste. Así se declara.

Justamente, el Código de Procedimiento Civil, entre sus innovaciones, consagró —artículo 59 y conexos— las normas relativas a la regulación de jurisdicción de un órgano judicial respecto de la Administración Pública; mas no se pronunció —porque no le correspondía en estricto rigor formal, hacerlo— en cuanto a la regulación de la jurisdicción ante el funcionario administrativo y, por parte de éste, respecto del Poder Judicial.

Pero, única censora de la legalidad de las Resoluciones ministeriales, como es la Sala político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde regular esa jurisdicción, descartada por el órgano administrativo al encarar y decidir el caso, aun cuando éste le haya sido planteado a la Sala por un persona particular a través de un recurso de anulación —por lo demás, único medio de acceso al contencioso-

administrativo, en el caso—. La Sala, en la sentencia definitiva, determinaría si el órgano administrativo en verdad está facultado o no para dirimir la controversia planteada entre el recurrente, como trabajador contra su patrono, o si, por el contrario, ello corresponde a los órganos del Poder Judicial.

b. *Motivos*

CSJ-SPA (147)

6-4-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Enrique Blanco vs. Consejo de la Judicatura.

En cuanto a la denuncia de violación de parte del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura del artículo 25 de la Ley de Abogados, que según la decisión impugnada fue el motivo de la sanción de destitución, porque ello representó un atentado contra la respetabilidad del Poder Judicial, e hizo comprometer la respetabilidad del cargo de juez que ocupaba el recurrente y lo hizo desmerecer en el concepto público, la Sala observa que el demandante no denunció vicio de incompetencia alguna por parte del Consejo de la Judicatura por haber sido sancionado por un criterio jurisdiccional que emitió, señalando en qué consistió dicha incompetencia, sino que por el contrario se limitó a denunciar que la interpretación que dicho Consejo dio a aquella norma, no es la correcta sino la que él expresó en el caso, que dio lugar a la denuncia en su contra y que motivó la sanción de su destitución, sin denunciar, por el contrario, como ya se expresó, ni incompetencia, ni la falsedad, inexistencia o inexactitud de los motivos de su destitución (“atentado contra la respetabilidad del Poder Judicial”; “hechos graves que, sin constituir delitos, comprometen la dignidad del cargo o lo hagan desmerecer en el concepto público”); que le hubiera correspondido examinar a la Sala. En efecto, independientemente de la interpretación que el recurrente pueda tener o no sobre el artículo 25 de la Ley de Abogados y que, en verdad, podía con plena autonomía sostener como juez, sin que el indicado Consejo hubiera podido sancionarlo por ello, lo cierto es que el Consejo de la Judicatura se fundamenta para destituir al recurrente en que éste puso en peligro la respetabilidad del Poder Judicial, que incurrió en un hecho grave que comprometió la dignidad de su cargo y que lo hizo desmerecer en el concepto público; que el demandante en verdad no impugnó en su demanda y cuya veracidad o exactitud la Sala no puede examinar oficiosamente, sino que se limitó a señalar cuál es la interpretación que el Consejo de la Judicatura debió darle al artículo 25 de la Ley de Abogados. Por tanto, la presente denuncia resulta improcedente y así se declara.

Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas

La Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas disiente del fallo dictado por la Sala Político-Administrativa el 6 de marzo de 1991 que declaró sin lugar el recurso de nulidad interpuesto por el abogado Enrique Blanco y, en consecuencia, salva su voto, por las razones siguientes:

1. La sentencia de la Sala de la cual se discrepa se fundamenta para rechazar el recurso de nulidad en que el actor, en lugar de desvirtuar los señalamientos del Consejo de la Judicatura de que al haber malinterpretado el artículo 25 de la Ley de Abogados en una intimación de honorarios “puso en peligro la respetabilidad del Poder Judicial, incurrió en un hecho grave que compromete la dignidad de su cargo y lo hace desmerecer en el concepto público”, se concretó a justificar y razonar la interpreta-

ción que él había dado en el caso al señalado artículo 25, contraria a la sostenida por el mencionado órgano administrativo.

Pero estima la disidente que si bien la formulación de la Sala es cierta en el sentido expuesto, no obstante, en su criterio, tal proceder estuvo generado porque la única motivación del Consejo para destituirlo fue precisamente la alegada errónea interpretación dada al dispositivo legal en referencia, lo cual, según el Consejo "crea dudas en cuanto al supuesto interés en favorecer a la contraparte y que le atribuye el demandante". Por esa circunstancia, opina la exponente que el actor se vio constreñido a realizar su defensa en los términos que lo hizo, dado que, siendo esa interpretación la sola motivación que condujo al Consejo a sancionar su conducta con la destitución, al tratar de demostrar que la suya era la correcta y no la del mencionado Cuerpo, carecía de fundamento legal la sanción impuesta.

2. Centrado así el problema de autos, juzga la Magistrada disidente que el Consejo de la Judicatura se excedió en el uso de sus atribuciones legales en materia sancionaria, al destituir a un juez de la República con base en una apreciación no compartida por el Consejo, emitida por aquél en función jurisdiccional, para la cual goza constitucionalmente de autonomía e independencia.

3. Por las razones anteriores, estima la exponente que la Sala ha debido declarar con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Enrique Blanco contra la decisión del Consejo de la Judicatura que lo destituyó del cargo de juez de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil, del Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas.

Voto salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez

La Magistrada Cecilia Sosa Gómez, disidente del fallo que antecede y, por tanto, salva su voto por las razones siguientes:

1. La sentencia declara sin lugar el recurso contencioso-administrativo de anulación intentado contra una Resolución del Consejo de la Judicatura, actuando como Tribunal Disciplinario, dictada el 15 de noviembre de 1988, por medio de la cual destituyó de su cargo al juez recurrente.

2. El examen que hace la sentencia de la decisión del Consejo de la Judicatura se centra en los argumentos del recurrente, cuya defensa principal fue la violación, por mala aplicación, del artículo 25 de la Ley de Abogados. En tal sentido el solicitante invoca que el artículo 22 *ejusdem*, fue anulado por la Corte Suprema de Justicia, y de allí la intimación de honorarios debe sustanciarse por el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil —386 del derogado— y señala que el beneficio de la retasa es facultativo del intimado, sólo en los casos de entes públicos o menores de edad, o interdictados se hace obligatoria, para indicar que en el caso objeto de la denuncia por ante el Consejo, en ningún momento se conculcó dicho beneficio por cuanto el hecho de que no se hubiera dicho nada en el auto de admisión de la intimación, no quiere decir que se le negara a quienes hubieran solicitado o manifestado acogerse al beneficio de retasa.

Ante lo expuesto, la sentencia de la cual disiento indicó: "el demandante no denunció vicio de incompetencia alguna por parte del Consejo de la Judicatura por haber sido sancionado por un criterio jurisdiccional que emitió, señalando en qué consistió dicha incompetencia, sino que por el contrario se limitó a denunciar que la interpretación que dicho Consejo dio a aquella norma, no es la correcta sino la que él expresó en el caso, que dio lugar a la denuncia en su contra y que motivó la sanción de destitución, sin denunciar, por el contrario, como ya se expresó, la incompetencia, ni la falsedad, inexistencia o inexactitud de los motivos de su destitución (atentado contra la respetabilidad del Poder Judicial); hechos graves que sin constituir delitos, compro-

meten la dignidad del cargo o lo hagan desmerecer en el concepto público); que le hubiera correspondido examinar a la Sala”.

Es pues por tal razón que concluye la sentencia que independientemente de la interpretación que el recurrente pueda tener o no sobre el artículo 25 de la Ley de Abogados, y que en verdad podía con plena autonomía sostener como juez, sin que el indicado Consejo de la Judicatura hubiere podido sancionarlo por ello, lo cierto es que el Consejo de la Judicatura se fundamentó para destituir al recurrente en que éste puso en peligro la respetabilidad del Poder Judicial, que incurrió en un hecho grave que comprometió la dignidad de su cargo y que lo hizo desmerecer en el concepto público”.

3. Ha debido examinar la sentencia de la cual disiento el carácter y la naturaleza jurídica que el Consejo de la Judicatura imprimió a la decisión de destitución, pues del contenido del acto se desprende lo siguiente:

– El procedimiento disciplinario se inició por denuncia, la cual estaba fundamentada en presuntas violaciones de dispositivos legales, ocurridas en un juicio por reivindicación.

– En el resumen de los hechos se hace una relación de las actuaciones procesales que siguió el juicio, hasta que se remite la denuncia interpuesta; luego la decisión hace un resumen de los alegatos de violación del denunciante, en particular de los artículos 173 del Código de Procedimiento Civil, del artículo 25 de la Ley de Abogados, del artículo 372 del Código de Procedimiento Civil y del 375 *eiusdem*; y que las medidas dictadas por el juez denunciado fueron revocadas por el Tribunal Superior.

La parte motiva de la decisión dice que se analizaron detenidamente cada uno de los señalamientos habidos en el expediente y el informe del Inspector de Tribunales, por lo que “quien aquí juzga llega a la conclusión de que los puntos en que se basó la denuncia resultan incidencias de carácter procedimental contra las cuales existen mecanismos legales de impugnación, que tal como se observa de los autos fueron ejercidos en su oportunidad y sustanciados conforme a las normas preestablecidas, cuya apreciación escapa al ámbito de atribuciones asignadas a este Consejo; con excepción al hecho de haber estipulado un lapso de dos audiencias, más tres días por término de distancia concedidos a los demandados que fueron intimados a pagar... , por concepto de honorarios profesionales, lo que hace llevar a la consideración de este juzgador, que el juez de la causa no se ciñó a la normativa legal que establece un lapso de diez días hábiles para que la parte condenada en costas se acogiera al beneficio de retasa, cancelara los honorarios estimados o ejerciere las defensas que hubiere creído procedentes, tal como se desprende del artículo 25 de la Ley de Abogados, resultando por ello contrario a Derecho el establecimiento de un término perentorio de dos audiencias para la cancelación de los honorarios estimados e intimados, todos lo cual crea dudas en cuanto al supuesto interés en favorecer a la contraparte y que le atribuye el demandante”.

Es pues para el Consejo, la falta de aplicación de normas de Derecho a casos específicos, lo que constituye un hecho grave que si bien no puede catalogarse como delito, atenta contra la respetabilidad del Poder Judicial y compromete la dignidad del cargo, haciéndolo desmerecer en el concepto público, ... en el caso concreto “violó los términos previstos en la ley, con perjuicio para la parte denunciante, con lo que demostró falta de probidad para el cargo, ya que por su acción dejó en estado de indefensión al demandado, al no permitirle ejercer un derecho que le confiere la ley, cual es la Retasa de Honorarios contemplada en la Ley de Abogados”.

La parte dispositiva califica y declara “culpable y responsable” al Dr. Enrique Blanco, por infracción al artículo 44, numeral 2º, de la Ley de Carrera Judicial, por lo que decide la destitución del cargo de juez.

La naturaleza jurídica del acto dictado por el Consejo de la Judicatura se asemeja a los que calificó alguna vez esta Sala, como de carácter eminentemente jurisdiccional debido a que establecían cosa juzgada definitiva y, por ello, el acto impugnado pareciera que hace suyo el criterio de tal sentencia (caso Ruiz Becerra, 26-3-85), pues de su narrativa, motiva y parte dispositiva constituye una "sentencia" e igualmente se presenta el Consejo de la Judicatura como juzgando soberanamente la conducta de un juez.

Este aspecto que se evidencia de la lectura de la decisión impugnada es lo que incita al juez recurrente a tratar de desvirtuar por ante esta Sala que se hubiera aplicado mal el artículo 25 de la Ley de Abogados, de manera que el motivo de la sanción impuesta se funda en un aspecto que la propia sentencia de la cual disiento reconoce que es materia de la autonomía del juez, con lo cual si bien el escrito del recurso no desvirtúa la infracción cometida resulta obvio que el Consejo de la Judicatura, no es un órgano que toma decisiones jurisdiccionales, como para resolver si un juez aplicó mal el derecho y transformarse en una instancia extraordinaria de revisión de actos jurisdiccionales. Así ha debido examinarse por esta Sala.

En atención a la naturaleza del Consejo, como órgano con autonomía funcional (sentencia Corte en Pleno cuando resuelve la inconstitucionalidad de la Ley de Jubilaciones, artículo 2, numeral 4º, de fecha 5-3-91) sus actos actuando en vía disciplinaria constituyen típicos actos administrativos y así debió analizarse el que fue sometido a revisión en el presente caso.

El Consejo de la Judicatura actuó fuera de su competencia cuando dictó el acto de destitución recurrido, por cuanto asumió funciones de órgano jurisdiccional y dictó una "sentencia" cuando si bien nadie niega su potestad para imponer sanciones disciplinarias, el Consejo no es un órgano del Poder Judicial como para determinar la interpretación o aplicación que debe dársele al artículo 25 de la Ley de Abogados, ello independientemente de que su apreciación fuera o no correcta, por cuanto son los tribunales los que pueden resolver controversias en un caso concreto y declarar con fuerza de verdad legal. La función jurisdiccional es ejercida por el Poder Judicial, y la sentencia de la cual disiento ha debido de oficio examinar la naturaleza jurídica que pretendió el acto y constatar que fue más allá de la sola substancia judicial que pudieran tener los llamados actos cuasi-jurisdiccionales, aunque esa naturaleza mixta, no la tiene un acto sancionatorio como el presente, pues es un acto administrativo en ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración (Consejo) y, en consecuencia, debe actuar el Consejo en función administrativa sin trastocar presupuestos de hecho que hacen posible la aplicación de sanciones a los supuestos que bajo cualquier situación englobe al juez en el mismo, pues de aplicar el criterio sancionador de este caso cada vez que el Consejo de la Judicatura interpretara una norma de manera diferente a como lo hace un juez que sea denunciado, por ello tendría que sostener que ese funcionario judicial desmerece en el concepto público y compromete la dignidad del cargo.

Como consecuencia de lo anterior el presente recurso de nulidad ha debido ser declarado con lugar.

c. *Requisitos del libelo***CSJ-SPA (204)****9-5-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Freddy A. Zambrano vs. Fondo de Inversiones de Venezuela.

Por último, alega la demandada el defecto de forma en el libelo al no cumplir con el requisito de señalamiento del domicilio del Fondo de Inversiones de Venezuela a que se refiere el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto debe esta Sala precisar que el referido dispositivo persigue que el demandante fije la jurisdicción y competencia de los tribunales que conocerán del proceso así como que permita —en virtud de un señalamiento preciso del domicilio— la correcta citación de la parte demandada, observando que si bien en el presente caso no fue señalado el domicilio del Fondo de Inversiones de Venezuela, no es menos cierto que a los fines del correcto trámite procedimental actualmente ello carece de toda finalidad.

Ciertamente, iría contra la celeridad del proceso la orden emanada de esta Sala dirigida a la reforma del libelo mediante el señalamiento del domicilio del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuando ya ha sido efectivamente citado haciéndose parte y actuando en él, así como no es discutido que la competencia recae en esta especial jurisdicción contencioso-administrativa, sea cual fuere el domicilio del demandado al tratarse de la demanda contra un Instituto Autónomo y, en particular, a esta Sala Político-Administrativa en virtud del monto de la acción.

Es decir, la reposición del juicio al estado en que se admitiera nuevamente el libelo con la mención del domicilio del demandado atentaría contra los principios de estabilidad y celeridad del proceso que ha preceptuado el legislador en el Código de Procedimiento Civil y, en particular, en su artículo 206, al no existir utilidad alguna en ello, por cuanto, como fue expuesto previamente, el fin perseguido por la exigencia del señalamiento del domicilio de la demandada en el texto del libelo ya fue alcanzado y, de aceptarse la cuestión previa que se analiza, se estaría causando una demora injustificada en la tramitación del proceso, que perjudica a las partes.

Por tanto, resulta improcedente la cuestión previa de defecto de forma del libelo a que se contrae el ordinal 6º) del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

d. *Admisibilidad*a'. *Inexistencia de recurso paralelo***CSJ-SPA (144)****14-2-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La problemática del presente caso se refiere a la prestación de los servicios de transporte terrestre, actividad que según el ordenamiento jurídico venezolano desde la Constitución de la República hasta las normas de rango reglamento, es considerado como un servicio público, con la finalidad de satisfacer una necesidad de interés general. En este sentido el ordinal 20º del artículo 136 de la Constitución Nacional le atribuye

buye al "Poder Nacional", "lo relativo al transporte terrestre y dentro de este Poder, el ordinal 3 del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central le asigna esta competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones y, luego, los Reglamentos *Orgánico* (G.O. Ext. Nº 2.923 de 1-3-82) e *Interno* del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (G.O. Nº 33.875 de 17-12-87), en sus artículos 6 y 15 respectivamente, prevén de una manera específica la competencia de la Dirección de Transporte Terrestre, en cuanto a la planificación, dirección, organización y supervisión del transporte terrestre así como la competencia de establecer las normas y requisitos mediante los cuales se cumplirá con la prestación de servicios referente a la *concesión de rutas*. Asimismo, la Resolución del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 20 de diciembre de 1985 publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 33.386 de 9 de enero de 1986, en sus artículos 2 y 3, estableció que "la prestación del servicio público de transporte colectivo de personas en autobuses en rutas extraurbanas se realizará mediante *contrato-concesión*, celebrado entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la persona jurídica que haya obtenido la *buena pro* de la Dirección General Sectorial de Transporte Terrestre mediante proceso de licitación pública (artículo 2).

En el caso *subjudice* se produjo la concesión del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, siendo la concesionaria la recurrente, y por el hecho de que la misma fue otorgada mediante una resolución, no le quita su naturaleza contractual administrativa. En efecto, en el caso de autos existen claramente diferenciados los dos consentimientos o declaraciones de voluntades, la del solicitante de la concesión y la del ente concedente, y de su conjunción nació el vínculo de donde provienen sus derechos y obligaciones, que aunque mayormente estén preestablecidos en la ley, no por ello su fuente deja de ser la voluntad de ambas partes. En consecuencia, estamos frente a un contrato de concesión de un servicio público como lo es el transporte público colectivo, que por su objeto y fin es, sin duda, un contrato administrativo, y porque, además, su contenido excede el aspecto estrictamente patrimonial de la Administración Pública.

Naturaleza contractual ésta que se pone de manifiesto al examinar las normas que regulan la prestación del servicio público del transporte colectivo de personas en autobuses por rutas extraurbanas. En efecto, como ya se expresó, este servicio lo prestan los particulares mediante un contrato-concesión, como lo advierte el artículo 2º de la Resolución Nº 396 de 20-12-85 (G.O. Nº 255.705 de 9-1-86), cuyo contratista o concesionario se escoge por un procedimiento de licitación pública que se prevé en los artículos 3º, 4º y 5º de la Resolución mencionada. Además, los derechos y obligaciones de las partes de dicho contrato, se encuentran preestablecidos en los artículos 5º y 7º *ejusdem*. Y el artículo 6º, también de la misma Resolución, prohíbe su cesión o su traspaso a terceras personas, lo cual es propio que se estipule en materia de contratos. Finalmente, el artículo 16 de la Resolución citada determina que quienes con anterioridad a su vigencia estuvieren prestando el referido servicio público de transporte, continuarán prestándolo, pero sujetos a las condiciones establecidas para las nuevas concesiones para lo cual "serán llamadas a contratar con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (...)". No cabe duda, pues, que el régimen de las autorizaciones o concesiones del transporte colectivo de personas en autobuses por rutas extraurbanas, es de esencia *contractual administrativa*.

Con la celebración del contrato mencionado se estableció una relación contractual de derechos y obligaciones entre las partes, como quedó establecido. Sin embargo, la Administración, por la misma naturaleza del servicio (transporte terrestre) y del contrato (concesión), mantuvo y mantiene, en defensa del interés público, el control, dirección y vigilancia de la concesión. Es así que en este contexto puede dictar actos unilaterales en la gestión, modificación o resolución del contrato, situación, que

por sus efectos, incide de una manera directa en la existencia jurídica del contrato, afectando en definitiva los intereses de la concesionaria.

En la parte narrativa de la presente decisión se señaló que la Administración revocó (mediante la Resolución impugnada), la extensión de ruta que le fue concedida a la recurrente mediante concesión, el 12 de agosto de 1987 y, consecuentemente, la concesionaria escogió la vía contenciosa de impugnación del acto administrativo de rescisión unilateral de dicha concesión, solicitando la nulidad de la Resolución.

En presencia, sin embargo, de un contrato de concesión, al ejercer la Administración las potestades anteriormente mencionadas (mediante actos unilaterales, modo legítimo de manifestación de su voluntad), plantea el caso *subjudice* el problema de la revocatoria en sí, en el sentido de su posible calificación y naturaleza, a saber: ¿pertenece el acto de revocación de la concesión a la esfera contractual o debe ser considerada la revocatoria como un acto administrativo unilateral, separable del contrato celebrado?

La doctrina reconoce la posibilidad de impugnar directamente las decisiones administrativas unilaterales si el acto respectivo resulta ser separable de la conclusión del contrato o del conjunto del procedimiento contractual. Podría citarse como acto separable, en la concesión del servicio público, las decisiones que fijan la organización y funcionamiento del servicio, la decisión relativa a la habilitación de la autoridad competente para concluir el contrato, los actos preparatorios para la formación del contrato, las medidas de aprobación de éste, las decisiones relativas a la selección del contratante, etc. Estos actos son impugnables con base en los posibles vicios del acto administrativo y no por violación de reglas contractuales y ello porque a pesar de su separación del contrato son, en algunos casos, condiciones de su validez o vigencia, es decir, guardan una unidad irrevocable [Vid. referente a la teoría del acto separable, los casos resueltos por esta Sala, entre otros: Wulff (26-6-90); Acción Comercial (14-6-83); Mito Juan, URBAPSA, Cementerio Monumental Carabobo (11-8-88), "Lalaguna" (8-3-90)]. Asimismo, puede plantearse la existencia del acto separable cuando éste se encuentre afectado de nulidad absoluta (en este sentido, v.gr., sentencia de la Sala Político-Administrativa de 26-7-84, caso Despachos Los Teques).

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, si el acto administrativo forma un todo indivisible con el contrato, se relaciona con su ejecución y cumplimiento, y al atacar dicho acto, en realidad lo que se cuestiona es la existencia jurídica del contrato por lo cual, el acto resulta ser inimpugnable *per se*.

Ahora bien, en lo que a la concesionaria se refiere, cuando la Administración actúa como concedente, y ejerce sus facultades contractuales, entre otras, la de extinguir la concesión anticipadamente, no se trata en realidad de un acto administrativo, sino de ejecución del contrato mismo y, por ende, en virtud, precisamente de la existencia de un contrato, en contra de esa decisión que pudiera lesionar a aquélla, la vía de impugnación no es la de atacar por nulidad el acto sino, la de definir si en verdad tal rescisión es posible en atención a ese vínculo contractual, como el presente. Entre la recurrente y la Administración la relación específica en el caso de autos, es contractual, y no la de un binomio Administración-administrado, donde se plantea en cuanto a la validez de la relación, la *legalidad y legitimidad* exclusiva de las decisiones de la Administración. Por supuesto que también en el contexto del contrato pueden debatirse y cuestionarse tales atributos en las decisiones que pueda adoptar la Administración en la ejecución del contrato, pero lo importante, aquí y ahora, es el punto de partida, *qué clase de acción y qué juicio debe instaurarse*. Además, como se expresó, en la misma Resolución de 12 de agosto de 1987 (folio 37, Expediente Administrativo), mediante la cual la Administración accedió a la petición de la recurrente y le concedió una extensión una extensión en la ruta, se precisó:

“Queda entendido que la presente autorización podrá ser modificada o revocada, cuando esta Dirección lo juzgue conveniente”.

Esta facultad de revocación, no obstante de constituir el ejercicio de un *ius imperium* constituye en el caso de autos, una cláusula contractual expresa, a la cual se adhirió la concesionaria (por el hecho de aceptar la ampliación de la ruta) y si la recurrente se consideró perjudicada por la manera en la cual la Administración utilizó la mencionada potestad, la vía para resolver la controversia sólo puede derivar de la relación contractual existente y no de una decisión aislada y unilateral de la Administración, solicitando su nulidad, por cuanto precisa la Sala, la Administración actuó al rescindir el contrato, en el *ámbito de la concesión*, como una de sus partes, por un medio que es propio de tal contrato, como lo es una decisión como la impugnada; y como en lo referente a las pretensiones que se derivan de los contratos administrativos existen recursos judiciales específicos, la presente solicitud de nulidad resulta inadmisibile. Así se tiene que la facultad de modificar y hasta de extinguir anticipadamente el contrato de concesión, es inherente a su naturaleza administrativa, sólo que en este caso constituyó una estipulación expresa del contrato de autos, al señalarle explícitamente la Administración al concesionario, y al éste convenir en ello, cuando aceptó la extensión de la ruta anteriormente concedida al recurrente, que quedaba entendido que la autorización otorgada podía ser modificada o revocada, cuando la Dirección General Sectorial de Transporte Terrestre del Ministerio de Transporte y Comunicaciones lo juzgara conveniente. La extinción o revocatoria del contrato de concesionario que hubiera dado lugar a las sanciones de suspensión o de revocación a que se contraen los artículos 13 y 14 de la Resolución Nº 396 de 20-12-85, que regula la prestación del servicio público de transporte colectivo por autobuses, en rutas extraurbanas, que sí pueden ser objeto de recursos administrativos, como lo contempla el artículo 15 de la citada Resolución y, por ende, de recursos contencioso-administrativos. En estos casos se trata de sanciones legales impuestas a los concesionarios, que sí constituyen actos administrativos, pero no así cuando por razón del servicio mismo, como ocurrió en el caso de autos, la Administración extingue anticipadamente la concesión, lo cual no es sino el ejercicio de su facultad rescisoria, que constituye una cláusula, en el presente caso expresa, propia de todo contrato administrativo, como lo es la concesión. Tratándose, pues, de un acto contractual, no procede en su contra el recurso contencioso administrativo de anulación, y así se declara.

b'. *Lapso de caducidad*

CSJ-SPA (167)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Simón Tadeo Gutiérrez vs. Consejo de la Judicatura.

El término para intentar el recurso establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura es de 10 días hábiles contados con base en los días transcurridos ante el órgano que conoce del asunto en vía judicial (CSJ).

Como punto previo a la decisión sobre el fondo del asunto, esta Sala considera importante examinar, en el presente caso, el alcance del aparte único del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

Establece la mencionada norma:

“Artículo 79. Contra las decisiones dictadas por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura, podrá interponerse recurso de nulidad por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, únicamente cuando la sanción impuesta sea de destitución.

El término para intentar el recurso será de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de su publicación”. (Destacado de la Sala).

En primer lugar se debe indicar que el recurso establecido en el aparte único del artículo 79 antes transcrito, constituye un recurso de naturaleza judicial y, en consecuencia, el lapso de 10 días establecido debe contarse con base en los días transcurridos ante el órgano que deba conocer del asunto en vía judicial, es decir, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Por tanto, los días hábiles son todos los días del año, excepto los sábados, los domingos, el jueves y viernes santos, los declarados no laborables por otras leyes, los días de vacaciones y aquellos en los cuales esta Sala Político-Administrativa disponga no dar despacho.

Dicho lo anterior, se debe señalar que el recurso de nulidad contra la sentencia del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura de fecha 15 de noviembre de 1988 y publicada en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 4.066 de fecha 30 de diciembre del mismo año, es admisible en virtud que, desde la fecha de publicación de la decisión hasta la fecha de interposición del mismo (31-1-89), sólo transcurrieron siete (7) días hábiles en esta Sala Político-Administrativa.

El recurrente alegó en su demanda que la *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 4.066 de fecha 30 de diciembre de 1988 en la cual fue publicada la sentencia impugnada, no circuló en dicha fecha, sino el día 13 de enero de 1989; ahora bien, no probó que la mencionada *Gaceta Oficial* circuló en otro día y, en consecuencia, se debe considerar a los efectos del cómputo del lapso, la fecha contenida en la *Gaceta Oficial*, dado el carácter de instrumento público con fecha cierta.

CPCA

6-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Alberto J. Serrano vs. Colegio de Contadores Públicos del Estado Miranda.

Son de “efectos temporales” todos los actos cuya duración en el tiempo sea inferior a los seis meses.

Esta Corte observa que de la última de las fechas en que fueron dictados los actos (22 de marzo de 1990) a la de la interposición del recurso, esto es, el 24 de abril de 1990 había transcurrido el lapso de caducidad previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, porque, efectivamente, se trata de actos de efectos temporales, ya que fueron dictados para operar en un tiempo predeterminado relativamente breve y es correcto acogerse como lo hiciera el sustanciador a la decisión sustentada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de que es de efectos temporales todo acto cuya duración en el tiempo es inferior a los

seis (6) meses. Esta decisión, no sólo atiende al texto expreso de la norma en la cual se basa, sino también a la prudencia misma que ha de ser norte de todo juzgador, ya que la admisión de un recurso contencioso-administrativo de nulidad cuyo procedimiento implica con base en un simple cómputo de los lapsos contemplados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y no atendiendo a otras incidencias, a una duración que no puede ser menor de un año, todo ello sin tomar en cuenta circunstancias extraordinarias tales como paralizaciones, incidencias, como lo es en el caso presente la solicitud de suspensión de los efectos del acto que fuera formulada en el libelo, y otras circunstancias, harían inoperante el pronunciamiento del organismo jurisdiccional cuando las consecuencias queridas por el acto impugnado se han acordado totalmente. En el caso de autos es más que particular la situación expuesta por cuanto se trata esencialmente de convocatoria o de fijaciones de fechas para la celebración de otros actos, los cuales incluso se cumplieron antes de que llegase a ser dictado el auto de inadmisión.

e. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

a'. *Procedencia*

CSJ-SPA (186)

2-5-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Hildo Hernández vs. Concejo Municipal del Municipio autónomo Guanipa del Estado Anzoátegui.

1. Respecto de la suspensión del acto impugnado —controvertida asimismo, en nombre del Concejo recurrido— observa la Corte:

El impugnante requiere de la Sala, "la suspensión temporal de los efectos del acto impugnado en virtud del cual se (lo) privó del ejercicio del cargo de Alcalde y se nombró al ciudadano Luis Evelio Rivero como (su) sustituto y se convocó a referéndum...". Es refutada la solicitud, en nombre del Concejo recurrido, alegando el oponente que sólo es posible para la Corte la suspensión de los efectos directos del acto impugnado —en el caso, la improbación de la memoria y cuenta por la Cámara edilicia— y no los otros que en autos aparecen como indirectos, a saber: la suspensión del Alcalde en el ejercicio de sus funciones y la subsiguiente convocatoria al referéndum.

Considera la Sala:

La amplia facultad discrecional que le concede el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, permite a este Alto Tribunal la posibilidad de pronunciarse y decidir de manera irrestricta —puesto que ninguna limitación le impone la norma— respecto de todos los efectos producidos por el acto administrativo individual impugnado, y de acordar o no la suspensión —total o parcial— de los mismos, sólo con vista de "las circunstancias del caso" concreto en examen. Así se declara, previamente. Y al respecto la Sala observa:

El acto acusado de ilegalidad por el impugnante fue el de la improbación de la correspondiente Memoria y Cuenta, acto improbatario que acarreó como consecuencia final y suprema —pautada por la norma que sirvió de fundamento del recurrido— la subsiguiente convocatoria al referéndum. Para lograr esa finalidad última deseada por el legislador, estima la Sala que no se garantiza la pureza del referéndum sólo por el hecho de la suspensión de sus funciones del Alcalde Hernández, puesto que también

su reemplazante en el desempeño de las mismas, aparece en autos como factor importante —o determinante, si fuere el caso— en la adopción de la medida improbatoria que trajo consecuencia las referidas suspensión y convocatoria.

En efecto, considera la Sala que el referéndum no debe realizarse estando pendiente la impugnación del acto que aparece en el origen de la convocatoria del mismo, impugnación cuya viabilidad ha sido incluso cuestionada, y que de ser posible, y luego declarado procedente o no el recurso, quedaría en todo caso afectada la respectiva decisión judicial por los resultados de un proceso electoral de consecuencias imprevisibles para el juez. En efecto, sólo de resultar imposible o improcedente la impugnación del acto y, en su caso, el recurso declarado sin lugar, habría que concluir en que jurídicamente procede la consulta popular. Efectivamente, si ella se realizare en forma anticipada y llegare a arrojar resultados discordantes con los del procesamiento jurídico del asunto por la Corte —amparada como se encontraría la declaración definitiva de ésta por la santidad de la cosa juzgada— podría ponerse en peligro la normalidad institucional del Municipio afectado, y dar de esta manera origen a innecesarios conflictos entre autoridades.

Por tanto, la Sala acuerda que se deje sin efecto el acto impugnado, tanto en relación con la sustitución del Alcalde en el ejercicio de sus funciones como con la realización del referéndum, convocado para el día 5 del presente mes; hasta tanto se produzca la decisión definitiva por esta Corte del recurso de anulación propuesto. Así se declara.

CSJ-SPA (256)

30-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Industrializadora de Productos Forestales, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

En innumerables decisiones, la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, puntualizando en este sentido, que esta medida excepcional acordada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica solamente para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado que sea imposible repararlo si posteriormente el acto es anulado, o cuando sean difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto y tomando siempre en consideración las circunstancias del caso concreto.

CPCA

13-5-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Nancy Piña vs. Universidad del Zulia.

Se observa al efecto que el acto impugnado está constituido por la declaratoria de que un concurso de oposición es considerado “desierto”, en cuanto que la recurrente estima que había resultado favorecida en dicho concurso. El objeto del recurso es en definitiva obtener la nulidad de la declaratoria antes mencionada y la titularidad del cargo para el cual concursara. El acto cuestionado es, en consecuencia, un acto dene-

gatorio de una pretensión a la cual se cree con derecho la recurrente. En situaciones de tal naturaleza no opera, en principio la suspensión, por cuanto a través de la misma lo que se pretende es levantar los efectos positivos de un acto; no sustituirse en la actuación omisa de la Administración. Por otra parte, lo que se denuncia, como perjuicio de difícil reparación en la definitiva no es otra cosa que la consecuencia normal de la declaratoria de un acto denegatorio que, de ser anulado, podrán compensarse los daños y perjuicios que el mismo hubiese acarreado. No se dan, en consecuencia, los supuestos previstos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

b'. *Daños*

CSJ-SPA (168)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Organización de Deporte Menor Criollitos de Venezuela.

No procede la solicitud de suspensión de efectos de un acto administrativo con base en temores de posibles daños indeterminados, debiendo especificarse claramente cuál es el perjuicio que se teme causaría la ejecución del acto administrativo y las razones que lo fundamentan.

Esta Sala aprovecha la oportunidad, para reiterar su jurisprudencia relativa a que, la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional constituye una medida cautelar mediante la cual el juez contencioso-administrativo está facultado legalmente para detener en un caso determinado y de manera provisoria los principios de ejecutoriedad de los actos administrativos que, amparados por la presunción de legitimidad, gozan de eficacia inmediata.

Tal facultad prevista en el citado artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contiene los requisitos indispensables para su procedencia; es por ello que se requiere en sede jurisdiccional a fin de decretar la suspensión de un acto administrativo, lo siguiente:

- Que la medida sea solicitada a instancia de parte, es decir, por quien ha intentado el recurso contencioso-administrativo de anulación donde dicha petición se produce;
- Que la referida solicitud recaiga sobre un acto administrativo de efectos particulares;
- Que sea susceptible de suspensión teniendo en cuenta las circunstancias del caso.
- Finalmente, la suspensión debe ser permitida por la ley o bien indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

Con vista a tales requisitos, la Sala observa que, en el caso que se decide se han cumplido los dos primeros requisitos, toda vez que la solicitud de suspensión de efectos de los actos administrativos impugnados fue hecha a instancia de parte, esto es, por quien actúa como legitimado activo en la presente causa y recayó sobre actos administrativos de efectos particulares.

Esta Corte observa respecto a las circunstancias del caso concreto que los actos impugnados dictados por el Directorio Regional del Estado Miranda en fecha 19 de julio de 1989, expresan:

“De acuerdo a su apelación al Directorio Regional sobre la decisión de la Liga Popular de no otorgarle el pase de la Liga a su representado, este Directorio, después de estudiado cada caso, acordó lo siguiente:

Ratificar la decisión de la Liga Popular en el sentido de no concederle el pase de Liga, y en el caso de que se proceda el cambio de domicilio del Distrito se le concederá el respectivo pase para que pueda inscribirse en cualquier Liga que funcione en el distrito de su nuevo domicilio”.

Ahora bien, la ratificación por parte del Directorio Regional de los actos emanados de la Liga Popular Metropolitana de Beisbol Menor, quien por diversas razones negó el Pase de Liga respectivo a cada uno de los jugadores representados en este procedimiento, pero la naturaleza denegatoria del acto, imposibilita en el presente caso acceder a la solicitud de suspensión de los efectos del acto.

En efecto, considera esta Sala que la suspensión del efecto principal de los actos denegatorios impugnados constituiría —a más de la obtención por parte del recurrente, antes de la debida sustanciación del expediente, de la plena satisfacción de su pretensión— una sustitución del juez contencioso-administrativo en la actuación administrativa, y ello se aparta del fin perseguido por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CSJ-SPA (328)

20-6-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

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

La Sala, para decidir, observa:

Los extremos para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como son, que sea solicitado expresamente, que esté dirigido a una o varias personas determinadas o determinables, que sus efectos sean particulares, que el acto objeto de solicitud de suspensión sea el mismo sobre el cual se ha ejercido el recurso de nulidad, requisitos que se cumplen en el presente caso.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala pasa a examinar si la suspensión del acto es indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por sentencia definitiva, tomando en cuenta las circunstancias del caso bajo examen.

De acuerdo a los criterios de perjuicio y de daño irreparable alegados por la empresa, considera la Sala que ellos están referidos más a la ejecución del acto, en el sentido de que la empresa se vería obligada por el acto administrativo a incluir el gas que ella denomina “residual” y que el Ministerio considera “natural”, en “vendido sometido a impuesto”, y, por tanto, a cancelar el impuesto correspondiente, invocándose que ello obligaría a distraer recursos, con lo cual se le causa un daño efectivo. Es lo cierto que la empresa no demostró, ni razonó, ni determinó la magnitud de dicho perjuicio, por lo que esta Sala considera improcedente la suspensión solicitada.

f. *Sentencia*a'. *Poderes del juez***CPCA****6-6-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Fany Guerra de Gudiño vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Esta alzada debe estimar que no es la rama judicial del poder, la llamada a determinar por estos recursos judiciales si han sido adecuados las razones de mérito para determinar cómo ha de hacerse la reducción de gastos, sobre qué rubros, si ellas deben hacerse sobre determinados aspectos y qué elemento debe contener y hasta qué aspectos debe afectar, es cuestión que corresponde a la rama administrativa del Estado. Ciertamente es que el contencioso-administrativo de anulación, salvo por imputaciones genéricas expresas no tiene la facultad de juzgar los méritos y oportunidad que corresponden para decidir en sede administrativa, ya que eso está reservado como hacer y tarea al administrador efectivamente. La ejecución directa de la ley, en términos del mérito o su oportunidad, el que ha de hacerse, el cómo, en qué grado y hasta qué medida afectan las decisiones administrativas, son cuestiones que corresponden a la administración. El determinar que una reducción de gastos afecte o no y conlleve hasta la reducción de personal es cuestión de mérito que corresponde exclusivamente determinar a la rama ejecutiva, ello todo en respeto al principio de separación de poderes que delimita las competencias funcionales del Estado lo que impide así a la jurisdicción intervenir a la administración por vía de estos recursos jurisdiccionales. Sólo corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa la revisión de la legalidad de los actos administrativos, legalidad entendida como la adecuación a todo el bloque normativo.

b'. *Vicio***CPCA****6-6-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: César H. Betancourt vs. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

La Corte ratifica la doctrina existente referente a las diversas posibilidades de configuración del defecto de motivación de la sentencia.

En cuanto al vicio de inmotivación de la sentencia, por violación del artículo 243, numeral 4, la Corte en numerosos casos ha señalado que es pacífica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la inmotivación, como defecto previsto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil derogado, equivalente al numeral 4 del artículo 243 vigente, supone la falta absoluta de fundamentación en la sentencia, o bien, cierto tipo de defectos equivalentes en definitiva a esa falta absoluta de fundamentación. En sentencia del 24 de abril de 1979, la Corte Suprema de

Justicia, en Sala de Casación Civil, sistematizó y ordenó el criterio antes expuesto, considerando las diversas posibilidades de configuración del defecto de motivación de una manera que ratifica esa doctrina; concretamente contempló cuatro posibilidades, a saber: 1) que la sentencia no contenga materialmente ningún fundamento; 2) que las razones expresadas por el sentenciador no tengan relación alguna con la pretensión deducida o con las defensas opuestas; 3) que los motivos se destruya los unos a los otros por consideraciones graves inconciliables; y, 4) que los motivos sean tan vagos o inocuos que impidan el conocimiento, por parte del intérprete, del criterio seguido por el juzgador para llegar al dispositivo que en definitiva acogió. Este fallo, como antes se advierte, sistematiza una doctrina que data de sentencia de la misma Sala del 21 de diciembre de 1950, conforme a la cual, salvo esos casos excepcionales en que los defectos de la motivación son equivalentes a su falta total, los errores en la fundamentación que no son propiamente crasos, o sea, que en alguna medida incluyen un análisis conceptual que permita encontrar en ellos siquiera una tesis discutible, no constituyen el defecto procedimental de falta de motivación, sino que sólo pueden conducir a una búsqueda del defecto en la decisión sobre el fondo del asunto.

Ahora bien, en el caso de los autos, no es cierto que en el pronunciamiento que se examina se encuentra un distanciamiento entre los razonamientos en que se apoya, las acciones o defensas que resuelve y el dispositivo que, en definitiva, contiene y se está muy lejos de la situación en la que pudiera asimilarse el presunto defecto de los razonamientos jurídicos que contiene, a esa falta total de fundamentación que sería necesaria para encontrar procedente la denuncia de infracción del artículo citado. En tal sentido, se observa que la sentencia recurrida declaró procedente la acción por estimar inmotivado el acto impugnado en violación del artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos e inapreciable la motivación extemporánea en que se fundamentó la defensa del acto impugnado.

Se trata de una fundamentación clara y expresa que contiene las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta e impide la declaratoria del vicio de inmotivación alegado, y así se declara.

c'. Apelación

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luisa T. Mendieta vs. República (Ministerio de Fomento).

En el momento en que se formaliza una apelación contra una sentencia, los alegatos deben estar dirigidos contra la misma, no contra el acto sobre la cual ésta se pronuncia.

En el segundo capítulo los apelantes denuncian la violación por parte del acto administrativo recurrido del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no declarada por la recurrida.

Ratifica esta Corte el criterio sustentado en las más recientes decisiones, en las cuales ha señalado que en el momento en que se formaliza una apelación contra una sentencia, los alegatos deben estar dirigidos contra la misma, no contra el acto sobre la cual ésta se pronunciara. En efecto, la apelación es una revisión de la sentencia en los puntos que contiene que, a juicio de los apelantes son contrarios a derecho. No es una revisión del acto administrativo impugnado, aun cuando sobre el mismo pueda

producirse un procedimiento al analizar el juez de alzada la decisión de fondo de la sentencia sometida a su control. Sostuvo la recurrida que la inmotivación como defecto previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, supone la falta absoluta de fundamentación en el acto administrativo, o cierto tipo de defecto equivalente a esa falta y, luego de analizar el texto de la resolución impugnada, concluyó que en ésta se cumplieron los requisitos que exige la ley. Por las razones expuestas esta Corte desestima las denuncias contenidas en el capítulo II, y así se declara.

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó.

Caso: Luisa T. Mendieta vs. República (Ministerio de Fomento).

Aun cuando el apelante no determine con precisión los vicios de la sentencia recurrida, basta para la validez de la formalización que manifieste su inconformidad con la misma, atribuyéndole la errónea interpretación de la norma jurídica en la cual se fundamenta.

Esta Corte, para decidir, observa:

En relación con el pedimento de los apoderados de los propietarios de que se declare desistido el recurso, esta Corte ratifica el criterio sustentado respecto a la materia en las más recientes sentencias, en las cuales ha señalado que, aun cuando el apelante no determine con precisión los vicios de la sentencia recurrida, basta para la validez de la formalización que manifieste su inconformidad con la misma, atribuyéndole la errónea interpretación de la norma jurídica en la cual se fundamenta, como es el caso de autos. Adoptando tal jurisprudencia es menester concluir que, la formalización del recurso presentado por los apoderados de la inquilina, señalan concretamente su inconformidad con el fondo de la decisión y con la interpretación del sistema jurídico que rige la situación planteada, por todo lo cual ha de desestimarse el alegato de los propietarios de que se considere desistido el recurso con base en lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

B. Contencioso de anulación y condena

CSJ-SPA (280)

6-6-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En la demanda de nulidad se puede ejercer una pretensión de condena de reparación de daños y perjuicios en contra de la Administración derivados del acto impugnado.

Como última causa de inadmisibilidad, los apoderados de la Gobernación invocan la contenida en el ordinal 4º, artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, "cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles", puesto que alegan que en el libelo de demanda de anulación, el apoderado actor concluye su petitorio en la forma siguiente:

“Por las razones antes expuestas es por lo que acudo ante este Alto Tribunal, para interponer este Recurso Contencioso-Administrativo de anulación conjuntamente con el recurso de Plena jurisdicción en forma acumulativa, por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad del acto administrativo antes señalado” (*sic*).

Ahora bien, estima la Sala, que para que se dé la denominada inepta acumulación en los recursos de anulación, a que se refiere el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 4º del artículo 84 *eiusdem*, es necesario que las acciones acumuladas al recurso de anulación, se excluyan mutuamente, o que sus procedimientos sean incompatibles con el de aquél. En el presente caso, no encuentra la Sala que se den estos supuestos, y al respecto observa:

En el caso de autos, se observa que en el mismo libelo de anulación de un acto administrativo de efectos particulares, los actores ejercieron otra pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios derivados de la ilegalidad que le atribuyen a dicho acto. Pretensiones éstas que si bien presentan diversa índole —declarativa una y de condena otra—; sin embargo, por la definición que se contiene en el artículo 206 de la Constitución, cuando se trate de establecer la responsabilidad de la Administración por causa de su actividad, también las acciones indemnizatorias tienen naturaleza contencioso-administrativa y, por ende, desde este punto de vista no se excluyen con las de anulación y, por tanto, bien pueden acumularse a éstas. Por tanto, queda por determinar si tampoco existe el otro motivo de inepta acumulación en los recursos de anulación, como lo es la existencia de procedimientos incompatibles para ambas acciones y, al respecto, observa la Sala, que dentro de las “Disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos generales o de actos de efectos particulares”, se encuentra el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuyo texto es el siguiente:

“En su *fallo definitivo* la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá, de acuerdo con los términos de la *respectiva solicitud*, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la *actividad administrativa*”. (Subrayado de la Sala).

Del texto transcrito puede deducirse que la misma ley permite que en la *respectiva solicitud*, que no es otra que la *demanda de nulidad*, se pueda ejercer una pretensión de condena de reparación de daños y perjuicios, en contra de la Administración, derivados del acto impugnado, y que en el fallo definitivo del juicio de nulidad de que se trate, la Corte o el Tribunal contencioso-administrativo competente dicte la correspondiente condena. En otras palabras, que si en ambos juicios de nulidad, es posible que en la demanda de anulación se pueda solicitar además la condena al pago de daños y perjuicios derivados del acto cuya nulidad se solicitó, y si en la sentencia que se llegare a dictar en tales juicios, se pueden dictar dichas condenas, no cabe duda alguna que ambas pretensiones, la anulatória y la indemnizatoria, *si ésta es también de la competencia del Tribunal de la causa*, pueden tramitarse por un *solo procedimiento*, que es precisamente el del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares.

En este orden de ideas, esta Sala, en sentencia de fecha 8-8-90 (Caso “Carbón, C.A.” vs. “Corpo-Occidente”), expuso:

“Es menester destacar que el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite, si ello es solicitado por el recurrente, que en el procedimiento de nulidad intentado se condene a la Administración al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios; igualmente el juez puede disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, con lo cual se configura lo que en la doctrina se ha denominado el “recurso de plena jurisdicción”. Pero, es el caso que tales daños que el juez contencioso-administrativo puede ordenar reparar, deben ser consecuencia directa del acto administrativo cuya nulidad se solicita, sin que pueda además requerirse al juez que en tales procedimientos especiales destinados a determinar la nulidad o validez de actos de índole unilateral como los son los actos administrativos, se pronuncie sobre el cumplimiento o incumplimiento de actos bilaterales de naturaleza convencional como los contratos”.

De ahí que, la Sala considere que los impugnantes no han incurrido, por lo que respecta del recurso de anulación, en la causal de inadmisibilidad invocada, sin perjuicio de que la Sala con posterioridad, si la acción de nulidad resulta procedente, examine la procedencia de la acción indemnizatoria acumulada, y así se declara.

C. *Contencioso de anulación y amparo*

a. *Competencia*

CSJ-SPA (181)

25-4-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Cuando la acción de amparo se ejerce conjuntamente con el recurso de anulación, priva la competencia que a los tribunales contencioso-administrativos otorga el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo para conocer de ambas acciones, sobre la que pudiera atribuirle la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en materia de demandas de nulidad de los actos de los poderes públicos. La Corte ratifica lo decidido en sentencias de 4-7-89, 3-8-89 y 9-5-90.

CSJ-SPA (260)

31-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Vedaluz Díaz vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

El juez competente para conocer de las acciones de nulidad y amparo ejercidas conjuntamente contra actos concernientes a la carrera administrativa es el Tribunal de Carrera Administrativa, que es el competente para resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

La acción de amparo contra actos administrativos de efectos particulares puede ejercerse ante el juez contencioso-administrativo competente, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de dicho acto, y ello es lo que pretende la recurrente, visto que el acto impugnado lo constituye una destitución y se fundamenta la acción conjunta en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, cuando se actúa bajo tal presupuesto legal, el solicitante del amparo al pretender la anulación del acto administrativo de efectos particulares, debe interponer su acción por ante el juez competente para conocer y resolver el asunto principal, es decir, el recurso de anulación como bien lo establece la norma cuando dice, que "podrá formularse ante el juez contencioso-administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso...".

Efectivamente, la Ley de Carrera Administrativa estableció que corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa la competencia para dirimir los conflictos entre los funcionarios regidos por el estatuto de la función pública y la Administración. Consecuentemente, el tribunal competente para conocer la presente acción acumulada es aquel tribunal y no esta Sala Político-Administrativa quien podría conocer del asunto, y así lo ha dejado establecido en materia de función pública, cuando el acto ha emanado de un ministro y la acción de amparo ha sido intentada en forma autónoma, pues allí predomina para determinar la competencia en esta materia de amparo, la naturaleza del acto dictado y la competencia expresa atribuida a la Corte Suprema de Justicia en el artículo 8 de la Ley de Amparo, si los actos los dicta un ministro.

Este criterio de la Ley de Amparo pretende que el juez que conozca del amparo, cuando se ejerza conjuntamente con el recurso de nulidad, proceda a examinar su procedencia, y dado que los efectos del mismo son meramente suspensivos mientras dura el juicio de nulidad, la competencia tiene necesariamente que tenerla el tribunal que conoce del recurso de nulidad como ha quedado expresado anteriormente.

Tanto es así, que la propia Ley de Amparo establece un impedimento al juez que conoce de ambas acciones ejercidas conjuntamente, de examinar la caducidad del recurso y el ejercicio del agotamiento previo de la vía administrativa, cuando "se fundamenta en la violación de un derecho constitucional", de manera que tal previsión viene a reafirmar que para conocer las acciones ejercidas conjuntamente, amparo y nulidad, el juez competente (en lo contencioso-administrativo) es aquel que tenga la potestad de resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto. Así se declara.

b. *Carácter*

CSJ-SPA (321)

20-6-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales).

En el caso de autos se evidencia que se interpone acción de amparo constitucional contra el acto administrativo dictado por el Coordinador de la Zona Administrativa N° 1 del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, bajo el N° 002 de fecha 29 de febrero de 1988, notificado mediante oficio de esa misma fecha N° 00114, y contra la comunicación emanada del Comisionado Especial del Ministro

del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables para el Estado Miranda Nº 00221 de fecha 23 de julio de 1990. Considera la Corte:

De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, procede la acción allí regulada, contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen con violar un derecho o una garantía constitucionales. En tal sentido, vista la amplitud de la norma en cuestión, el sentenciador debe pasar a analizar si el amparo ejercido contra ambos actos de la Administración es admisible por llenar los requisitos de ley.

En el caso de autos, se pretende mediante el amparo suspender los efectos de un acto administrativo, dictado el 29 de febrero de 1988, mediante el cual se resuelve que la Administración debe abstenerse de otorgar permisos o autorizaciones que tengan por objeto realizar cualquier actividad en el fundo "El Consuelo", hasta tanto las partes involucradas, a saber, la accionante y el Instituto Agrario Nacional, decidan el conflicto de titularidad sobre las tierras, objeto de explotación bien sea judicial o extrajudicialmente. Asimismo se pretende suspender, mediante el amparo, los efectos de la comunicación de fecha 23 de julio de 1990, emanada del Comisionado del Ministro del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables para el Estado Miranda, en la cual le comunica al accionante que contra la decisión de fecha 29 de febrero de 1988, dictada por el Coordinador de la Zona Administrativa Nº 1 del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, no cabe recurso legal alguno visto que se vencieron los lapsos pertinentes establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos para ejercer el recurso administrativo correspondiente, imposibilitando en sede administrativa su impugnación y, en consecuencia, se ratifica el contenido del acto administrativo de fecha 29 de febrero de 1988, tantas veces citado.

La acción de amparo, ejercida conjuntamente con el contencioso-administrativo de anulación, es, por definición, una acción breve, carente de formalismo que, sin más trámites, pretende suspender los efectos de un acto de la administración, mientras dure el juicio de nulidad. En el caso concreto, "suspender" —para satisfacer la pretensión del accionante— implicaría que el juez constitucional de amparo le ordenase a la Administración Pública, que proceda a tramitar los permisos y autorizaciones solicitadas por el actor, mientras dure el juicio de nulidad; pero, de ser acordados los referidos permisos y autorizaciones, nacerían en cabeza del administrado derechos subjetivos, a través de una vía inadecuada, como la que se propone.

Al respecto, observa la Sala que, si bien de conformidad con el artículo 49 de la Carta Magna, el juez constitucional del amparo tendrá potestad para *restablecer* la situación jurídica infringida; y si, asimismo, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo es claro en señalar que el objeto del amparo será el restablecimiento inmediato de la situación jurídica lesionada o la que más se asemeje a ella, la jurisprudencia reiterada de la Sala ha señalado, no obstante, que los efectos del amparo quedan reducidos a esos efectos restablecedores de la situación jurídica infringida, pero jamás son extensibles a la creación de derechos subjetivos a favor del administrado accionante.

En el caso de autos, de satisfacerse la pretensión de los accionantes, no se estaría la Corte limitando a suspender simplemente los efectos de un acto con miras a restablecer una situación jurídica infringida, sino ordenando a la Administración que tramite las solicitudes de permisos y autorizaciones, los cuales —de acordarse— le concederán a los solicitantes derechos subjetivos, con la consiguiente creación de nuevas situaciones jurídicas, imposibles de acordar por este medio judicial, se insiste, y así se declara finalmente.

Abundando en el razonamiento, la Sala observa que suspender los efectos de un acto significaría dejarlo en suspenso a fin de que no se siga produciendo una lesión;

pero suspender jamás podría implicar que se ordene hacer algo a la Administración, a fin de que cree nuevas situaciones jurídicas. Ello sería contrario a la naturaleza restablecedora de la acción de amparo.

CPCA

13-5-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Bernardo Martínez vs. República (Ministerio de Sanidad).

El amparo interpuesto conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad puede dar lugar a la suspensión de efectos del acto, cuando existe una "presunción grave" de la violación de las garantías constitucionales que se denuncien, sin que ello implique una calificación de la inconstitucionalidad del acto impugnado, ya que la presunción señalada admite prueba en contrario que puede ser aportada en el procedimiento del recurso de nulidad.

CPCA

18-6-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte analiza la acumulación de las acciones de nulidad y de amparo.

Objeta el apelante el procedimiento seguido para tramitar la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad. Observa el efecto que en los procesos acumulados, los mismos no pueden continuar en forma independiente y paralela, ya que, tal como lo señala la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, los autos acumulados se seguirán en un solo juicio, que termina con una sola sentencia. No es cierto —indica— que continúe habiendo varios juicios, sino un juicio que llevará a una sentencia, sin que pueda decidirse uno con prescindencia del otro, como hizo la recurrida, sin riesgo de dividir la contienda y de dictar sentencias contradictorias. Precisamente por tal razón se ordenó acumularlos. Según el impugnante, el artículo 5, primer aparte de la Ley Orgánica de Amparo, permite acumular las acciones de nulidad y de amparo constitucional contra actos administrativos de efectos particulares, pero en tal caso el juez sólo podrá suspender los efectos del acto conforme al artículo 22, si lo considera procedente.

Observa esta Corte que la previsión del artículo 5, ordinal primero de la Ley Orgánica de Amparo, del ejercicio conjunto de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, no implica una verdadera acumulación. En efecto, la acumulación de autos es la concentración en un determinado proceso de varias acciones, la cual puede realizarse por las siguientes vías: Por la concentración en una misma demanda de varias acciones (acumulación de acciones), y por la acumulación en un mismo proceso de diferentes demandas (acumulación de autos). La acumulación presupone la identidad de los procedimientos, lo cual no se da en el caso de la acción de amparo, la cual puede simplemente decidirse en la forma prevista en el artículo 22, es decir con un pronunciamiento del juez sin que se abra el contradictorio; o bien, mediante el llamamiento del presunto agravante para oír sus razones, que

es la forma prevista en los artículos 23 y siguientes de la norma citada. La acumulación, por otra parte, da lugar a una sola sentencia, lo cual no es posible en el caso presente, en el cual la decisión del amparo necesariamente debe ser anterior a la del recurso contencioso-administrativo y está sometida a la revisión del superior, mediante la apelación o la consulta. No se trata, en consecuencia, de una acumulación, ya que, de haber sido esa la intención del legislador, habría quedado expresada en el texto de la ley, sino de la posibilidad de que el amparo sea ejercido conjuntamente con el recurso de nulidad o con la acción de abstención. Esta posibilidad de permitir el ejercicio de la acción de amparo con otra acción, está también presente en el llamado por la doctrina, "amparo sobrevenido", previsto en el ordinal 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo.

La característica fundamental del amparo ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo se encuentra en que la acción no tiene el carácter restablecedor que alude el artículo 49 de la Constitución, sino un efecto cautelar. En el caso específico de su ejercicio con la acción de nulidad, está destinado a suspender los efectos del acto. El legislador consideró así que no era suficiente para obtener la protección constitucional, la medida prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la misma sólo opera por previsión expresa de la ley o cuando sea imprescindible para impedir daños irreparables o de difícil reparación. El amparo por el contrario, no requiere de la demostración del daño, bastando con la presencia de la violación constitucional o de la amenaza de tal violación y, al mismo tiempo, dada su naturaleza, no se limita al simple levantamiento de la eficacia del acto sino que tiene un efecto más complejo y variado, por cuanto puede detener la realización de ciertas conductas e impedir que las mismas se consoliden. De allí que el ejercicio conjunto previsto en el artículo 5 de la Ley de Amparo no sea una acumulación de autos, y la acción de amparo no tiene otro carácter que no sea el de una medida cautelar.

Respecto al procedimiento seguido, el juez puede optar por acordarlo con la simple solicitud del presunto agraviado, cuando, a su juicio, existan los elementos que lo justifiquen, o puede buscar esos elementos a través de procedimiento contradictorio. La remisión que el legislador hace al artículo 22 de la Ley de Amparo, no puede entenderse como un reenvío cerrado a la norma, sino que la misma implica un señalamiento de toda la regulación procesal del amparo, porque si el juez no opta por acordarlo de inmediato, necesariamente ha de aplicar el articulado subsiguiente y abrir el procedimiento en el mismo previsto.

CPCA

20-6-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Noelia M^a Sánchez de Torres vs. INCE.

Al interponerse la acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, el juez, al resolver la acción de amparo, debe limitarse estrictamente a dilucidar si existen o no violaciones constitucionales, a fin de no adelantar opinión sobre el fondo con motivo del recurso contencioso-administrativo de anulación planteado.

c. *Procedencia*

CSJ-SPA (233)

21-5-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Levi J. Paz vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para la procedencia de la acumulación de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación es necesario que ambos sean interpuestos en el mismo momento y en un solo libelo de demanda.

En la presente ocasión, la Sala observa:

De la simple lectura de la norma transcrita se evidencia que existe la acción de amparo autónoma contra un acto, actuación material, abstención u omisión de la Administración; y, también, la acción de amparo acumulada que es la que se interpone conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Para que proceda esta última, tiene, por tanto, que haber sido intentada de manera conjunta con el recurso respectivo, y desprendiéndose, como consecuencia inmediata: que las reglas de competencia varíen, hasta el punto de quedar habilitado para conocer del amparo, el juez contencioso-administrativo a quien normalmente le esté encomendada la nulidad del acto; asimismo, que los efectos del mandamiento de amparo se reduzcan a la suspensión del recurrido mientras dure el juicio de nulidad; y, de igual manera, que este supuesto especial de amparo conjunto con el contencioso-administrativo de anulación, exima al juez del análisis de los requisitos de admisibilidad del recurso de anulación, al menos en lo que respecta tanto al lapso de caducidad como al agotamiento previo de la vía administrativa.

Como puede observarse, el amparo acumulado con el recurso contencioso-administrativo, posee características propias y efectos diferentes a la acción de amparo autónoma; es por ello que debe ser escrupulosamente respetado el requisito fundamental para su procedencia, a saber: que haya sido intentado de manera conjunta, es decir, simultáneamente, con el recurso contencioso-administrativo de anulación.

Sólo instaurados de esa manera, es posible obviar los requisitos procesales de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, lograr efectos suspensivos —y no restablecedores— en el mandamiento de amparo, y, asimismo, que se modifiquen las reglas de competencia.

Pero la Sala interpreta —resulta obvio— que cuando la ley indica que deben ser ejercidos conjuntamente la acción y el recurso, ello implica la acumulación de ambas pretensiones en un mismo libelo, habiendo de cumplirse luego todo el procedimiento sucesivo pautado para la resolución de cada uno de los dos requerimientos. En efecto, “conjuntamente” de acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua, quiere decir “juntamente”, y a su vez “juntamente” significa “unión o concurrencia de dos o más cosas en un mismo sujeto o lugar. A un mismo tiempo”.

Como consecuencia de todo lo precedentemente expresado, debe entenderse que, para que proceda el supuesto de acumulación de la acción de amparo con el recurso contencioso-administrativo de anulación, han de ser interpuestos ambos en un mismo momento y en un solo libelo de demanda, ya que, de no ser así, resultaría imposible la aplicabilidad misma del artículo 5º citado.

En efecto, si son presentados primero el recurso contencioso-administrativo de nulidad y luego el amparo, no podría operar lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 5º respecto de la no revisibilidad de los concretamente señalados requisitos

de admisión; y si se instaurare la acción antes que el recurso, el juez competente para conocer de aquélla, podría no resultar el mismo, con obvia alteración, por tanto, de las reglas de competencia a que se ha aludido, concretadas en fallos anteriores emitidos por esta Sala.

En tal virtud, considera ésta que la formulación de ambas pretensiones debe concurrir en el mismo libelo, ser promovidas en un mismo momento, y nunca, por tanto, mediante actuaciones separadas. Así es declarado, en suma.

3. *Recurso contencioso-administrativo por abstención*

A. *Procedimiento*

CSJ-SPA (367)

13-6-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El procedimiento aplicable a los recursos contra una conducta omisiva de la Administración, es el establecido en la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos la Sala observa que desde la fecha en que se venció el lapso de treinta días para otorgar el nombramiento al recurrente (10 de noviembre de 1986), que es un lapso especial, sin que se hiciera efectivo tal nombramiento, se configuró la conducta omisiva de la administración y, por tanto, desde ese momento comenzaban a correr los lapsos legales para que el interesado recurriera contra la negativa o abstención del funcionario a realizar determinada conducta.

Ahora bien, el presente recurso fue interpuesto dos años y once meses después de que se configuró la conducta omisiva del funcionario y, por tanto, es obvio que cualquier lapso para interponer un recurso contra la conducta omisiva de la administración había caducado.

En efecto, de la lectura del artículo 134 transcrito, se pone de manifiesto que el término de 2 años y 11 meses es muy superior a todos los lapsos establecidos en esa disposición, aun en el supuesto de que no se considerara un acto de efectos temporales.

Establecido lo anterior y por cuanto en jurisprudencia reiterada esta Sala ha sostenido que los requisitos de admisibilidad de las acciones y recursos que se intenten ante ella puede ser revisados por la misma en cualquier momento y, específicamente, en la oportunidad de decidir el fondo, habiéndose configurado el supuesto previsto en el ordinal 3º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia según el cual "no se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte si fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado", el presente recurso resulta inadmisibile y así se declara.

Cabe precisar, por último, que, si bien en este caso no se trata del típico recurso de nulidad contra un acto de efectos particulares, sino de un recurso contra una conducta omisiva de la Administración, sin embargo, en constante jurisprudencia la Sala ha determinado que el procedimiento aplicable a estos últimos es el mismo establecido en la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuya virtud se aplica en este caso la previsión contenida en el artículo 134 *ejusdem*.

Por lo demás, la lógica más elemental lleva a concluir que no sería congruente con el espíritu y el mismo texto de la ley, aceptar que la omisión de una autoridad administrativa a dictar un acto de efectos particulares pudiera ser recurrida siempre y en cualquier momento, puesto que si cuando se trata de un acto que afecta a un solo particular, *la posibilidad de impugnarlo* está sometida por el legislador a un lapso de caducidad que, según su naturaleza, será de seis meses o de treinta días, igual tratamiento procesal debe aplicarse en el supuesto de que un acto a que está obligado por la ley a emitir un determinado funcionario, no se produzca dentro del indicado lapso.

Resultaría, además, contrario al principio de seguridad jurídica considerar que la abstención administrativa no esté sometida a plazo alguno para recurrirla y que el particular pueda, cuando a bien tenga, ejercer el recurso correspondiente, pues ello colocaría a la Administración Pública y a los otros particulares a quienes pueda afectar la conducta omisiva del órgano en situación de absoluta inseguridad.

B. *Lapsos de caducidad*

CSJ-SPA (301)

13-6-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Ministerio de la Defensa).

La Sala cree necesario precisar y aclarar si también en los casos de abstención o negativa de los funcionarios públicos a cumplir determinados deberes —sin que ello signifique pronunciamiento alguno sobre la naturaleza administrativa o no del acto omitido— resulta aplicable también el silencio administrativo negativo o silencio rechazo y, en consecuencia, de existir éste, si el respectivo recurso contencioso-administrativo de abstención puede ser ejercido pasados que sean seis meses después de ocurrido tal silencio, y al respecto observa:

Para que exista el silencio rechazo es necesario que la Administración incumpla su obligación de decidir sobre una petición o un recurso dentro de un lapso determinado, pero también, por analogía, puede darse cuando deje de cumplir un acto a que está obligada legalmente. En efecto, a la “no decisión”, dentro de dicho lapso, se le califica de silencio y, además, se le atribuye el contenido de una denegación, pero tácita, de la respectiva solicitud o recurso, precisamente para facilitar el ejercicio de los medios de impugnación con parte de los interesados, como ocurre con el llamado “silencio administrativo negativo”, tal como se contempla en los artículos 4º, 91 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por definición, entonces, el silencio administrativo supone el incumplimiento por parte de la Administración de un deber, en el supuesto contemplado en la ley mencionada, de decidir expresamente —positiva o negativamente— sobre una petición en el lapso que corresponda. De forma que este silencio permite considerar que la Administración no cumplió con su obligación de decidir, para facilitar el ejercicio del derecho de defensa y satisfacer el derecho constitucional de petición. Principio éste que también por analogía, de acuerdo al artículo 4º del Código Civil, resulta aplicable cuando la Administración se abstiene de realizar un acto al cual está obligada. En otras palabras, que tanto en los casos de falta de decisión y de falta de actuación de la Administración se puede dar el silencio administrativo negativo, respecto de ambos deberes incumplidos, para que los interesados no sufran indefensión. Por esta razón de orden constitucional (artículos 67 y 68 de la Constitución), al solo transcurso del lapso legal para decidir, en los casos de peticiones o solicitudes o recursos administrativos, se le atribuye legalmente

la condición de una decisión tácita, pero decisión al fin, de naturaleza denegatoria, para facilitar a los interesados, en los respectivos lapsos legales, ejercer los permitidos recursos y acciones. Igual razón y justificación existe, por tanto, cuando la Administración debe cumplir o ejecutar un acto, y no lo realiza, en cuyo caso puede hablarse de abstención administrativa, puesto que si bien la negativa en cumplir tal acto no es expresa, la falta de actuación (silencio), equivale a una omisión (abstención), en adoptar una conducta determinada. De allí, pues, que el hecho que puede dar lugar al recurso al cual se refiere el ordinal 23º del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige este Máximo Tribunal y el ordinal 1º del artículo 182 *eiusdem*, es la *negativa* expresa de la Administración en realizar determinado acto, o su *abstención* (silencio) en ejecutarlo. En efecto, es la negativa expresa de no cumplirlo, o su no cumplimiento (abstención), lo que determina el derecho a ejercer el llamado recurso de carencia o de abstención. Por ende, es a partir de aquella negativa o de esta abstención, cuando comienza a correr el lapso para su ejercicio, que por referirse a actuaciones administrativas, y ante la ausencia de reglas especiales, por la semejanza que presenta con los recursos contencioso-administrativos de anulación de actos de efectos particulares, y por ser también un medio de control de la legalidad y de restablecimiento de intereses legítimos violados, dicho lapso resulta ser, por aplicación analógica, el de caducidad de seis meses a que se contrae el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que la Sala puede aplicar con fundamento en el artículo 102, *eiusdem*.

Ahora bien, en los casos de negativa expresa a cumplir con el acto omitido, el lapso en cuestión comienza a correr a partir de la notificación respectiva, a tenor de lo dispuesto en los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, respectivamente. Pero ¿cómo computar el inicio de tal lapso en los casos de *abstención* (silencio) en cumplir con el acto debido? En este supuesto, carente de regulación, por la semejanza que presenta el deber de actuar de la Administración, con su deber de decidir, estima la Sala que resultan aplicables por analogía, como principio general del Derecho Administrativo, conforme lo permite la regla hermenéutica contenida en el artículo 4º del Código Civil, los plazos que para dictar sus decisiones se fijan en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo a la Administración Pública, en su artículo 5º (veinte días hábiles para las peticiones, representaciones o solicitudes que no requieran sustanciación), o en su artículo 60 (cuatro meses para las que requieran sustanciación). A partir del vencimiento de tales plazos, según la naturaleza sustanciable o no de las peticiones o solicitudes, de no mediar una negativa expresa de cumplir el acto debido, la Administración incurre en *abstención* en realizar tal acto, y los interesados, en consecuencia, en el plazo de seis (6) meses siguientes, pueden ejercer el correspondiente recurso pro carencia o abstención, a que se contrae el ordinal 23º del artículo 42 y el ordinal 1º del artículo 182, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos, desde las primeras solicitudes dirigidas al Ministerio de la Defensa y al Presidente de la República para que se cumpliera con el acto que se reputa omitido (folios 30 a 38), hasta la fecha de presentación de la demanda (13-3-90), transcurrió el anterior plazo legal, sin que los interesados ejercieran el recurso de abstención, sino que lo hicieron con mucha posterioridad, por lo que dicho recurso caducó, conforme a lo previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Razón por la cual la presente demanda debe ser declarada inadmisibles, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 3º del artículo 84 *eiusdem*, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 102 *eiusdem*.

En razón de que el presente recurso fue declarado inadmisibles, la Sala se abstiene de examinar sus fundamentos y, por ello, no puede entrar a conocer del fondo del recurso, sin que ello signifique pronunciamiento alguno sobre la no obligatoriedad de los funcionarios querellados de cumplir con lo participado por la Corte Marcial y acerca de la exoneración de su responsabilidad por el mismo motivo, o sobre su obligación de responder expresamente la solicitud que se les ha hecho, dejando a salvo la honorabilidad de los recurrentes y los derechos que a éstos corresponden. Así se declara.

4. *Contencioso-administrativo de las demandas*

A. *Contratos administrativos*

CSJ-SPA(144)

14-2-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En efecto, el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé:

“El Juzgado de Sustanciación no admitirá el recurso de nulidad:
3º Cuando exista un recurso paralelo”.

¿Cuál es el significado de esta norma?

Aunque la jurisdicción contenciosa de nulidad es de rango constitucional (artículo 206) y es desarrollada en una diversa normativa legal (v.gr., Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; Código Orgánico Tributario; Ley Orgánica de Amparo), el citado artículo de la Ley de la Corte (Ley procedimental de primer orden en el contexto del contencioso-administrativo), claramente establece el carácter especial de los recursos de nulidad en el sentido de que al existir otra vía judicial, el contencioso de nulidad es inadmisibles. No se trata, precisa la Sala, de la consagración de una tesis de subsidiaridad de estos tipos de recursos, teoría que en definitiva lesionaría el Estado de Derecho, sino la defensa de sus propias premisas mayores que consisten en la existencia de un medio principal de impugnación para controlar la legalidad de los actos administrativos de los órganos de los poderes públicos. Es así, por tanto, que al no tratarse de un acto administrativo y, ni siquiera de un “acto separable” de un contrato administrativo, sino de un acto de naturaleza contractual, en contra del cual existen otras acciones principales, el recurso de anulación intentado, resulta inadmisibles, por no ser principal, y así se declara.

Voto salvado de los Magistrados Cecilia Sosa Gómez y Luis H. Farías Mata

Los Magistrados Cecilia Sosa Gómez y Luis H. Farías Mata, disienten del fallo que antecede y, en consecuencia, salvan su voto por las razones siguientes:

1. La sentencia declara inadmisibles el recurso contencioso-administrativo ejercido contra un acto administrativo (Resolución) dictado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, que revocó la extensión de ruta concedida a la empresa Expresos Ayacucho, S.A., desde la población de Orope hasta El Guayabo, Estado Táchira, dado “el carácter especial de los recursos de nulidad, en el sentido de existir otra vía judicial” como es la existencia de un medio principal de impugnación, por cuanto no se trata en el caso de un acto administrativo, ni siquiera de un acto separa-

ble de un contrato administrativo, "sino de un acto de naturaleza contractual, en contra del cual existen otras acciones principales", por lo que resulta inadmisibile el recurso de anulación intentado, por no ser principal.

2. La sentencia prepara la decisión y argumenta que se está en presencia de un contrato de concesión; por tanto, al ejercer la Administración la potestad de revocar la extensión de la ruta que le fue concedida a la recurrente a través de la concesión, esa actuación de la concedente pertenece a la esfera contractual, por cuanto de su contenido no puede concluirse que sea un acto administrativo separable del contrato, y no guarda una unidad irrevocable, ni tampoco constituye un acto separable al no estar afectado de nulidad absoluta.

Con fundamento en la premisa anterior la sentencia concluye que si el acto administrativo forma un todo indivisible con el contrato, se relaciona con su ejecución y cumplimiento, y al atacar dicho acto, en realidad lo que se cuestiona es la existencia jurídica del contrato, el acto en sí mismo resulta inimpugnabile. La Administración en el caso —según la sentencia— lo que hizo fue ejercer sus facultades contractuales, entre otras la de extinguir la concesión anticipadamente, no se trata, por tanto, de un acto administrativo sino de la ejecución del contrato mismo, y lo procedente hubiera sido atacar, si la rescisión resultaba posible, visto el vínculo contractual existente. Para la sentencia lo importante es qué clase de acción y qué juicio debe instaurarse. La Administración actuó, expresa la sentencia de la cual disintimos, utilizando el *ius imperium* como vía para resolver la controversia y derivó esa facultad, de la relación contractual existente, mas no de una decisión aislada y unilateral de la Administración, por cuanto actuó en el ámbito de la concesión, como una de las partes, y a través de un medio propio del contrato: la decisión impugnada.

3. Ahora bien, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones tiene atribuida la competencia para la regulación y control de la circulación, tránsito y transporte terrestre (Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 33, numeral 2º) y la Ley de Tránsito Terrestre le otorga a las autoridades de tránsito la atribución de elaborar las normas administrativas que deberán regir las condiciones del tránsito terrestre (artículo 18).

Con fundamento en tales normas, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dicta una Resolución (Nº 396) por medio de la cual se establecen las reglas a las cuales deben ceñirse las personas jurídicas que aspiren a "obtener una concesión para prestar el servicio público de transporte colectivo de personas en autobuses por rutas extraurbanas".

Del análisis del texto de la resolución Nº 396 se observa que, efectivamente, el tratamiento otorgado a la relación nacida entre la persona jurídica que obtiene la buena pro y el Ministerio, al menos en cuanto a su denominación, es la de contrato-concesión, aun cuando en ocasiones se habla de las personas jurídicas autorizadas (artículo 12). De manera que, atendiendo a la forma jurídica utilizada para establecer las formalidades a las que quedan sometidos los particulares interesados en un contrato de concesión y a las obligaciones que se imponen a tales personas jurídicas, sin entrar a determinar si ese instrumento (Resolución) resulta ser el idóneo para establecer los términos de una concesión y las normas de derecho público aplicables a tales contratos, ni tampoco si son o no concesiones o contratos administrativos, es lo cierto que el artículo 15 de la Resolución Nº 396 consagra expresamente el procedimiento a seguir en caso de que se revoque una concesión.

El artículo 15 establece, en efecto:

"Las atribuciones que conforme a la presente Resolución corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones serán ejercidas por órgano de la Dirección General Sectorial de Transporte Terrestre. Los recursos contra las sanciones de

suspensión o revocatoria de la concesión se tramitarán conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En los casos de multa se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 24 de la Ley de Tránsito Terrestre” (subrayado de los Magistrados Disidentes).

Por tanto, resultaba procedente la acción de nulidad ejercida contra un acto revocatorio de una ruta otorgada, ya que ella entró a formar parte de “contrato de concesión” y al ejercer los recursos correspondientes, como ocurrió en el presente caso, la admisión y consecuente examen de fondo del asunto resultaba procedente.

Por otra parte el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, precisamente en aplicación del artículo 15 de la Resolución, en todo momento, cuando dictó el acto o notificaba de los recursos interpuestos, le iba informando a la empresa los recursos correspondientes y el lapso para interponerlos de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Estiman, por tanto, los Magistrados disidentes, que resultaba procedente la admisión del recurso interpuesto para que se examinara el fondo de la controversia, por cuanto el acto dictado constituía un acto sometido a la Ley de Procedimientos Administrativos y sujeto al control del contencioso-administrativo de anulación.

Por otra parte, se observa que así como las causales para revocar la concesión se encuentran establecidas expresamente en el artículo 14 de la Resolución, de la misma manera ocurre con la suspensión; de allí que tales causales no formen parte del contrato, sino que se consagran en el acto administrativo de carácter general (la Resolución) como de orden público, quedando a iniciativa de la Administración, el que sean o no utilizadas, mientras exige al administrado afectado que utilice en tales supuestos la vía de los recursos administrativos y contencioso-administrativos que correspondan, en aplicación del texto mismo de la Resolución.

De acuerdo al razonamiento anterior y en aplicación de la Resolución 396, el recurso ha debido ser resuelto en el fondo como lo pretendía la empresa recurrente.

B. Ejecución

CSJ-SPA

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Servicios Técnicos Sanitarios Municipales, C.A. vs. Instituto Municipal de Aseo Urbano (IMAU).

La Corte aplica por analogía los artículos de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en materia de ejecución de sentencias condenatorias contra institutos autónomos.

Según el artículo 524 del Código de Procedimiento Civil para que se pueda ordenar la ejecución de una sentencia por el tribunal que conoció de la respectiva causa, es necesario que aquélla haya quedado *definitivamente firme*. En el presente caso se observa que la sentencia cuya ejecución se solicita es de carácter definitivo, por haber puesto fin al proceso, declarando parcialmente con lugar la demanda y, además, por tratarse de una decisión emanada de una de las Salas del Máximo Tribunal, en su contra no existe recurso alguno, según lo determina el artículo 211 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, dicha sentencia, por tanto, tiene carácter definitivamente firme, y resulta procedente ordenar su ejecución. Así se declara.

Por otra parte, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 524 del Código de Procedimiento Civil, la orden de ejecución consiste en la fijación de un lapso que no será menor de tres (3) días ni mayor de diez (10), para que el deudor efectúe el cumplimiento voluntario, transcurrido el cual, sin que se hubiere dado tal cumplimiento, se procederá a la ejecución forzada, según lo advierte el artículo 526 *eiusdem*. En otras palabras, que dicho lapso se establece bajo la amenaza de proceder al embargo de bienes de la propiedad del deudor para su posterior remate, conforme a lo previsto en los artículos 527, 534 y siguientes, y 550, todos del Código citado.

Ahora bien, en el caso de ejecución de sentencias en contra de los entes del Estado, las anteriores reglas están modificadas por la prerrogativa procesal de la inembargabilidad de sus bienes, que de manera general se enuncia en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y por el llamado principio de la legalidad presupuestaria a que se contrae el artículo 227 de la Constitución, que ratifica el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Según el primero de tales principios, no es posible decretar embargos ejecutivos, sino que, por el contrario, los jueces deben limitarse a notificar al Procurador General de la República, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado. Y de acuerdo al segundo de los principios señalados, se establece que cuando se trate de compromisos originados en sentencia judicial pasada en autoridad de cosa juzgada, se pagarán con cargo a la partida del presupuesto que para tales fines se prevea para cada ejercicio. En otras palabras, que en realidad es la propia Administración la que ejecuta sus sentencias y no el Poder Judicial, lo que podría dar lugar a que tales sentencias resulten ineficaces en la práctica, a pesar de que se haya seguido previamente todo un proceso. Por ello, la Sala entiende que en el derecho constitucional del acceso a la justicia, no sólo se comprende la acción, como el derecho subjetivo público y autónomo de acudir a los tribunales, sino también el de lograr la ejecución de los fallos que éstos dicten (Vid. Sentencia de fecha 22-11-90, Caso Decreto Nº 1.030 de fecha 26-10-90, sobre el Parque Mochima). Derechos éstos que a esta Corte, como órgano del Poder Judicial, corresponde garantizar, conforme a las facultades que se desprenden de los artículos 204 de la Constitución y 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Poderes éstos que esta Sala ha proclamado en diversas sentencias en las cuales se han dictados condenas contra la Administración Pública (Vid. sentencias de fechas 7-6-82, caso "Zamora Izquierdo"; 12-5-83, caso "Ana Elia Marín de Ruiz"; 16-6-80, caso "Morales Longart"; y 1-5-84, caso "Enrique Castillo").

Por tanto, aun respetando los anteriores principios, la Sala no puede dejar de ejercer su plena potestad jurisdiccional, garantizando la ejecución de sus fallos, como un modo de garantizar el derecho a la justicia, que se desprende del artículo 68 de la Constitución de la República.

En el caso de autos, por disposición expresa de la ley que crea el Instituto Municipal de Aseo Urbano (artículo 2º de la Ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para Residuos, Desechos y Desperdicios de 2-8-76), este Instituto Autónomo goza de "los privilegios y prerrogativas que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acuerda al Fisco Nacional (...). Es decir, sus bienes no pueden ser objeto de medidas de ejecución, sino que los jueces que conozcan de ejecuciones en su contra, después que resuelvan definitivamente que las mismas pueden llevarse adelante, como ocurre en el presente caso, deben suspender en tal estado los juicios, sin decretar embargos, y notificar, a quien corresponda, para que fije los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado. Ahora bien, tal cumplimiento queda sujeto también a que exista el respectivo crédito presupuestario, según lo previenen los artículos 227 de la Constitución y 42 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que, en casos como el presente, es la partida a que se contrae el artículo

lo 41 de la ley últimamente citada, y que debe preverse para cada ejercicio, para el pago de compromisos originados en sentencias judiciales pasadas en autoridad de cosa juzgada. Principio aplicable también a los Institutos Autónomos según lo determina el artículo 1º de dicha ley. Ahora bien, es al Presidente del IMAU a quien corresponde ordenar los pagos y someter a la consideración de su Junta Directiva el proyecto de presupuesto anual del Instituto, conforme al ordinal 6º del artículo 8 de la Ley de Nacionalización, antes mencionada. Por tanto, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, dicho Presidente es quien debe fijar los términos en que ha de cumplirse con lo sentenciado, después de que haya sido notificado, pero que ningún texto legal establece expresa y concretamente.

Por tal razón, en otras situaciones parecidas, por analogía, que es fuente de derecho en materia contencioso-administrativa, como lo ha reconocido la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 2-11-82, de acuerdo al artículo 4º del Código Civil, esta misma Sala, ha fijado los términos de ejecución de sus sentencias, aplicando lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal para los casos de ejecución de sentencias condenatorias contra los municipios, que en la actualidad se contempla en el artículo 104 de esta ley (Vid. Sentencias de fechas 12-5-83, caso "Ana Elia Marín de Ruiz" y 3-10-90, caso "Alí Madrid Guzmán"). En consecuencia, por cuanto dicho artículo resulta aplicable al caso de autos, por tratarse de un supuesto semejante al de ejecución de un fallo judicial por un ente administrativo, esta Sala fija un término de diez (10) días de despacho, contados a partir de la notificación del presente auto, para que el Presidente del Instituto de Aseo Urbano para el Área Metropolitana de Caracas (IMAU), proponga a la Sala la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de fecha 29-11-88, que conforme al mismo texto legal serán notificadas al interesado para que manifieste su aprobación o rechazo. En este último caso la Sala fijará otro plazo para que el IMAU presente nueva proposición al respecto. Si ésta tampoco fuera aprobada por la demandante o en ningún momento dicho Instituto presentare alguna, en uso de sus plenos poderes, este Supremo Tribunal hará cumplir con lo ordenado en el presente fallo con arreglo a lo dispuesto en el ordinal 1º del citado artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

C. Perención

CSJ-SPA (177)

25-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez.

Caso: Alequips, C.A. vs. Banco Industrial de Venezuela.

En las demandas contra las empresas del Estado las normas de perención a ser aplicadas son las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, al ser un procedimiento regulado por las disposiciones del juicio ordinario.

En relación a la perención breve de la instancia consagrada en el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, alegada por el apoderado del Banco Industrial de Venezuela, C.A., quien considera que la misma debe ser declarada por esa Sala, se constata en autos que desde la fecha del auto de admisión —24 de enero de 1990— hasta el momento en que el apoderado actor realizó alguna gestión tendiente a lograr la citación de la parte demandada, esto es, la diligencia mediante la cual solicitó que la citación se realizara en la persona de Gustavo Quintero Tirado,

Presidente del Banco Industrial de Venezuela, C.A. —9 de mayo de 1990— había transcurrido un plazo mayor al de treinta (30) días a que se refiere el citado dispositivo legal.

Por su parte, el actor sostiene que al presente caso no le son aplicables las disposiciones relativas a las perenciones breves establecidas en el Código de Procedimiento Civil, porque la normativa que rige el presente procedimiento es la contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al establecer la perención procedente, esto es, la anual.

Al respecto debe esta Sala precisar que nada obsta para que en los procedimientos que se siguen ante ella, concernientes a demandas contra empresas del Estado que, por su naturaleza, gozan de esta jurisdicción especial, se apliquen las normas relativas a las perenciones breves contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Ha querido el legislador que esta jurisdicción contencioso-administrativa sea la competente para conocer de las acciones que se interpongan contra los entes públicos, entendidos por éstos, la República, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado, distribuyendo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia su competencia entre los diferentes tribunales contenciosos de acuerdo a la cuantía.

En efecto, el ordinal 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que esta Sala Político-Administrativa será la competente para conocer de las acciones contra los entes públicos, si el monto de la cuantía excede de cinco millones de bolívares; por su parte el ordinal 6º del artículo 185, *ejusdem*, le otorga la competencia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuando la cuantía excede de un millón de bolívares pero no pasa de cinco millones de bolívares; y, por último, su artículo 182, ordinal 2º, le otorga a los Tribunales Superiores Civiles y Contencioso-Administrativos, la competencia para conocer de las acciones que no exceden de un millón de bolívares.

En el caso que se decide, la demandada es un ente público y, en particular, una empresa del Estado, ya que el Banco Industrial de Venezuela, C.A., fue formado por ley, estableciéndose la República como su único accionista y, al ser la cuantía superior a cinco millones de bolívares, esta Sala Político-Administrativa es la competente para su conocimiento.

Ahora bien, cabe resaltar que si bien la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció en forma clara los tribunales competentes para conocer de las acciones contra los entes públicos, no es menos cierto que en cuanto al procedimiento sólo se refirió a las acciones en que es parte la República como demandada, dejando sin lugar las acciones en las que participan los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado, los cuales aun siendo entes públicos, tienen una personalidad jurídica diferente de la República, por lo que la mención de ésta en una norma no contiene a los otros.

Ciertamente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su Sección Primera del Capítulo II, del Título V, es clara cuando se refiere a las demandas contra la República, no haciendo mención alguna ni a los Institutos Autónomos ni a las Empresas del Estado, por lo que tales disposiciones especiales no son aplicables para casos como el presente en los que la demandada es una empresa del Estado.

Con base en ello, y al carecer la referida ley de regulación procedimental para estas acciones, se aplican las reglas del procedimiento ordinario, esto es, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, se debe resaltar que este principio fue consagrado por el legislador al regular las acciones contra la República, cuando en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció lo siguiente:

Artículo 103. “Las causas en que sea parte la República se sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas *del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en esta ley*”. (Subrayado de la Corte).

Por tanto, en las demandas contra la República el procedimiento se rige por las reglas especiales contenidas en los artículos 103 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en lo no contemplado en ellas, por las normas del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, al no estipular nada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en relación al procedimiento a ser aplicado en las acciones contra una Empresa del Estado, el mismo debe ser tramitado conforme al procedimiento ordinario sin que puedan aplicarse las disposiciones especiales de los procedimientos contra la República, porque de no haber sido esa la intención del legislador, lo hubiera estipulado expresamente.

Por tanto, en las acciones contra las Empresas del Estado rigen las normas del juicio ordinario, es decir, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, haciendo la salvedad que en los procedimientos en los cuales los órganos jurisdiccionales contenciosos conozcan en segunda instancia de las acciones contra las empresas del Estado —ya sea la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo o esta Sala Político-Administrativa— se deben aplicar en primer término las normas procesales contenidas en los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en segundo lugar, las reglas del juicio ordinario. Así se declara.

En materia de perención de la instancia por paralización de la causa, tanto el Código de Procedimiento Civil como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a partir de la reforma del primero, han igualado el régimen al estipular la procedencia de la declaratoria de perención de la causa por el transcurso de un (1) año de estar ella paralizada. Ciertamente, tanto el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil como el 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sancionan la inactividad de las partes con la perención de la instancia, al comprobarse que la causa ha estado paralizada por más de un año.

Es decir, si antes se consideraba que la perención consagrada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia era abreviada al requerirse el transcurso de un (1) año para declararla, cuando el derogado Código de Procedimiento Civil estipulaba tres (3) años, es lo cierto que con la reforma de este último, ambas se han igualado en un (1) año.

Por tanto, si bien es cierto que la perención de la instancia a que se refiere el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, que alega el actor como la aplicable en este caso, rige la mayoría de los procedimientos contenciosos a que se contrae la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no es menos cierto, que en las demandas contra las Empresas del Estado las normas de perención a ser aplicadas son las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, al ser un procedimiento regulado por las disposiciones del juicio ordinario.

En base a lo anterior, cabe resaltar que con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil, se estableció un régimen de perenciones breves y, una de ellas, es la estatuida en el ordinal 1º de su artículo 267, que se verifica en los supuestos en que el demandante dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha del auto de admisión de la demanda no ha cumplido con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado, y que es, justamente, la alegada por la demandada en la presente causa.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, no procede el alegato del apelante relativo a que en el caso que se decide la regla aplicable es la perención de la instancia contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

5. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación***CSJ-SPA (304)****13-6-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En la competencia atribuida a esta Sala Político-Administrativa, por la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Corte, o por otros textos legales, no se encuentra alguna que la faculte para producir asesoramientos que puedan utilizarse para disipar las dudas que surjan en el seno de alguna institución o a algún particular. No obstante ello, la Sala considera, que se pretende —a través de una vía inadecuada y con una solicitud totalmente infundada— obtener interpretación de un anteproyecto de Estatutos.

Ahora bien, aun si admitimos que se trata del recurso de interpretación previsto en el ordinal 24, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tampoco podría la Sala entrar a resolverlo, por cuanto en reiterada jurisprudencia (sentencias de fechas 27-9-84; 17-4-86 y 15-3-90), se ha sostenido que dicho recurso sólo procede cuando el texto legal en cuestión, contiene disposición expresa que permita su interpretación.

En el caso que nos ocupa, ni siquiera se trata de un texto legal sino de un anteproyecto de Estatutos. De tal manera que resulta inútil pasar a revisar si en el cuerpo de dicho anteproyecto se dispone o no la posibilidad de su interpretación, y así se declara.

CSJ-SPA (308)**13-6-91**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Sala observa:

Aunque el recurrente no expresa en su escrito el fundamento legal de su petición, de los términos a que la circunscribe resulta evidente para la Sala que se trata de una solicitud de interpretación judicial, figura prevista en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo conocimiento, según el artículo 43 del mismo texto, está atribuido a esta Sala Político-Administrativa, la que en abundante jurisprudencia sobre la materia ha sentado como criterio que una vez más ratifica, el siguiente:

“...la interpretación judicial se inscribe en lo concreto a la solución de casos particulares y crea el derecho para un caso determinado frente al derecho abstracto de la ley. Esta es la regla, de modo que la citada norma resulta ser una excepción en el contexto de la interpretación judicial y se distingue de otros tipos de interpretación como la auténtica, la administrativa, la doctrinaria sistemática o la usual de las costumbres.

Por su posible vinculación, orientación y fijación de un criterio de uniformidad del sentido de la ley y aplicación, para los nuevos casos, la interpretación judicial prevista en el ordinal 24 del artículo 42 de la citada ley (conjuntamente con el de colisión previsto en el ordinal 6º *ejusdem*), se podría ubicar entre la interpretación auténtica del legislador (que es obligatoria) y el pronunciamiento de la Corte sobre determinadas cuestiones de derecho expresado en reiterada jurisprudencia. De aquí la importancia de dicho recurso de interpretación y la razón de su excepcionalidad plasmada en la existencia de que la ley que se pretenda interpretar contenga dentro de su texto la norma permisiva. En este sen-

tido, esta Sala en sentencia (entre otras) de 17 de abril de 1986 dijo: "Es condición necesaria para correcta aplicación del inciso 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la propia ley cuya interpretación se demanda autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso" (*Gaceta Forense* N° 132, 3ª Etapa, Vol. I, p. 52). Asimismo, en Sentencia de 10 de noviembre de 1986 se precisó que el recurso de interpretación previsto en la citada norma procede solamente "en los casos previstos en la ley, de manera que son interpretables, por esa vía, solamente las leyes que lo estatuyen expresamente". (*Gaceta Forense* N° 134, 3ª Etapa, Vol. I, p. 382...").

En el caso de autos se solicita la interpretación de normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pero dado que el referido cuerpo legal no contiene disposición alguna que permita su interpretación con base al ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal solicitud resulta inadmisibles, y así se declara.

6. Recursos contencioso-administrativos especiales

A. Contencioso-tributario

CSJ-SPA-ET (287)

13-6-91

Conjuez Ponente: Alejandro Osorio

No es aplicable a los procedimientos judiciales tributarios el término preclusivo contenido en la primera parte del artículo 226 del Código de Procedimiento Civil para admitir la acumulación.

Motivaciones para decidir.

Para decidir, la Sala comienza por observar que en virtud de la recurrida y de la apelación interpuesta por la contribuyente, la presente controversia queda circunscrita a determinar si en materia tributaria la acumulación de autos donde existe identidad de personas y acciones o causa petendi, procede en cualquier estado y grado del proceso contencioso-tributario, por el riesgo de dividir la continencia de la causa como lo sostiene la contribuyente o si, por el contrario, sólo puede acordarse antes de iniciarse la relación de la causa, como sostiene la recurrida. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Código de Procedimiento Civil de 1916.

La recurrida y la apelación no cuestionan en el caso *subjudice* la existencia de conexidad entre los dos procesos, cuya acumulación se pide, porque, efectivamente, se trata de las mismas partes en ambos casos: el Fisco Nacional y la misma contribuyente "Société Maritime Shell"; y es igual en la acción o causa petendi: el reintegro de impuestos pagados sobre enriquecimientos obtenidos por el transporte marítimo de petróleo crudo y sus derivados, aun cuando están referidos a dos ejercicios diferentes, 1978 y 1979.

En consecuencia, tampoco disienten de la conveniencia de que ambos procesos sean resueltos por una sola sentencia, a fin de eliminar el riesgo de dividir la continencia de la causa, y de que puedan dictarse fallos contradictorios, lo cual degrada y desmerita la función judicial, lo cual tratan de evitar las disposiciones contenidas en los artículos 224 y 225 del Código de Procedimiento Civil.

La discrepancia surge sólo en cuanto a la oportunidad para formular la solicitud de acumulación, frente a una norma procesal común expresa y clara (artículo 226 del

Código de Procedimiento Civil), que a juicio de la recurrida debe ser aplicada también en materia tributaria, por mandato expreso de la misma legislación especial, esto es, tanto del artículo 150 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1981, como del artículo 216 del Código Orgánico Tributario.

En casos análogos (Shell International Petroleum Company Limited: marzo de 1991), esta misma Sala ha establecido que:

“El efecto de preclusión del dispositivo contenido en el artículo 226 del Código de Procedimiento Civil, ha sido perfectamente explicado y justificado por la doctrina y la jurisprudencia venezolana, para evitar que se abuse de la acumulación en el juicio ordinario, por parte de litigantes habilidosos, que sintiéndose perdidos, después de pruebas, puedan pretender detener el brazo de la justicia inventando acumulaciones, cuando ya se ha iniciado la relación de una de las causas cuya acumulación se pide”.

Tal peligro no existe, ha dicho esta Sala, en el juicio tributario porque se trata de las mismas partes: el Fisco Nacional y la misma contribuyente; y cuyo objeto es el mismo, la validez o nulidad de un determinado acto tributario; cuya revisión se hace para determinar su legalidad y, en consecuencia, para decidir sobre la improcedencia del tributo o la procedencia del reintegro solicitado por la contribuyente, o la inversa, como a su vez siempre lo pretende la Administración Tributaria. En consecuencia, a juicio de esta Sala, no procede aplicar a los procedimientos judiciales tributarios el término preclusivo consagrado en la primera parte del artículo 226 del Código de Procedimiento Civil; el cual por lo demás se aplica a esta materia tributaria no en todo caso, sino *sólo cuando sus disposiciones sean aplicables*, como se dice expresamente en la norma de remisión y envió de la Ley de Impuesto sobre la Renta y del propio Código Orgánico Tributario.

En estas circunstancias, a juicio de esta Sala procede la acumulación solicitada por la contribuyente aun cuando fue pedida después de informes, antes de sentencia y, en consecuencia, deben acumularse los dos procesos señalados que corren a los expedientes números 292 y 293 en el mismo Tribunal *a quo*, a fin de evitar que se divida la continencia de la causa y que se corra el riesgo de que puedan producirse sentencias contrarias o contradictorias, que hacen mucho daño a la seriedad de la justicia; y así se declara.

CSJ-SPA (205)

9-5-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Madosa, S.A. vs. Concejo Municipal del Municipio Autónomo Independencia del Estado Miranda.

En materia municipal no es admisible el recurso contencioso-tributario que desarrolla el Código Orgánico Tributario. La Corte ratifica lo decidido en sentencias de 24-1-85, 7-11-85 y 15-2-89.

B. *Contencioso-funcionarial*

CPCA

16-4-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Francisco José Zambrano vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

Toda pérdida sufrida por el funcionario retirado que sea consecuencia directa del acto ilegal emanado de la Administración debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando el órgano jurisdiccional se pronuncia en tal sentido.

En relación al alegato de los apoderados judiciales del querellante relativo a que el Tribunal *a quo* limitó ilegalmente el pago indemnizatorio acordado, esta Corte reitera que el reclamo del pago de las remuneraciones no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración derivada de un hecho ilícito de aquélla, es decir, de carácter extracontractual, como lo es la emanación de un acto de remoción o retiro ilegal. Ahora bien, el Tribunal Contencioso-Administrativo puede, si considera procedente la pretensión del querellante, acordar la correspondiente indemnización, la cual deberá estar representada por la pérdida de la remuneración dejada de percibir, y la misma una vez acordada por el Tribunal debe corresponder en principio, al equivalente de la pérdida realmente sufrida, tal como lo preceptúan los artículos 1.196 y 1.273 del Código Civil, pues la potestad que le confiere el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al Juez Contencioso es para acordar o no la reparación de daños y perjuicios, mas no para tasar discrecionalmente el monto de los mismos, en virtud de que esa determinación está obligado a hacerla ateniéndose a lo alegado y probado en autos, pues el caso *sub-judice* se trata de daños materiales, y no morales. Por lo tanto, toda pérdida sufrida por el funcionario retirado que sea consecuencia directa del acto ilegal emanado de la Administración debe entrar en el monto de la indemnización que ésta le debe pagar cuando el órgano jurisdiccional se pronuncia en ese sentido. De conformidad con este marco conceptual forman parte de las remuneraciones debidas, no solamente los sueldos dejados de percibir, sino también la bonificación de fin de año, y el bono vacacional, previstos en los artículos 20 y 21 de la Ley de Carrera Administrativa, porque son beneficios inherentes a la prestación del servicio y lógicamente si la Administración interrumpe ilegalmente dicha prestación, además de impedir que el empleado perciba su sueldo no permite la obtención de esos beneficios. En este mismo orden de ideas no podrán formar parte de la indemnización los aumentos de sueldos que durante la cesantía del funcionario pudiere acordar la Administración, por resultar los mismos eventuales, y por tal razón no pueden ser reputados como un daño para el funcionario, que sea consecuencia inmediata y directa de la actuación ilegal del órgano administrativo, tal como lo establece el artículo 1.275 del Código Civil. Los razonamientos anteriores conducen a esta Corte a considerar que si durante el desarrollo del juicio la Administración querrelada demuestra que el funcionario retirado, durante el período de cesantía desarrolló funciones remuneradas en entes públicos o privados, el monto de la indemnización que acuerde el Tribunal deberá ser proporcional al tiempo trabajado y el sueldo o salario devengado.

En el caso *sub-judice* el querellante pidió "solicitamos que en cálculo definitivo de la indemnización reclamada, se incluyan eventuales aumentos o variaciones de

sueldos, beneficios por antigüedad, derechos concedidos a todos los funcionarios por igual, tales como bonos, asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole”.

Al respecto se observa que los pedimentos resultan eventuales, pues se refieren a posibles aumentos o variaciones de sueldos que se den para todos los funcionarios públicos durante el período que el querellante se encuentre removido que como se expresó anteriormente no forman parte de la indemnización de daños y perjuicios. En lo concerniente a los “bonos” el pedimento es totalmente indeterminado, en virtud de que se refiere a “bonos” asignaciones y prestaciones socio-económicas de toda índole, es decir, que no especifica a qué bonos, asignaciones o prestaciones socio-económicas se refiere, ni vincula dicha especificación a la correspondiente norma jurídica; por tal razón, la impugnación formulada en este sentido contra la recurrida, carece de fundamento, y así se decide.

CSJ-SPA (192)

9-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Gilberto Hernández vs. Instituto Nacional de Puertos.

El contencioso-funcionarial está regido por la normativa prevista en la Ley de Carrera Administrativa.

No es cierto, como supone el apoderado del recurrente, que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su carácter orgánico, prevalece sobre la Ley de Carrera Administrativa. El texto normativo que rige la organización y funcionamiento del Supremo Tribunal contempla y regula transitoriamente en ausencia de una ley específica sobre la materia, las acciones y procedimientos referentes al contencioso-administrativo *general* consagrado en el artículo 206 de la Constitución.

Ahora bien, antes y después de la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, algunas leyes prevén y desarrollan recursos y procedimientos tendentes a obtener la nulidad de actos emanados de la Administración Pública en áreas o materias específicas, que, a juicio del legislador, ameritaban un tratamiento diferente (v. gr. tributario, inquilinario, agrario, funcionarial, etc.). Estos recursos conforman el contencioso-administrativo *especial* y las leyes que los regulan privan, en la materia de su especialidad, sobre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

El contencioso de la función pública es precisamente, uno de esos contenciosos *especiales*, regido por la normativa prevista en la Ley de Carrera Administrativa de 1970. Dicha ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública, y dentro de ese concepto, tal como se deriva de su articulado, están incluidos los Ministerios y los Institutos Autónomos, con las salvedades expresamente indicadas en el artículo 5 *ejusdem* en las cuales no se contempla en ninguna forma, ni el Ministerio de Transporte y Comunicaciones ni el Instituto Nacional de Puertos.

La misma Ley crea el Tribunal de la Carrera Administrativa al que le atribuye competencia para “conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley”. (Art. 72).

Por lo expuesto, resulta evidente que es al Tribunal de la Carrera Administrativa y no a esta Sala a quien compete conocer del recurso interpuesto por el ciudadano Gilberto Hernández Sandoval contra el acto administrativo emanado del Presidente

del Instituto Nacional de Puertos, tácitamente confirmado por el Ministro de Transporte y Comunicaciones, y en consecuencia, resulta totalmente ajustado a derecho el auto del Juzgado de Sustanciación que declaró inadmisibile tal recurso, y así se confirma.

CPCA

30-5-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Judith Vásquez M. vs. Universidad de Oriente.

Determinada la aplicabilidad de la Ley de Carrera Administrativa debe destacarse que, conforme al artículo 64 *ejusdem*, todos los actos dictados en ejecución de dicha Ley son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en primera instancia, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa. Ahora bien, el legislador ha establecido como requisito para intentar válidamente dicha acción judicial el que se efectúe la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento (parágrafo único del artículo 15 *ejusdem*). Tal gestión no constituye el ejercicio de un recurso administrativo, ya que la Junta de Avenimiento no tiene posibilidad alguna de revisar y tomar una decisión respecto del acto sometido a su consideración. La actuación de esta Junta se limita únicamente a tratar de conciliar a las partes. Por tanto, resulta claro que el término de caducidad para intentar la acción de la nulidad del acto administrativo debe contarse a partir de la notificación al empleado, teniendo éste la carga de agotar, dentro del referido lapso de seis meses, la gestión ante la Junta de Avenimiento.

En el caso de autos el recurso fue intentado más de un año después de la notificación del acto por el cual se prescindió de los servicios de la recurrente. Por tanto, y en aplicación de los criterios antes expuestos, resulta clara la caducidad de la acción por el vencimiento del lapso de seis meses que al efecto establece el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. Tal lapso debe contarse a partir de la notificación de la decisión del autor del acto recurrido, en este caso, del Rector de la Universidad de Oriente. Todo ello determina, conforme a lo previsto en el ordinal 4 del artículo 124 de la Ley Orgánica de Justicia, en concordancia con el ordinal 3 del artículo 84 *ejusdem*, la inadmisibilidad del presente recurso por caducidad de la acción. Así se declara.

Por último, debe esta Corte precisar que la querellante ha señalado que "apeló" de la destitución para ante la Comisión de Arbitraje prevista en la cláusula sexta del Convenio celebrado ante la Asociación de Empleados y la Universidad, pero tal disposición no puede considerarse como consagratoria de un recurso, pues por convenios colectivos no pueden dictarse normas que regulen el acceso a la protección jurisdiccional, por ser la legislación de procedimientos materia de la reserva legal, conforme al artículo 136, numeral 24 de la Constitución.

*C. Contencioso-inquilinario**a. Lاپso de caducidad***CPCA****16-4-91**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Federico Tovar vs. República (Ministerio de Fomento).

La Resolución objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación especial inquilinario, señala que el lapso para el ejercicio del mismo es de treinta (30) días contados a partir de la notificación. El recurrente alega que interpuso el recurso por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en fecha 22 de junio de 1989. Consta en el expediente administrativo que el 12 de junio de 1989 (folio 106 del expediente) le fue entregado el texto del cartel de notificación, que es a su vez del 8 de junio de 1989. En el cartel indicado que se entrega al propietario a los fines de que el mismo notifique a los inquilinos, se señala que el lapso para que se den por notificados es de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de publicación y fijación del cartel.

En consecuencia de lo antes señalado y en virtud de la aplicación analógica de las normas que rigen en el Código de Procedimiento Civil, y de la jurisprudencia asentada al efecto por este organismo jurisdiccional, se considera que el lapso hábil para interponer el recurso contencioso-administrativo comienza a computarse a partir de la última notificación practicada, transcurridos que sean los diez (10) días como lo prevé el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres, lapso éste a partir del cual se computa el previsto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para interponer el recurso contencioso-administrativo de nulidad.

El fundamento de la sentencia recurrida, en el sentido de que el otorgamiento del poder constituye una prueba de que el propietario había sido notificado del acto, ha sido rechazado por esta Corte, por cuanto conduce a la injusta situación de que el lapso para el ejercicio del recurso va a ser más favorable para el inquilino que para el propietario, lo cual implicaría una discriminación que no tiene base legal alguna. Es lógico que el propietario al solicitar el cartel de notificación para los inquilinos, esté enterado del contenido del acto; pero el lapso para la interposición del recurso contencioso-administrativo comienza a correr para el mismo a partir de la fecha del último de los notificados; porque de no ser así, se estaría creando un privilegio a una de las partes que no tiene asidero en norma alguna.

Por todo lo anterior se considera que la decisión dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no se ajusta a derecho y así se declara.

CPCA**16-4-91**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La resolución objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación especial inquilinario, señala que el lapso para el ejercicio del mismo es de treinta (30) días contados a partir de la notificación. El recurrente alega que interpuso el recurso por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en fecha 24 de agosto de 1989. Consta en el expediente administrativo que el 8 de agosto de 1989 (folio 101 del expediente) le fue entregado el texto del cartel de notificación, que es a su vez del 7 de agosto de 1989. En el cartel indicado que se entrega al propietario a los fines de que el

mismo notifique a los inquilinos, se señala que el lapso para que se den por notificados es de diez (10) hábiles contados a partir de la fecha de publicación y fijación del cartel.

En consecuencia de lo antes señalado y en virtud de la aplicación analógica de las normas que rigen en el Código de Procedimiento Civil y, de la jurisprudencia asentada al efecto por este organismo jurisdiccional, se considera que el lapso hábil para interponer el recurso contencioso-administrativo comienza a computarse a partir de la última notificación practicada, lapso éste a partir del cual se computa el previsto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para interponer el recurso contencioso-administrativo de nulidad.

El fundamento de la sentencia recurrida, en el sentido de que el otorgamiento del poder constituye una prueba de que el propietario había sido notificado del acto, ha sido rechazado por esta Corte, por cuanto conduce a la injusta situación de que el lapso para el ejercicio del recurso va a ser más favorable para el inquilino que para el propietario, lo cual implicaría una discriminación que no tiene base legal alguna. Es lógico que el propietario al solicitar el cartel de notificación para los inquilinos, esté enterado del contenido del acto; pero el lapso para la interposición del recurso contencioso-administrativo comienza a correr para el mismo a partir de la fecha del último de los notificados, por que de no ser así, se estaría creando un privilegio a una de las partes que no tiene asidero en norma alguna.

b. *Costas*

CPCA

30-5-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Arabandre, C.A. vs. Inquilinato.

Proceden las “costas” en el proceso judicial inquilinario que tiene lugar ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Para decidir, esta Corte observa:

1. En cuanto al primer alegato de la apelante, es decir, la improcedencia de la condenatoria en costas en materia contenciosa inquilinaria, esta Corte observa que, aun cuando en este tipo de procesos se impugna un acto administrativo de efectos particulares, el juicio puede implicar una verdadera contención entre particulares. En efecto, puede ocurrir que ante un recurso contencioso-administrativo de anulación contra un acto administrativo emanado de la Dirección de Inquilinato —para referirnos sólo a la competencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y de esta Corte— interpuesto por el arrendador, el arrendatario asuma una actitud pasiva y no se haga parte en el juicio. Pero, en cambio —y ello es lo más frecuente— generalmente la parte contraria de la relación arrendaticia se hace parte en el proceso judicial, esgrime sus argumentos y defensas y se establece una contraposición de intereses que deriva en una clara contención entre dos particulares. La Administración, en tal supuesto, no ocurre en defensa del acto impugnado, pues ella, a su vez, ha actuado —aunque orgánicamente como Administración Pública— en ejercicio de una función jurisdiccional, es decir, dirimiendo también un conflicto entre particulares.

De allí entonces que, de acuerdo a la señalada naturaleza de este proceso judicial, y habiéndose trabado —como en efecto se trabó— un verdadero litigio entre particu-

lares, litigio que en modo alguno desvirtúa nuestro sistema contencioso-administrativo que permite el acceso al mismo de coadyuvantes y opositores —artículos 125, 126 y 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— resulte aplicable el sistema de costas previsto en el Código de Procedimiento Civil, por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme al cual las reglas del Código de Procedimiento rigen como *normas supletorias* en los procedimientos que cursen ante esta Corte.

No es entonces el Código Orgánico Tributario el instrumento legal aplicable por vía supletoria en la presente litis. Por una parte, porque la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia remite en forma evidente al Código de Procedimiento Civil, y por la otra, porque la naturaleza de la impugnación judicial del acto que impone el pago de un tributo crea una relación jurídica administrativa entre la Administración y el administrado en la cual la regla —generalmente— es la no intervención de terceros. El debate tiene lugar allí entre el sujeto activo y pasivo de la relación tributaria. En cambio, el contencioso inquilinario —como antes se señaló— presenta contornos bien diferenciados, pues en él los actos que dan lugar al contradictorio —regularmente— se presentan entre coadyuvantes u opositores, quedando así la Administración recurrida en un plano de escasa o ninguna intervención.

Señalado lo anterior, esta Corte debe precisar que el fragmento de la sentencia citada por la apelante, dictada por esta Corte el 30 de mayo de 1983, y tal como en el fragmento citado se expresa con claridad, se refiere a la no aplicación del Código de Procedimiento Civil a los “procedimientos administrativos celebrados (SIC) ante la Dirección de Inquilinato”. Tal criterio debe ser reiterado en esta oportunidad. En efecto, en el procedimiento administrativo inquilinario no es el Código de Procedimiento Civil el instrumento legal aplicable por vía supletoria, y por ello no puede existir imposición de costas por actos que hayan tenido lugar ante la Dirección de Inquilinato. Lo que se ha dejado sentado con anterioridad en el presente fallo es que el proceso judicial inquilinario que tiene lugar ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y ante esta Corte, sí da lugar a costas procesales en los términos previstos en el Código de Procedimiento Civil y así expresamente se declara.

En efecto, en el procedimiento administrativo no proceden las costas por ser ésta una institución netamente procesal y no administrativa, ya que en la Dirección de Inquilinato no existe propiamente un juicio sino —se insiste— un procedimiento administrativo. Admitir lo contrario implicaría dejar en estado de indefensión a la contraparte, pues no puede ésta ejercer el derecho de retasa, ni en la fase administrativa, ni en la fase judicial ya que no es posible plantear en juicio controversias sobre intimación de honorarios que no hayan sido causados en el *proceso*.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Propiedad

A. Servidumbres administrativas (conductores eléctricos)

CSJ-SPA (166)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Adicionalmente a lo antes expuesto, es menester hacer algunas observaciones sobre el uso del procedimiento expropiatorio en los casos de servidumbres de conductores eléctricos.

A tal efecto previamente debe destacarse que, desde el punto de vista activo la servidumbre obviamente es un derecho real caracterizado por ser accesorio del derecho sobre el fundo dominante, resultando en consecuencia inherente a él. Desde el punto de vista pasivo, la servidumbre es vista como un gravamen que queda incorporado al fundo sirviente, en principio a perpetuidad salvo la ocurrencia de alguna de las causales legales de extinción contempladas en los artículos 748 y siguientes del Código Civil.

Ahora bien, a los efectos de la constitución de las servidumbres es menester diferenciar las vías previstas a tal en el artículo 720 *ejusdem*, vale decir título, prescripción o destinación del padre de familia, de aquellas determinadas por una imposición de la Ley. En este último supuesto, es decir como servidumbre forzosa, se encuentran los derechos a los que hace referencia el artículo 1º de la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, referidos al paso de los conductores, al establecimiento de postes o soportes necesarios y al paso para vigilancia y conservación de la línea. Por tanto al tratarse de una servidumbre forzosa, si la Administración lo estima conveniente y se encuentra de por medio un fin de utilidad pública o social —en este caso el establecimiento de una línea de transmisión para llevar el servicio de energía eléctrica a las poblaciones del territorio nacional y donde además resulta necesario establecer otras limitaciones al uso de las franjas de terreno afectadas— es admisible que se proceda a la expropiación de los atributos de la propiedad que impidan la obtención de tales fines, ya que el instituto de la expropiación es un medio por el cual la Administración logra la adquisición coactiva de “cualquier clase de bienes” (artículo 101 de la Constitución), inclusive derechos. De esta forma se grava la propiedad del predio y consecuentemente se constituye la servidumbre. Es menester recalcar que el texto mismo de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en su artículo 11, hace referencia a “los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica”.

En consecuencia de todo lo anterior, dado que no fue formulada oposición alguna a la expropiación en los términos exigidos en el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, debe estimarse procedente la demanda intentada. Por tanto, se declara la expropiación de los atributos de la propiedad afectada por las limitaciones que al uso de la tierra, en cada uno de los fundos afectados.

B. Régimen Inquilinario

CSJ-SPA (259)

30-5-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Corresponde a la Administración Pública el conocimiento de las solicitudes de desocupación contempladas en los ordinales 2, 3, 4 y 5 del artículo 1 del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, siempre que se trate de contratos de arrendamiento sin determinación de tiempo, correspondiéndole a la jurisdicción judicial (tribunales de justicia), el conocimiento de todos aquellos casos no comprendidos dentro de los ordinales mencionados anteriormente.

Para decidir, la Sala observa:

De conformidad con lo dispuesto por la normativa inquilinaria actualmente vigente, contenida en el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, así como en la Ley de Regulación de Alquileres y en el Reglamento común a los enunciados ins-

trumentos, corresponde a la Administración Pública —a través de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda; y a los Concejos Municipales, en el resto del territorio nacional— el conocimiento de las solicitudes de desocupación fundamentadas en las causales contempladas por los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, siempre que se trate de contratos de arrendamiento sin determinación de tiempo, ya fueren convenidos originariamente de esta manera, o de que, en virtud de haber operado la figura de la tácita reconducción a que se contrae la norma del artículo 1.614 del Código Civil, los celebrados inicialmente a plazo fijo, pasaren a regirse por las reglas de los pactados sin determinación de tiempo. Es dentro de los expresados límites que se circunscribe el ámbito de conocimiento de la jurisdicción administrativa en materia especial inquilinaria, y más concretamente, por lo que respecta a las solicitudes de desalojo.

Siendo factible la aplicación de un criterio de residualidad o de exclusión, resulta imperativo concluir que le corresponde a la jurisdicción judicial, a través de los tribunales de justicia, el conocimiento de todos aquellos casos no comprendidos dentro del ámbito descrito. De allí que resulte erróneo afirmar, como suele hacerse, que todo lo relacionado con los arrendamientos a tiempo indeterminado esté a cargo de la jurisdicción administrativa, dado que, si la causal invocada como fundamento de la petición de desocupación o desalojo es la contemplada en el ordinal primero del artículo primero del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, o cualquier otra distinta de las consagradas en los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 1º *eiusdem*, aun cuando se esté en presencia de un contrato de arrendamiento sin determinación de tiempo, cae en el campo de conocimiento de los tribunales de justicia, y no de la Administración Pública, el procesamiento del asunto.

También toca desde luego, a la jurisdicción judicial todo lo concerniente a las demandas que tengan por objeto contratos de arrendamiento celebrados por tiempo fijo o determinado.

2. Expropiación

A. Juicio Expropiatorio

a. Partes

CSJ-SPA SPA (197)

9-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Quienes pretendan ser partes en los juicios de expropiación, deben acreditar mediante prueba fehaciente los derechos que dicen tener sobre el inmueble de cuya expropiación se trata; dicha prueba debe acreditar la identidad entre lo que se expropia y el inmueble que el compareciente dice haber adquirido. Esta acreditación da al compareciente la legitimación pasiva para continuar como parte en el juicio expropiatorio. La Corte ratifica lo decidido en sentencias de 24-2-83, 14-6-84 y 14-8-85.

b. *Oposición*

CSJ-SPA (166)

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En el juicio expropiatorio en la contestación de la demanda sólo puede hacer oposición el demandado o cualquier persona que tenga un derecho real sobre el bien objeto de la expropiación, alegando violación de ley, o que la expropiación deba ser total por cuanto se estime que inutiliza el resto del bien o lo hace impropio para el fin al cual estaba destinado.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en la contestación de la demanda de expropiación sólo puede hacerse oposición alegando, violación de Ley, o que la expropiación deba ser total por cuanto se estime que inutiliza el resto del bien o lo hace impropio para el fin al cual estaba destinado. Lo anterior implica que en este acto específico del proceso el demandado o cualquier persona que tuviere un derecho real sobre el bien objeto de la expropiación, sólo puede hacer oposición en los términos antes indicados. Toda otra defensa relativa al monto que debe ser pagado como precio de la indemnización por parte del ente expropiante, debe ser discutida al ser presentado el avalúo realizado al efecto, en el entendido de que el pago, conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución Nacional, tiene que ser justo, debiendo en consecuencia indemnizar el daño causado. Igualmente, las discusiones sobre la medida de ocupación previa y el avalúo practicado con ocasión de ella, tienen que ser dilucidadas al ser abierta tal incidencia.

c. *Avalúo*a'. *Requisitos*

CSJ-SPA

24-4-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Las omisiones, errores y falsedades contenidas en el informe de avalúo previo no tienen relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio expropiatorio y todas pueden ser advertidas y corregidas cuando se practique el avalúo definitivo. La Corte ratifica lo decidido en sentencia de 12-2-81.

b'. *Precios medios*

CSJ-SPA (184)

2-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el procedimiento expropiatorio las negociaciones a tomarse en cuenta, para la determinación del valor de los "precios medios" de inmuebles similares, deben estar referidos a aque-

llos que se lleven a efecto en épocas cercanas al momento de practicarse el avalúo.

En el análisis del elemento *precios medios* los peritos manifiestan que en acatamiento a la reiterada doctrina de esta Corte, acerca de la necesaria actualización de los referenciales a utilizar para la determinación de un valor de mercado considerado como "justiprecio", procedieron a "seleccionar y procesar referenciales del mercado, relativos a operaciones ejecutadas en el transcurso del último año".

Al respecto, la Sala observa: A) Que el Decreto de Expropiación data de 1972; B) Que el informe de avalúo fue presentado el día 7 de abril de 1988; y C) Que de los ocho referenciales analizados, siete corresponden a operaciones realizadas, mayoritariamente, entre el segundo y tercer trimestre de 1987; y una en el cuarto trimestre de 1986 (folios 190-191).

De lo antes expuesto se evidencia que los peritos, en su labor investigativa, solamente analizaron aquellas operaciones llevadas a cabo en los meses inmediatamente anteriores a la fecha en que se practicó el avalúo, por lo que, ciertamente, acataron a plenitud los criterios que sobre la apreciación de ese elemento de valorización ha venido sosteniendo esta Corte, en cuanto a la necesidad de que las negociaciones a tomarse en cuenta, para la determinación del valor de los "precios medios" de inmuebles similares, deben estar referidos a aquellos que se llevan a efecto en épocas cercanas al momento de practicarse el avalúo. Así se declara.

c'. Valor comercial

CSJ-SPA (184)

2-5-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En cuanto a los *actos de transmisión*, los peritos manifiestan que sobre el inmueble se realizaron dos operaciones: una en el tercer trimestre de 1957, mediante la cual el señor Zeneido Gordones, da en dación de pago un lote de terreno de 12.297,55 m²., a la firma E. Boschetti y Cía., por la cantidad de Bs. 20.000,00; y otra el primero de octubre de 1969, por la cual la firma E. Boschetti y Cía. cede y traspasa a la Compañía Anónima E. Boschetti y Cía., el citado lote de terreno, por la misma cantidad antes mencionada. A esta suma los peritos le aplican un factor de ponderación de un 10% en la conjunción de los valores para obtener el resultado final de la justa indemnización, lo que en cierto modo se corresponde con lo que ya es doctrina constante y reiterada de esta Sala, de que en la apreciación del elemento "acto de transmisión" poco importa el tiempo que media entre la fecha de realización de la negociación y el momento en que se practica el avalúo; "...por manera que en esto no es decisivo ni influyente el tiempo transcurrido entre la fecha de adquisición y la fecha de avalúo podría ser, sí, que este factor no se adopte en toda su integridad, sino que se aplique ponderadamente (sic)...", ha dicho esta Corte en sentencia del 13 de diciembre de 1984 y más recientemente (21-6-88), y en relación con ese factor de valoración, dejó establecido que "...dentro del avalúo expropiatorio, sólo resulta procedente determinar la incidencia que dicho elemento tiene sobre el valor final y establecer la ponderación que corresponda", lo cual en esta oportunidad se ratifica, por lo que en opinión de esta Sala, los peritos en la estimación de ese elemento de obligatoria observancia procedieron correctamente, y en consecuencia, ajustaron su conducta a los principios que se indican en las sentencias señaladas. Así se declara.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Regulación Legal: Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

A. Cuerpos de Seguridad del Estado

CSJ-SPA (210)

14-3-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Flor A. Martínez vs. República (Ministerio de Justicia).

El cargo de sub-agente (Penitenciaría General de Venezuela) no forma parte del cuerpo de seguridad del Estado, no siéndole aplicable el ordinal 4º del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa.

Según sentencia de fecha 15 de mayo de 1972, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo determinó que dentro de nuestra normativa actual no existe ningún texto legal que disponga qué ha de entenderse por el término "cuerpo de seguridad del Estado". En esa oportunidad y con ocasión a un caso similar al presente, y más reciente aún, el 13 de noviembre de 1990 la Corte Primera estimó que "la expresión legal «cuerpos de seguridad» se identifica con el de fuerza de policía".

De ser así, ha de entenderse entonces que el legislador se refiere a aquellos cuerpos dedicados a la seguridad colectiva, es decir, al mantenimiento del orden público, el normal desarrollo de la colectividad, y/o la supervivencia de las instituciones en resguardo de sus intereses, y en general, cuidar que se mantengan el imperio de la Ley y la estabilidad de las instituciones nacionales.

Sin embargo, en cuanto a la custodia de los establecimientos penales cierta distinción hace el legislador entre la vigilancia exterior y la interior.

Ciertamente, la Ley de Régimen Penitenciario dispone que la vigilancia exterior de estos centros podrá ser encomendada a los organismos militares quienes se abstendrán de toda intervención en el régimen y vigilancia interior, salvo en los casos en que sean expresamente requeridos por el Director o quien haga sus veces (artículo 8).

En cuanto a la vigilancia interior, el Reglamento de Internados Judiciales establece que la misma estará a cargo de personal civil, (artículo 75) y sólo excepcionalmente y por circunstancias de hecho cuya gravedad calificará el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Justicia, la custodia interior puede estar a cargo de las Fuerzas Armadas de Cooperación u otra rama de las Fuerzas Armadas (Artículo 76).

De conformidad con las consideraciones expuestas, esta Sala observa con relación al presente caso, lo siguiente:

1. La recurrente manifiesta en su escrito que sus funciones se limitaban a revisar paquetes y carteras a los visitantes de la Penitenciaría y al control, en lo que se refiere a nombres, apellidos y horas de entrada y salida de los reclusos a la cámara de reserva.

2. El Ministerio de Justicia no desmiente en ningún momento además tales funciones y no hay constancia en el expediente de haber resuelto la solicitud de la recurrente por ante la Junta de Avenimiento de ese Despacho.

3. Por su parte el Tribunal declinante determina que las funciones antes descritas constituyen medidas de seguridad, haciendo además énfasis en el horario no administrativo de 24 horas de servicio por 24 horas libres, que cumplía la recurrente.

A juicio de la Sala, aun cuando las funciones desempeñadas por la recurrente pueden, en el léxico común, calificarse como de "seguridad", jurídicamente no pueden

definirse como de resguardo policial, por cuanto las mismas no constituyen la protección material de la institución y menos aún el orden público interno entre los reclusos, ni ha sido encomendada por vía de excepción a ninguna rama de las Fuerzas Armadas.

Los razonamientos expuestos llevan a la Sala a concluir que en el presente caso el cargo de sub-agente que desempeñaba la actora en la Penitenciaría General de Venezuela no puede (bien por la denominación del cargo o bien por el horario de labores) ser considerado como miembro de un cuerpo de seguridad del Estado, de manera que no le es aplicable la excepción contenida en el ordinal 4º del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa.

Por el contrario, resulta concluyente para esta Sala que es la jurisdicción contencioso-administrativa especial la competente para conocer del presente caso, siendo el Tribunal competente el de la Carrera Administrativa de conformidad con el artículo 73 ordinal 1º *ejusdem*.

Voto salvado

Los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis H. Farías Mata: Disentimos del criterio sustentado por la Sala respecto de la calificación del cargo que ejercía la recurrente Flor Antonia Martínez de Medina en la Penitenciaría General de Venezuela (San Juan de los Morros), al considerarlo el fallo como ajeno a la noción "cuerpo de seguridad del Estado", empleada por el ordinal 4º del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa. En atención a tal disentimiento consideramos por tanto, que los órganos a los cuales se encuentra atribuido en Venezuela el contencioso-administrativo general, en el caso la Sala, sí son competentes para conocer del presente recurso de nulidad y de daños y perjuicios, interpuesto por la impugnante contra la resolución del Ministerio de Justicia, decisión administrativa mediante la cual fue retirada aquélla del cargo de sub-agente.

Se fundamenta el presente voto salvado en las razones que de seguidas se exponen:

En la anterior sentencia, fundamentada en precedentes sentados por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se sostiene que "la expresión legal «cuerpos de seguridad» se identifica con... fuerza de policía". De donde el fallo deriva que el legislador se refiere a los "cuerpos dedicados a la seguridad colectiva, es decir, el mantenimiento del orden público, el normal desarrollo de la colectividad, y la supervivencia de las instituciones en resguardo de sus intereses, y en general, cuida que se mantengan el imperio de la Ley y la estabilidad de las instituciones nacionales".

Se sostiene asimismo que la Ley de Régimen Penitenciario confía la vigilancia exterior de los establecimientos en ella regulados a organismos militares, que no intervendrán en el régimen y vigilancia interior, el cual —según el Reglamento— estará, en principio, a cargo del personal civil y sólo excepcionalmente podrá encomendarse a la Fuerzas Armadas.

Por último, afirma el precedente fallo adoptado por simple mayoría que, aunque las funciones desempeñadas por la actora (revisión de paquetes, carteras y de las mismas personas, de las visitantes a la "cámara de reserva" y control de la identidad y de horarios de los reclusos que ingresaban o egresaban de dicha cámara), podrían en el léxico común ser calificadas como de "seguridad", no son sin embargo jurídicamente, de resguardo policial, pues "no constituyen la protección material de la institución" ni del "orden público interno entre los reclusos", "ni han sido encomendadas por vía de excepción a ninguna rama de las Fuerzas Armadas". Y que el horario de 24 x 24, que cumplía la actora, es intrascendente. De ahí concluye finalmente el fallo en que el cargo desempeñado por la recurrente no puede considerarse integrado a un cuerpo de seguridad del Estado y corresponde por tanto, a la jurisdicción contencioso-administrativa especial (Tribunal de la Carrera Administrativa) el conocimiento del presente recurso.

En nuestra opinión:

1º Aunque fuere acertada la concepción que la Sala en el fallo anterior acoge de “cuerpos de seguridad”, y a pesar de la distinción que realizan tanto la Ley de Régimen Penitenciario como su Reglamento, entre la vigilancia exterior, encomendada a las Fuerzas Armadas, y la interior, confiada en principio a personal civil, resulta todavía difícil de entender cómo las funciones desempeñadas por la actora no puedan calificarse de “protección material de la institución” ni que no lleguen a incidir en el orden público de los reclusos. Resulta además inapropiado el argumento —al incurrir en una clásica petición de principios— de que por no haber sido encomendadas esas funciones a las Fuerzas Armadas se encontraron ellas excluidas de la noción “fuerzas de seguridad del Estado”, cuando justamente lo que se discute es si funciones no atribuidas a aquéllas se encuentran integradas en el señalado concepto legal de “fuerzas de seguridad del Estado”.

Es más, al haberse sin embargo aceptado en el precedente fallo la sinonimia entre “cuerpos de seguridad del Estado” y “fuerza de policía”, cuando luego se concluye en la exclusión se está olvidando que en el Derecho Administrativo moderno la noción de policía se entiende en el sentido más amplio: de seguridad, del orden, del ruido, de espectáculos, sanitarias, del tránsito.

Por otra parte, el horario que dice la Administración cumplía la recurrente constituye un serio indicio de la naturaleza de las funciones características de quienes prestan sus servicios a los cuerpos de seguridad, pero que no fue probado, circunstancia que la Sala no pone de manifiesto. En efecto, el único documento constante en el expediente (folio 53) que tiene como objeto probar ese extremo, está constituido por una simple declaración de un servidor de la República que, por favorable a los alegatos de ésta —demandada en el presente juicio— no puede ser apreciada como plena prueba a su favor.

2º Las funciones desempeñadas por la recurrente, conforme a los artículos 75 al 78 del Reglamento de la Ley de Régimen Penitenciario, corresponden a las del “personal subalterno de Régimen”, pues se refieren “al tratamiento y a la seguridad de los penados” (Artículo 75).

Por su parte, tanto la Ley de Régimen Penitenciario (artículo 8) como el Reglamento de Internados Judiciales (artículos 75 y ss.), distinguen entre: vigilancia interior que corresponde, en principio, al personal civil, y la exterior, que, al menos provisionalmente, se encuentra a cargo de las Fuerzas Armadas. El personal civil a que hace alusión el citado Reglamento no es otro que el calificado como “de Régimen” por el Reglamento de la mencionada Ley.

La diferenciación realizada por ese ordenamiento especial entre vigilancia interior y exterior, no se encuentra fundamentada, obviamente, en el hecho de que la primera no sea prestada por un “cuerpo de seguridad”, sino en que tal cuerpo requiere de una formación específica para el trato con los reclusos (artículos 96 y 97, de la Ley y 84 y ss., de su Reglamento), formación que de suyo no tienen necesariamente que poseer los miembros de las Fuerzas Armadas, por el solo hecho de pertenecer a éstas.

En cambio, la distinción contenida en el ordinal 4º del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa reposa sobre otro fundamento: los empleados de los cuerpos de seguridad no pueden estar completamente desprotegidos, pero deben, al mismo tiempo, contar con un estatuto propio y apropiado, que responda a las peculiares exigencias de disciplina o de otro orden que deriven de la especialidad de su situación (distinta de la del resto de los empleados de las diferentes administraciones públicas). Y este requerimiento de estatuto particular se extiende hasta el personal subalterno “de Régimen”, como lo ha sentado la Sala en anteriores oportunidades (sentencia del 17-7-78, caso “Adenis de Jesús Barrios”).

Luego, tal como lo sostuvo el Tribunal de la Carrera Administrativa, la actora integra un "cuerpo de seguridad del Estado", en el sentido en que lo entiende el ordinal 4º del artículo 5 de la Ley respectiva, y —por tanto— se encuentra excluida, en principio, de la aplicación del estatuto general de la función pública venezolana. En consecuencia, al procesamiento de la presente demanda le eran aplicables las normas del contencioso-administrativo general, contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Conforme a ellas, y mediante una presunción fáctica bastaba con el solo examen del documento de notificación del acto de retiro (folio 6), para que la Sala concluyera en que ese acto emanó del Ministro de Justicia y fue simplemente notificado por el Director de Personal, con lo cual hubiera concluido también necesariamente en la propia competencia de la Sala para conocer del asunto (artículo 42, ordinal 10º, y 43 de la Ley Orgánica que rige sus funciones).

Por cierto que un pronunciamiento como el que se propicia en el presente voto salvado, de haberlo realizado la Sala, ni hubiere retardado más aún —como ahora ha sucedido— el mecanismo para procesar el caso, máxime cuando, en nuestra opinión, tal pronunciamiento se encuentra ajustado a derecho. En efecto:

a) De acuerdo con lo previsto en los artículos 71, segundo párrafo, 75 y 206, segundo párrafo, del Código de Procedimiento Civil —aun teniendo presente como lo tenemos, que el procedimiento de la querrela funcionarial y el contencioso-administrativo ordinario no son idénticos—, habiendo, como lo han sido debidamente observadas las garantías que a las partes concede nuestro ordenamiento para un debido proceso, podía la Sala haber decidido en este mismo acto dicho recurso, ya en estado de sentencia.

b) El solo hecho de que una determinada clase de funcionarios se encuentre excluida de la aplicación directa de la Ley de Carrera Administrativa, no la sitúa de ninguna manera en un ámbito extraño al Derecho: muy por el contrario, sus relaciones con la Administración Pública han de encontrarse reguladas por algún otro estatuto o por los principios generales del Derecho y, especialmente, los de orden Constitucional. En otras palabras, no puede existir en este sentido, un vacío en el Ordenamiento.

Por cierto un atento estudio del artículo 122 de la Ley Fundamental, habría llevado a la Sala a concluir que éste se refiere no sólo a los funcionarios que se encuentran en el ámbito de vigencia personal de Ley de Carrera Administrativa, sino a todos los empleados al servicio de la Administración Pública Nacional. Y que se inspira, además, en un principio institucional, el de la carrera administrativa como desideratum, principio que tutela dos intereses fundamentales en el referido orden de relaciones: el de la Administración, cuyos cuadros han de integrarse con personal calificado; y el personalismo de los funcionarios, que cuentan de esta manera con un conjunto de derechos derivados de la carrera, entre los que destaca la estabilidad.

Tanto más cuanto que la propia Ley de Carrera Administrativa se encuentra inspirada en ese mismo principio constitucional, que en su regulación cobra un matiz particular, adecuado a nuestra actual situación histórica: la Administración tiene la carga de establecer progresivamente los sistemas y procedimientos; en especial, los que deben arbitrarse para la selección de los empleados. Pero, entre tanto, —de nuevo y siempre en interés de la misma Administración y de los propios funcionarios, puesto que así conservan los tribunales el control del sistema de administración de personal— quedan en pie los derechos de los funcionarios (artículo 85). Es decir: la estabilidad —verdadero quicio de la carrera administrativa— no estaría a merced de la aplicación por las autoridades administrativas de los "sistemas y procedimientos". En otras palabras, cualquier empleado de la Administración Pública Nacional que haya ocupado en algún momento de su relación ininterrumpida con la Administración un cargo no excluido de la carrera, es "funcionario de carrera". Y como el "sistema de clasificación de cargos" puede no estar debidamente actualizado, la inexistencia de uno de

ellos en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos tampoco es óbice para que su titular goce del derecho a la estabilidad. Por tanto, únicamente se considerará ajeno a la carrera al funcionario que, en su actual relación de empleo con la Administración Pública Nacional, siempre haya ocupado cargos expresamente excluidos de aquélla, y no al que hubiere ocupado, por llamarlos de alguna manera, cargos "innominados"; pero quedando siempre al ente estatal de que se trate, —para proteger el interés general, en caso, por ejemplo, de sobrenómina— la posibilidad de acudir a la reducción de personal.

Por lo demás, respecto de la "regulación" de las relaciones de empleo público, conserva en todo caso su incidencia —y no podría ser de otra manera— el sagrado principio general de la legalidad administrativa, que altera, hasta cierto punto, cuanto se ha expuesto, en la medida en que sólo el nombramiento formal faculta a un empleado para ejercer aquellas competencias mediante las cuales se restringe la esfera jurídica de los administrados, y que han sido legalmente atribuidas a un cargo determinado. De esta incidencia concreta aunque no de ella exclusivamente, ha surgido el concepto de "funcionario de hecho".

Pero lo que interesa destacar es, se reitera, que, cuando el artículo 5, ordinal 4º, de la Ley de Carrera Administrativa excluye de la regulación establecida por esa misma ley a determinadas categorías de funcionarios, no por eso las condena a un "limbo jurídico": su intención es, simplemente, la de que las situaciones particulares derivadas del principio de disciplina, o de otros, se encuentren asimismo regimentadas por estatutos también especiales. Más, en ausencia de éstos, el Ordenamiento no admite el vacío, el cual ha de colmarse, en consecuencia, con los principios generales expuestos y con los propios de la especialidad de la situación, de tal modo que la Ley de Carrera Administrativa —que, como se expuso, está totalmente inspirada por los primeros— tendrá, en resumen, y de todas maneras, que ser aplicada, en cuanto quepa y en ausencia de un estatuto particular, como derecho común funcional que sigue siendo.

Concretamente: en cuanto al caso de autos se refiere, en materia del Personal Subalterno de Régimen (penitenciario), excluido, como ya ha sido examinado, de la aplicación directa de la Ley de Carrera Administrativa, no existe un estatuto especial, aunque sí algunas normas dispersas. Entre ellas:

Los artículos 96 y 97 de la Ley de Régimen Penitenciario, que se refieren a la selección y especialización del personal;

Los artículos 74 al 88 del Reglamento de la citada Ley, que simplemente clasifican al Personal Penitenciario y distribuyen las funciones, remitiendo la regulación de la relación a los reglamentos internos (que no podrían establecer nada que fuera contrario a los principios generales y legales expuestos), y limitándose a establecer el "deber" de formar al Personal Penitenciario.

Los artículos 35 y ss, y el 75, del Reglamento de Internados Judiciales, que al clasificar también al personal, dividen sus funciones, establecen algunas prohibiciones y disponen que "el Director determinará diariamente la forma en que deba prestarse (el servicio de vigilancia interior, que corresponde al personal civil), conforme considere conveniente a la seguridad y buen orden del Internado y al descanso de dicho personal" (Artículo 75);

El régimen de Prestaciones Sociales para el Personal de Vigilancia de los establecimientos Carcelarios, sujeto a la Ley de Régimen Penitenciario (Decreto 2.542 del 10 de enero de 1978, Gaceta Oficial Nº 31.428 del 15 de febrero de 1978), copia fiel del régimen de prestaciones sociales de los funcionarios de carrera.

Con fundamento en todas las presentes consideraciones, pensamos que la Sala debió declarar su competencia para decidir el recurso planteado y disintimos por ello, de la precedente decisión adoptada por mayoría de la Sala.

CSJ-SPA (207)**9-5-91**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Domingo D'Alessandri vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores).

La Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) como cuerpo de Seguridad del Estado, está excluida de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

La Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) es, obviamente, un cuerpo de seguridad del Estado, excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, conforme al artículo 5, ordinal 4º, de ésta; sometido, por tanto, a principios funcionariales especiales, pero —en cambio— al contencioso-administrativo general, en materia de administración de personal, es decir, a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Conforme a los artículos 42, ordinal 10º, y 43 del último instrumento legal citado, le corresponde por tanto a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de los procesos de impugnación de los actos individuales emanados de los Ministros, ya sea por razones de ilegalidad o de inconstitucionalidad. Como tal es el caso de autos, ha de concluirse que la que la Sala sí tiene competencia para conocer del asunto, y en consecuencia, ha de aceptarse la declinatoria de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Así se declara.

B. Funcionarios de Universidades Nacionales**CPCA****30-5-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Judith Vásquez M. vs. Universidad de Oriente.

Los “empleados administrativos” de las universidades nacionales se encuentran regidos por la Ley de Carrera Administrativa.

Al respecto se observa que el artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa establece que dicha Ley regula “los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional”. Por su parte, el ordinal 5 del artículo 5 *ejusdem*, exceptúa de la aplicación de tal cuerpo normativo a “los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las Universidades Nacionales”. Por tanto, debe entenderse que los empleados administrativos de tales universidades se encuentran regidos por la Ley de Carrera Administrativa, tal y como fue señalado por esta Corte en el auto de fecha 13 de agosto de 1984, en el cual declinó el conocimiento de la causa en el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Voto salvado

La Magistrada Hildegard Rondón de Sansó, Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por las razones que a continuación se expresan:

Régimen Jurídico del Personal Administrativo de las Universidades Nacionales

La Ley de Carrera Administrativa señala en su ámbito de actuación, indicando que ella se aplica a los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional. La Ley no define expresamente a la Administración Pública Nacional, pero de su articulado (artículos 4, 5 y 6) se evidencia que ha comprendido en tal noción a todos los órganos del Poder Ejecutivo Nacional y de las personas jurídicas del Derecho Público no territoriales de naturaleza institucional, esto es, lo que en doctrina ha sido denominado como "Instituciones".

La Ley, cuando hace referencia a los entes de la Administración descentralizada no alude simplemente a los institutos autónomos, sino a los "organismos autónomos de la Administración Pública Nacional" (artículo 4º, ordinal 2º, artículo 6º, ordinal 3º), término éste mucho más amplio que engloba a todos los entes institucionales.

Ahora bien, en lo que toca a las universidades nacionales, la Ley de Carrera Administrativa ha excluido de su régimen en forma expresa a los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de dichos organismos (artículo 5º, ordinal 5º).

Es necesario por ello precisar cuál es el régimen al cual queda sometida la categoría no expresamente incluida en la norma citada, esto es, la de los empleados administrativos. Una primera interpretación sería la de considerar que su no exclusión los coloca de lleno bajo la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa; una segunda interpretación sería la de considerar que la regulación de dicha situación jurídica cae bajo el imperio de las normas de la Ley de Universidades la cual establece un estatuto especial para dichos organismos.

La primera interpretación es de naturaleza literal y estaría avalada por el hecho de que la Ley de Carrera Administrativa establece un estatuto para todos los que presten sus servicios a la Administración Pública Nacional, salvo los que estén expresamente excluidos y que, considera integrante de la Administración Pública Nacional tanto a los organismos del Poder Ejecutivo Nacional como a los entes descentralizados; por cuanto los empleados administrativos no han sido debidamente excluidos de dicho régimen, es el mismo el que se les aplica. Es decir, que los empleados administrativos serían la excepción dentro de la excepción, y en consecuencia estarían dentro de la regla general.

La segunda interpretación es ya de naturaleza sistemática, esto es, no se atiende solamente a la letra escueta de la norma, sino a la regulación general de todo el sistema. Esaría fundada en el hecho de que la Ley de Universidades establece un régimen completamente especial para dichos organismos, en el cual está previsto en forma expresa que corresponde a las autoridades universitarias regular "al régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario" (artículo 26, ordinal 18 de la Ley de Universidades), lo cual, por otra parte se complementa con la autonomía administrativa que a las mismas se les ha acordado (artículo 9, ordinal 3º).

El problema y su solución es indudablemente muy complejo, razón por la cual para su decisión es menester utilizar al efecto los mecanismos que la hermenéutica jurídica pone al alcance del jurista.

En primer lugar nos encontramos con que existe un evidente conflicto entre dos normas jurídicas de igual rango, esto es, entre dos leyes formales: la Ley de Carrera Administrativa y la Ley de Universidades, por lo cual, aplicando el criterio sistemático, es preciso ahondar en la naturaleza de las instituciones que ellas regulan dentro de todo el ámbito del ordenamiento jurídico, a fin de determinar cuál es la que ha de regular el supuesto de hecho en estudio.

Se aprecia por una parte que la Ley de Carrera Administrativa es de fecha 3 de setiembre de 1970, en cuanto que la Ley de Reforma de la Ley de Universidades es del mismo mes y año, pero de fecha 8, es decir, que hay una pequeña diferencia de tiempo a favor de esta última. El criterio de la ley posterior lo que quiere expresar es que el legislador puede derogar tácitamente, mediante un nuevo enfoque un régimen jurídico creado por él mismo con anterioridad. Este criterio es sobre todo valioso en las leyes que están muy distantes en el tiempo, por lo cual es admisible el pensar que la evolución material de las instituciones jurídicas ha hecho que el legislador cambie igualmente su criterio normativo. Ahora bien, en el caso específico existe una diferencia poco sensible de tiempo; pero ella indica sin embargo que, simultáneamente se estaban regulando dos instituciones de importancia y que, el legislador no podía ignorar el régimen que había hecho surgir para cada una de las situaciones planteadas, y así, la circunstancia de que quedara consagrado un sistema distinto para el personal administrativo de las Universidades estaba planteada a conciencia. De allí que ateniéndonos al criterio indicado, debe predominar la Ley de Universidades.

El predominio de la Ley de Universidades sobre la Ley de Carrera Administrativa está en el hecho de que el sistema que inspira el régimen de las Universidades Nacionales es de la llamada autonomía universitaria. En el caso específico estamos ante la consagración de la autonomía administrativa de las Universidades que la misma ley define como la potestad de tales órganos para elegir y nombrar su autoridad y designar su personal docente, de investigación y administrativo. Como se ve, consagraba en forma expresa los medios de designación del personal administrativo, por lo cual no podrían, sin lesionarse tal autonomía, aplicarse un régimen taxativo como es el sistema de ingreso señalado en la Ley de Carrera Administrativa.

Pocos términos jurídicos han sido tan discutidos como el de autonomía. El concepto de autonomía se confunde con el de otros poderes de los entes públicos, como es el de soberanía o con formas o figuras jurídicas organizativas, como es el caso de la autarquía y la autarcía. La doctrina moderna considera que no existe un concepto unívoco de autonomía, sino nociones evidentemente diferenciadas que reciben tal designación a la cual se le califica de acuerdo con la índole del objeto al cual alude. Así se habla de autonomía normativa, de autonomía técnica, autonomía administrativa.

El concepto más extenso de autonomía, es el de la autonomía normativa que alude a la posibilidad de un ente público o privado de emitir proposiciones preceptivas generales con valor jurídicamente relevantes como normas externas. Para que exista autonomía normativa es necesario que una norma del Estado atribuya a los preceptos normativos del ente el valor de un acto normativo externo, esto es, tal como lo expresa Giannini (*Diritto Amministrativo*, 1970, tomo I, página 209) "cuando califica como potestad normativa, el poder del supuesto de emanar tales actos y en consecuencia le atribuye a las proposiciones preceptivas contenidas en los mismos la cualidad de normas jurídicas del ordenamiento". En tales casos, los actos normativos emanados en tal forma son fuentes de derecho positivo. De allí que la autonomía normativa sólo existirá en la medida en que el Estado le atribuya. Y que no todos los entes públicos tengan potestad normativa y si la tienen no la posean indiscriminadamente, todos los actos preceptivos generales que ellos dicten.

Al lado de la autonomía normativa se habla de otras formas de autonomía que constituyen figuras jurídicas organizativas.

No es la oportunidad para detenernos en tal análisis de un hecho tan complejo y apasionante como es el de la autonomía universitaria, por cuanto nuestra actual tarea es la de determinar si corresponde y le ha sido atribuida a las Universidades la potestad de establecer el régimen que ha de regir al personal administrativo, por cuanto, si tal potestad existiere, en tal caso, considerada como lo ha sido por nosotros como una Ley especial la que los rige con relación a la Ley de Carrera Administrativa, en tal hipótesis es la primera la que ha de regir este tipo de relaciones jurídicas.

La Ley de Universidades otorga al Consejo Universitario, que es la autoridad suprema de cada universidad, la facultad antes transcrita de "dictar, conforme a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, al régimen de seguros, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario" (artículo 26, ordinal 18). En las Disposiciones Finales, por otra parte se señala: artículo 186: "El Consejo Universitario determinará la organización del personal administrativo y el funcionamiento de los servicios correspondientes, de acuerdo con el Reglamento respectivo".

De allí que, ha sido intención del legislador que el régimen de los empleados en su totalidad, de las universidades nacionales fuera reguado por la máxima autoridad de dichos organismos, esto es, por un Consejo Universitario, y en consecuencia es a las normas de tales organismos a las que hay que atenerse para determinar dicho régimen y no a las de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, el artículo 9 de la Ley de Universidades en su ordinal e), cuando consagra la llamada "autonomía administrativa" la define como la facultad de las Universidades para elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, y de investigación y administrativo". Este artículo 9 fue incluido en la Ley de Reforma (artículo 3), por lo cual si se aplica el criterio de la Ley posterior es indudable que ha sido ésta la última voluntad del legislador, ya que si bien, la Ley de Universidades es de fecha como se vio, 5 de diciembre de 1958, a Ley de Universidades reformada es posterior a la Ley de Carrera Administrativa, y ha establecido pocas normas que modifiquen a la anterior, pero dentro de éstas está justamente el concepto de autonomía administrativa, antes transcrito.

Si se les ha dado a las Universidades la potestad de decidir sobre las formas de ingreso al servicio de dicha institución, mal podía aplicárseles el régimen de la Ley de Carrera Administrativa, que está fundado, esencialmente, sobre las formas de ingreso y selección en base a reglas taxativamente, establecidas y que se puede afirmar, son la base de todo el sistema.

Por todas estas consideraciones se estima que los funcionarios administrativos de las Universidades Nacionales como fuera el caso de autos, están sometidos al régimen que establezca su Consejo Universitario en base a las pautas señaladas por el Consejo Nacional de Universidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26, ordinal 18 de la vigente Ley de Universidades en concordancia con todo el sistema establecido en dicho texto legal y así ha debido declararse, por lo cual no estando regidos por la Ley de Carrera Administrativa no es competente para conocer de sus recursos.

2. Cargos

CPCA

16-4-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Margarita S. Hung vs. Universidad Experimental Simón Rodríguez.

El alto nivel de un cargo, cuando no se trata de los que el Decreto 211 menciona expresamente, viene dado por la colocación elevada del cargo dentro de la estructura jerárquica del Instituto, o por el alto grado de compromiso y solidaridad con el organismo al cual sirven sus titulares.

En lo referente al nivel ocupado por la querellante estima la Corte que el alto nivel de un cargo no puede ser determinado, como lo señalan los Sustitutos del Procurador General de la República en su escrito de formalización, definiendo el grado del cargo en el organigrama del organismo respectivo y hacerlo contrastar con el organigrama de la Administración Central y encuadrar así si el cargo está por encima o al mismo nivel de aquél que se considera su similar. Los organismos de la Administración Descentralizada y Administración Centralizada, presentan diferencias en cuanto a su estructura, funcionalidad y competencia. De allí que la atribución de competencia en el mismo grado no sea idéntica, en los organismos de las organizaciones. Por lo tanto, señalar como lo hacen los Sustitutos del Procurador General de la República que los Sub-Programas (folio 319) corresponden en forma similar a las Jefaturas de División, carece de fundamento legal. Ha sostenido reiteradamente esta Corte que el alto nivel de un cargo, cuando no se trata, de los que el Decreto 211 menciona expresamente, viene dado por, la colocación elevada del cargo dentro de la estructura jerárquica del instituto, o por el alto grado de compromiso y solidaridad con el organismo al cual sirven sus titulares. Respecto del caso *subjudice*, debe destacarse que el organigrama del instituto querellado, que corre inserto al folio 235 del expediente, ubica al Sub-Programa Contabilidad como responsable directo ante la Unidad Programa Administración, y este a su vez, ante el Vice-Rector Administrativo, quien es responsable ante el Rector, que representa la máxima autoridad ejecutiva, precedido por el Consejo Directivo que es el organismo máximo de dirección académica y administrativa de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez. Tales consideraciones llevan a concluir que el cargo desempeñado por la actera no tiene una colocación elevada dentro de la estructura jerárquica del instituto, ubicándose en los niveles inferiores de la misma, como es el correlativo al nivel técnico.

CSJ-SPA (185)

2-5-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Consejo de la Judicatura.

Y por último, como acto atributivo de competencias administrativas, en materia disciplinaria del empleo público de los funcionarios subalternos judiciales, su legitimidad o no, que impugnan los recurrentes, es cuestión del recurso de inconstitucionalidad y no de la acción de amparo. Además, si en verdad fuera ilegítima la atribución de competencias al Consejo de la Judicatura y a sus organismos de personal, como se dispone en dicho acto, el problema no sería de violación de la garantía constitucional prevista en el artículo 69 del Texto Fundamental de la República, de no poder ser juzgado sino por los jueces naturales, sino presuntamente de usurpación de las funciones legislativas o de extralimitación de las suyas propias por el señalado Consejo. En efecto, en los casos de empleo público, como es el de autos, "el Juez Natural" es la Administración Pública, a través de sus diferentes órganos, por lo que si uno de ellos, a través de un acto reglamentario, se asigna una competencia que corresponde a otro de tales órganos, o se la atribuye indebidamente a uno incompetente, entonces, la presunta infracción sería de la respectiva potestad reglamentaria, por exceso o extralimitación, pero no del derecho a ser juzgado por los jueces naturales, puesto que de suyo también lo son el órgano quien supuestamente de manera indebida se atribuyó tal competencia, o a quien se le confirió también indebidamente.

3. *Demandas por responsabilidad*

CSJ-SPA (280)

6-6-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Declarada con lugar la nulidad solicitada, debe la Sala pronunciarse sobre la procedencia de la acción de pago de daños y perjuicios, que se acumuló al libelo del recurso contencioso de anulación, y al respecto observa, que en realidad tal pretensión acumulada, contiene a su vez otra acumulación de acciones. En efecto, en forma principal se demanda en primer término a la persona del Gobernador del Estado Bolívar, y en forma subsidiaria, "en su defecto" dice el apoderado actor, "a la Administración Pública", para que paguen, la cantidad de Bs. 2.602.039,00, por concepto de daños materiales, y los daños morales, que solicita se calculen prudencialmente por esta Sala. Sobre esta nueva acumulación se observa, que la competencia para conocer de demandas de daños y perjuicios en contra de los funcionarios públicos, no es de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino de la jurisdicción ordinaria, como se desprende de lo previsto en los artículos 42, 181, 182 y 185, todos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde no aparecen tales demandas. Tal hecho ha sido expresamente reconocido por la Sala, en sentencia del 13-6-90 (Exp. 5.583) al señalar que la demanda por responsabilidad civil de funcionarios públicos, es una "acción civil cuyo conocimiento y decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Código de Procedimiento Civil, corresponde a los jueces ordinarios o lo que es lo mismo, al Poder Judicial" (Reitera sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 6-8-87, Vid R.D.P. N° 43, págs. 157 y 158). Por tanto, siendo incompetente la Sala para conocer de la acción principal, tampoco puede conocer de una demanda subsidiaria, que como tal está subordinada a aquella otra principal, que por dicha incompetencia resulta inadmisibles, que por tratarse de una acción autónoma, en atención a lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede declarar en esta oportunidad la Sala por tratarse de materia de orden público. Por tanto, al no poder conocer la Sala la acción acumulada principal de condena, a la cual está subordinada la acción subsidiaria, también de condena, ambas deben ser desestimadas. En efecto, la improcedencia de estas acciones se basa en que esta Sala carece de competencia para conocer de las acciones de condena acumuladas. Y así se declara.

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIO CRITICO A LA SENTENCIA DE CASACION SOBRE EL NUEVO COMPUTO DE LOS TERMINOS O LAPSOS PROCESALES

Alfredo Benaím M.

Abogado

Conocida es ya por todos los abogados y jueces la sentencia de fecha 25-10-89 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Trejo Padilla, según la cual "este Alto Tribunal se aparta de la interpretación meramente literal del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, y a tal efecto, respecto del cómputo para los lapsos y términos del proceso civil en Venezuela, *establece las siguientes normas aplicables a los procesos a partir de la fecha de la publicación de esta sentencia*". De acuerdo con la norma en cuestión, "derogada" por la casación civil, los términos o lapsos procesales se venían computando para todos los efectos de dicho Código, por días calendario consecutivos, excepto los lapsos de pruebas, en los cuales no se computaban los sábados, los domingos, el Jueves y el Viernes Santos, los declarados Días de Fiesta por la Ley de Fiestas Nacionales, los declarados no laborables por otras leyes, ni aquellos en los cuales el Tribunal disponía no despachar. Como consecuencia de haberse adoptado en el artículo 197 citado, la regla general del cómputo de los términos o lapsos procesales por días calendario consecutivos, el Código estableció en su artículo 200, una *prórroga* de pleno derecho, para aquellos casos en que el vencimiento del lapso ocurriera en uno de esos días calendario consecutivos, en los que no haya despacho por el Tribunal, disponiendo que el acto correspondiente se realizaría en el día laborable siguiente. Como se ve, la intención del Código, es absolutamente clara y se deduce, justamente, de la "interpretación meramente literal" del artículo 197 de la cual el Alto Tribunal se apartó. En efecto, el legislador adoptó como forma del cómputo de los términos o lapsos procesales, la de días calendario consecutivos, exceptuando los lapsos de pruebas, pero para evitar el perjuicio que se ocasionaría a las partes, con ese modo de cómputo, donde necesariamente la oportunidad para la realización de algún acto procesal podría coincidir con un día donde el Tribunal no hubiera laborado, dispuso que dicho acto se realizara en el día laborable siguiente. El que se adoptara este modo de cómputo de los términos o lapsos para el cumplimiento de los actos procesales y no otro, como el que pretende la casación en su sentencia, es una cuestión de eminente *política legislativa procesal*, es decir de adopción de un medio para el cómputo de los términos o lapsos procesales, condicionado a las finalidades que se propone el Código, a los principios filosófico-políticos en que se fundamenta, y en consecuencia al sistema con que se rige. Y excede —dice Betti— la misión de la interpretación y penetra en el campo de la política legislativa una crítica de la ley en orden a una reforma.

El estudio histórico y doctrinal del instituto de la casación, tal como se lo plasmó en el Decreto del 27 de noviembre-1º de diciembre de 1790, esto es, en el texto de derecho positivo que refleja en la forma más genuina la originaria concepción que del *Tribunal de cassation* tuvieron sus fundadores, luego de la Revolución Francesa, revela que el dogma fundamental en el pensamiento de la Asamblea Nacional al cual estuvo ligada la fundación de dicho tribunal, fue, ante todo, el principio de la separación de los poderes. Y si el poder legislativo, por su elemental definición —enseña Calamandrei—, es aquel que establece en abstracto, sin actuarlas en concreto, normas generales y obligatorias para la futura conducta de todos los coasociados, se compren-

de bien que el caso típico en que se podría decir que el Poder Judicial ha invadido el campo del poder legislativo sería aquel en que el juez, por medio de una sentencia (acto destinado normalmente a aplicar en el caso concreto una regla ya establecida en abstracto por el legislador), *hubiese pretendido establecer un precepto de carácter general, dirigido a regular coactivamente una serie determinada de casos*. El hecho del juez —agrega— que de su poder de sentenciar *inter-partes* se vale, por el contrario, para emitir mandatos generales con carácter de ley, *parecería hoy absurdo y prácticamente inconcebible*. Pero este absurdo, inconcebible para Calamandrei, luego del *ancien régime*, es el que hoy se produjo con la sentencia de la casación civil, al derogar el artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, y al disponer, en su lugar, una norma general y obligatoria hacia el futuro, pues no otra cosa se desprende de la fórmula categórica de la sentencia, en la que la casación ordena que *"respecto del cómputo para los lapsos y términos del proceso civil en Venezuela, establece las siguientes normas aplicables a los procesos a partir de la fecha de la publicación de esta sentencia"*.

Ya la Ley de 1837 en Francia, dejó claramente establecido que la interpretación, el monopolio de la cual se atribuía a la casación, era la llamada interpretación *jurisdiccional*, que, junto con la interpretación *doctrinal*, constituye la interpretación *científica* contrapuesta a la *legislativa*, con eficacia obligatoria limitada al solo proceso en el cual había surgido la duda jurídica; en otras palabras, la casación —dice Calamandrei—, cuando decidía que una cierta duda jurídica debía ser resuelta de un determinado modo, no podía obligar a ajustarse a tal resolución a todos los ciudadanos y a todos los jueces en los posibles casos futuros, como habría ocurrido si esta resolución hubiese tenido carácter de ley; sino que podía obligar a ajustarse a su opinión solamente al juez al cual se enviaba la decisión de la controversia concreta. La casación, pues —concluye—, *no tenía el oficio de establecer cómo debía ser entendida, en general y para el futuro, una cierta norma jurídica, en modo que hiciese entrar su interpretación en el derecho objetivo; sino que tenía simplemente el oficio de establecer cómo debía ser entendida, en aquel determinado proceso, una cierta norma jurídica acerca de la cual había surgido controversia y duda*.

La claridad de las enseñanzas anteriores, derivadas del estudio histórico-dogmático del instituto de la casación, no deja lugar a dudas de que la Sala de Casación Civil en su sentencia de 25-10-89 legisló, usurpando las funciones propias que constitucionalmente le corresponden al Poder Legislativo Nacional, y además lo hizo entrando, al apartarse de lo que ella llama "interpretación meramente literal" del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, en una materia de exclusiva política legislativa procesal, respecto de la valoración que hizo el legislador, según los fines perseguidos con dicha norma, que lo llevaron a adoptar una determinada solución, y no otra distinta, para el cómputo de los términos o lapsos procesales previstos en el sistema del Código, interpretación meramente literal de la cual la casación *se aparta*, en lugar de ceñirse estrictamente a ella, para darle a su decisión el carácter de ley.

Los razonamientos de la sentencia, en cuanto a que es posible que exista la indefensión o el menoscabo del derecho de defensa, en aquellos casos en que el órgano jurisdiccional por cualquier circunstancia y por un período más o menos largo, dejare de despachar debido a causa no imputable absolutamente a nadie, como en los casos de catástrofes, huelgas, duelo público nacional y otros semejantes, son todas consideraciones de mera *equidad*, de las cuales si es de las que ha debido apartarse la sentencia, dictada por ello con el carácter de ley. Ya con anterioridad a la introducción del ordenamiento francés en Italia por la invasión napoleónica, Muratori, desde 1743, lamentaba que, en medio de la caótica diversidad de la jurisprudencia que existía en la práctica italiana, los jueces, *con el pretexto de la equidad, se consideraran superiores a la ley*; pues al ocurrir así, añadía, *"los jueces se atribuían una autoridad que*

está reservada exclusivamente al Príncipe, esto es, la de hacer y deshacer las leyes". Este caos de la jurisprudencia y la necesidad consiguiente de instituir un Supremo tribunal regulador del derecho, fue justamente en Francia el punto de partida de la casación, la cual ya introducida en Italia, mantuvo así todos sus caracteres, entre ellos la desconfianza inicial contra toda forma de interpretación jurisprudencial, por lo que por ley 27 Mesidor del año VI, sobre los juicios, artículos XXI-XXII, se dispuso que "en todos los casos en los cuales provean las leyes emanadas bajo el gobierno republicano, no es lícito a los jueces separarse de lo dispuesto por las mismas ni siquiera bajo pretexto de uniformarlas, por interpretación restrictiva o declarativa, a las máximas del derecho común o municipal, debiéndose las mismas observar en toda su extensión. *Se prohíbe cualquier modificación de ley bajo pretexto de equidad pretoria*".

Pues bien, hoy aquella inicial desconfianza contra toda forma de interpretación jurisprudencial, que obligó a prohibir cualquier modificación de ley bajo pretexto de equidad, surge actualizada en la sentencia dictada por la casación civil, cuando los considerandos de la misma son todos de equidad, en cuanto a que en determinados casos, el cómputo de los términos o lapsos procesales "puede conducir de hecho a situaciones de *summum jus - summa iniuria*, tanto en cuanto atañe al ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha, como respecto de los derechos de las partes en los procesos, (que) ha sido *atemperada* en forma suficiente, a juicio de la Sala, sin que cubra todos los supuestos que puedan presentarse, como en los casos fortuitos arriba referidos, por la *prudencia y mesura* que también existe en los Jueces y Magistrados de hoy". Este atemperamiento, esa prudencia y mesura, que la sentencia reivindica como también existente en los Jueces y Magistrados de hoy, es aquella equidad de la cual se lamentaba Muratori y por la cual se prohibió a los Jueces cualquier modificación de ley, bajo pretexto de ella, desde los mismos inicios y durante la evolución posterior del Instituto de la Casación Francesa, que rige entre nosotros por haberlo tomado en todos sus caracteres fundamentales, que resultan desconocidos en la sentencia dictada recientemente por la Sala de Casación Civil sobre la nueva manera para el cómputo de los lapsos y términos del proceso civil en Venezuela.

Estas consideraciones anteriores fueron advertidas con razón por los Magistrados René Plaz Bruzual y Luis Darío Velandía en sus votos salvados a la sentencia dictada, que, por tanto, se justifican plenamente, según la naturaleza y finalidad del Instituto de la Casación en Venezuela.

Las consecuencias de esta vuelta atrás, al estado en que el principio de la separación de los poderes incitaba a instituir un órgano de control, que tuviese la función de mantener inviolados los confines entre los jueces y el legislador y que fue el origen del *Tribunal de cassation*, creado por los revolucionarios franceses bajo el influjo de las enseñanzas de Montesquieu, se advierten ya como efecto del mandato general con carácter de ley contenido en la sentencia, en la necesidad en que hoy en día se encuentran todos los litigantes, de realizar sus actuaciones procesales, en una oportunidad determinada, para después ratificarlas en otra posterior, según la diferente manera de cómputo empleada, cuando la finalidad perseguida por el artículo 197 fue la de establecer la certeza y seguridad absoluta, en dicho cómputo de los términos o lapsos procesales, que sólo puede lograrse cuando se los computa por días calendario consecutivos.

Finalizamos este comentario crítico con el llamado a los Magistrados de la Sala de Casación Civil que conformaron la mayoría que dictó la sentencia sobre el nuevo cómputo de los términos o lapsos procesales, para que se sumen a la doctrina expresada en los votos salvados y la acojan prontamente en una nueva sentencia en la que abandonen la propia en resguardo de la correcta interpretación del Código de Procedimiento Civil y de la garantía del principio constitucional de la separación de los

poderes públicos, siendo que la Corte de Casación no sólo tiene en común con los otros órganos de la jurisdicción civil, la atribución de vigilar el que la ley sea observada por sus destinatarios en cuanto todos son órganos de control jurídico, sino que dicha Corte tiene, además, muy especialmente, la atribución constitucional específica, según la cual "la Corte de Casación está instituida para mantener la exacta observancia de las leyes *por parte de los órganos jurisdiccionales*" (Calamandrei). Y de allí que corresponde a la Sala de Casación, como lo tiene expresado a nivel de postulado esencial de toda su actividad en numerosos fallos, una función pedagógica que la obliga, más que a ningún otro órgano del Estado, a verificar que sus actos se muevan dentro de los propios límites de atribución *custodit ipsos custodes*.

