

---

SUMARIO

---

ESTUDIOS

Artículos

- Régimen Legal del Gas*, por Isabel BOSCAN DE RUESTA ..... 5
- Comentarios sobre la acción del Tercero Contractual prevista en el Artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, por Hildegard RONDON DE SANZO ..... 19
- La Acción de Reintegro en nuestro Código Tributario*, por Sonia ZAPATA CANNILLAS ..... 31

Comentarios Monográficos

- El Derecho a la Información y el Acceso a los Documentos Administrativos*, por Alberto BLANCO-URIBE QUINTERO ..... 47
- Consideraciones sobre el Régimen Jurídico de la Actividad de Policía Administrativa*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 51
- Los Bienes Culturales y su protección en el Derecho Venezolano*, por José Antonio MUCI BORJAS ..... 67

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el cuarto trimestre de 1991*, por Caterina BALASSO TEJERA ..... 81

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto Trimestre de 1991*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 105



## ESTUDIOS



## Artículos

### *Régimen Legal del Gas*

Isabel Boscán de Ruesta  
*Abogado*

#### SUMARIO

- I. NATURALEZA DEL PRODUCTO. CONSECUENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DE SU CONDICION DE HIDROCARBURO
- II. LA INDUSTRIA DEL GAS. EVOLUCION DE SU REGIMEN JURIDICO
  - 1. *Libre comercialización. Situación especial en la Municipalidad de Maracaibo.*
  - 2. *La Nacionalización de la Industria del Gas.*
- III. NATURALEZA DEL SERVICIO PUBLICO DE DISTRIBUCION Y VENTA DE GAS. ALCANCE DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN ESTA ACTIVIDAD
  - 1. *El Carácter Nacional del Servicio.*
  - 2. *La Competencia Municipal en la Prestación del Servicio. Alcance.*
- IV. CONCLUSIONES

#### I. NATURALEZA DEL PRODUCTO. CONSECUENCIAS JURIDICAS DERIVADAS DE SU CONDICION DE HIDROCARBURO

El gas es por su composición un hidrocarburo que se presenta en la naturaleza como un producto originario, el llamado gas natural, constituido por una mezcla de hidrocarburos ligeros, principalmente metano y etano, del cual pueden obtenerse derivados tales como el gas seco y el gas licuado del petróleo (GPL).

El Régimen Jurídico del Gas, al igual que el del resto de los hidrocarburos, es de la competencia del Poder Nacional, por expresa disposición de la Constitución la cual prescribe en el artículo 136, ordinal 10, que corresponde al Poder Nacional: "...todo lo relativo al régimen y administración de los hidrocarburos". Esta disposición es equivalente a la existente en las constituciones anteriores de los años 1947 (artículo 137, ordinales 10 y 12) y 1953 (artículo 60, ordinal 17).

En ejercicio de esta competencia constitucional el legislador nacional ha establecido el régimen de los hidrocarburos a través de las leyes de hidrocarburos y más recientemente a través de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la cual mantiene la vigencia de las normas de leyes anteriores como la Ley de Hidrocarburos, la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y la Ley que Reserva al Estado el Comercio Interno de los Hidrocarburos, que no colidan con lo dispuesto por esa Ley.

Esta legislación nacional es la que ha determinado cómo pueden ser explotados los hidrocarburos en sus distintas fases: mediante un sistema de concesiones en una primera etapa y a través de empresas estatales luego de la nacionalización integral de la industria petrolera, con participación de otros sujetos de derecho en los casos y bajo las condiciones previstas en la Ley.

## II. LA INDUSTRIA DEL GAS. EVOLUCION DE SU REGIMEN JURIDICO

### 1. *Libre comercialización. Situación especial en la Municipalidad de Maracaibo*

En el caso específico de la industria del gas, antes de 1971 eran las ex concesionarias las que disponían de este hidrocarburo con plena libertad para su comercialización.

Este régimen de libertad permitía que particulares distintos de las concesionarias pudieran intervenir en las actividades, específicamente de distribución y venta del producto, en concurrencia con el propio Estado Venezolano, el cual participaba a través de la Corporación Venezolana del Petróleo en las actividades de transporte, distribución y venta del gas con fines de asegurar el abastecimiento doméstico, comercial e industrial.

En lo que respecta a otras entidades territoriales públicas, como los Municipios, el primero en intervenir en la comercialización del gas fue la Municipalidad de Maracaibo.

En efecto, la ex concesionaria Compañía Shell de Venezuela había construido durante los años 1938-1939 el Sistema de Distribución del Gas por Tubería en la ciudad de Maracaibo, y en 1940 el Ejecutivo dio en arrendamiento tales instalaciones al ente Municipal de esa ciudad para su operación; dichas instalaciones fueron posteriormente donadas al Municipio. Desde entonces, la Administración Municipal explotó, amplió y modificó las redes y mediante Decreto del 17 de enero de 1961, reservó a favor del respectivo municipio el suministro de gas para la ciudad de Maracaibo y otras poblaciones del Distrito.

Este Decreto fue impugnado y la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 9-10-63, se pronunció en favor del mismo por estimar que entre los servicios o materias de la competencia municipal se encontraban los de *abastos*

“esto es, los de suministros de bienes destinados al consumo de los ciudadanos. Con este criterio, y, dados los presupuestos que caracterizan el suministro de gas — necesidad del uso de bienes municipales, necesidad de garantías de buen servicio y de eliminación de riesgos que puedan afectar a los ciudadanos y a los bienes municipales, entre otros—, es evidente que el servicio de suministro de gas para consumo en el territorio municipal es de aquellos que se caracterizan como servicios municipales o materias propias de la vida local; y por ello las municipalidades pueden reservar para sí la explotación del servicio de gas en sus respectivas demarcaciones territoriales. No puede afectar esta tesis las disposiciones relativas al Régimen de las Minas e Hidrocarburos contenidas en la Constitución Nacional y en la Ley de Hidrocarburos, pues ellas no atribuyen a la competencia nacional la distribución del gas natural destinado al consumo y acuerdan al concesionario derechos de explotación, manufactura, refinación y transporte por vías especiales, sin incluir la distribución de gas natural para el consumo” (G.F. Nº 42, 1963, p. 86).

De manera que con vista de que ni la Constitución ni la Legislación Nacional habían reservado al nivel nacional ni acordado a los Concesionarios la distribución del gas destinado al consumo, la Corte se pronunció en favor de la reserva al nivel municipal de esta actividad, situación superada por la legislación posterior, al promulgarse las leyes que reservan al Estado esta industria.

## 2. La Nacionalización de la Industria del Gas

El 26 de agosto de 1971 es publicada la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural. El 22 de junio de 1973 es publicada la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos y el 29 de agosto de 1975 es publicada la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y dentro de la Reserva, esta última Ley incluye todo lo relativo a la producción y comercio del gas, al igual que el resto de los hidrocarburos, con la salvedad que su artículo 1º establece de mantener la vigencia de lo que al respecto contemplaban la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Comercio de los Hidrocarburos, en cuanto no colidan con lo dispuesto en esa Ley.

La motivación y el alcance de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas, han sido objeto de consideración por parte de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa al decidir la colisión existente entre los artículos 2 y 5 de esa Ley y el artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos, con el artículo 5 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, que según lo decidido por la Corte, es el que debe prevalecer (Sentencia de fecha 23 de abril de 1991).

Al respecto señala la Corte lo siguiente:

“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 3, Párrafo Tercero, 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 contenga”, e inclusive, hasta: “El exceso de gas que se desprenda de la formación y no pueda ser aprovechado ni devuelto al yacimiento”, podía “ser quemado en mecheros apropiados”, es decir, hasta dejar escapar directamente a la atmósfera el gas proveniente de los pozos (artículos 41, ordinal 3, 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” (artículo 3), 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 Román, 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 conservacionistas, y no propiamente la de establecer un monopolio exclusivo en favor del Estado sobre toda la actividad de hidrocarburos, lo cual parece lógico, dado que en definitiva tal recurso se hallaba en poder de los concesionarios fundamentalmente, puesto que no se les habían eliminado sus concesiones".

De manera que, como lo destaca la Corte Suprema de Justicia, el propósito fundamental de la Ley que Reserva la Industria del Gas Natural, fue evidentemente conservacionista y no se tradujo en un verdadero monopolio que obligara al Estado a asumir todas las fases de esa industria. De hecho muchos particulares continuaron participando en la actividad de distribución de gas y expresamente la propia Ley dejó a salvo "*las situaciones jurídicas relacionadas con el gas natural en favor de cualquier Municipalidad de la República*" (artículo 16).

En realidad esta disposición estaba dirigida exclusivamente a la Municipalidad de Maracaibo que, como anteriormente fue señalado, era la única que intervenía en la distribución y comercialización del gas.

El alcance de esta disposición fue precisado por la Procuraduría General de la República en dictamen de fecha 22 de junio de 1976, al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los artículos 1, 16 y 20 de la Ordenanza sobre "Tarifa y Uso de Tuberías de Gas Doméstico, Comercial e Industrial" de fecha 9-6-1975, dictada por la Municipalidad de Maracaibo con posterioridad a la nacionalización de la Industria del Gas Natural, mediante la cual establecía el régimen jurídico administrativo del gas natural y la municipalización del servicio público del suministro del mismo en ese municipio, Ordenanza fundamentada en la presunta condición de propietaria del Municipio de los yacimientos de gas existentes en ese territorio así como en el carácter municipal del respectivo servicio.

Al respecto sostuvo la Procuraduría lo siguiente:

"Ni la ley ni el contrato a que alude la fundamentación de la ordenanza impugnada han transferido al patrimonio de la Municipalidad en referencia la propiedad sobre los yacimientos de gas existentes en su jurisdicción y, por tanto, en ningún caso, tales yacimientos son susceptibles de ser considerados «bienes municipales».

En efecto, el convenio de fecha 23-3-40 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la Municipalidad del Distrito Maracaibo evidencia que el Ejecutivo Nacional dio en arrendamiento a la Municipalidad del expresado Distrito «todas las instalaciones, gasómetro, tuberías y demás anexos y pertenencias destinadas a la distribución de gas combustible en la ciudad de Maracaibo», los cuales habían sido entregados al Ejecutivo por tres compañías petroleras causahabientes de la Shell en 1939, e igualmente el Ejecutivo cedió por un año a la Municipalidad



el derecho de percibir en propiedad y de distribuir todo el gas que esas mismas compañías se habían obligado a suministrar al Ejecutivo Nacional.

Por su parte, la Ley del 1º de julio de 1944, invocada igualmente en la fundamentación de la ordenanza, tuvo por objeto autorizar al Ejecutivo Nacional para que a título de donación transfiriera a la Municipalidad la propiedad del gasómetro y de las instalaciones, tuberías y demás anexos y pertenencias del mismo, destinados a la distribución del gas natural en la ciudad de Maracaibo.

De manera pues que ninguno de los instrumentos jurídicos a que alude la fundamentación de la Ordenanza impugnada, puede servir de título para alegar la propiedad por parte de la Municipalidad de los yacimientos de gas existentes en su jurisdicción.

En lo que respecta al carácter municipal del servicio de suministro de gas para fines domésticos, comerciales e industriales, si bien antes de 1971 podía en ciertos casos considerarse como municipal este servicio —de hecho la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 9-10-63 reconoció en favor de la Municipalidad del Distrito Maracaibo del Estado Zulia el carácter municipal de tal servicio—, esta situación cambió radicalmente a partir de la promulgación —en fecha 12-8-71— de la Ley que Reserva al Estado la Industria de Gas Natural”.

— *omissis* —

“El legislador, al promulgar la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, estimó que la actividad relativa a dicha industria es un servicio de interés nacional que por su magnitud e importancia requiere una acción uniforme a nivel nacional”.

— *omissis* —

“...Es de señalar que el artículo 16 exige una interpretación cónsona con el resto del articulado, pues de lo contrario es susceptible de provocar situaciones de conflicto de competencias, como la creada por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo al dictar la ordenanza impugnada.

En efecto, con anterioridad a la promulgación de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, la situación de la citada Municipalidad con respecto al gas era la siguiente:

1. La Municipalidad aparece como propietaria de las instalaciones, gasómetros y demás equipos destinados a la distribución del gas natural en esa jurisdicción, como consecuencia de la donación que a ella le hiciera al Ejecutivo Nacional al cumplir con lo establecido en el artículo 1º de la Ley del 1º de julio de 1944.
2. La Municipalidad, mediante la Ordenanza del 17 de enero de 1961, reservó a favor del respectivo Municipio el suministro de gas para la ciudad de Maracaibo y otras poblaciones del Distrito.
3. La Municipalidad tiene derecho a recibir de ciertas compañías concesionarias de hidrocarburos, el gas natural para el uso doméstico, comercial e industrial para el Distrito Maracaibo y otras poblaciones, en virtud de lo establecido en el convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la Municipalidad del Distrito Maracaibo el 27 de marzo de 1940 (sucesivamente modificado por convenios de fechas 26-12-60 y 7-1-67).

Ahora bien, la existencia de la ordenanza impugnada evidencia que la Municipalidad de Maracaibo considera que el régimen anterior a la Ley de Reserva, cuyos aspectos fundamentales están contenidos en los tres puntos antes señala-

dos, quedó sin alteración en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 16 y, en consecuencia, para dicha Municipalidad el suministro de gas continúa siendo un servicio de la Municipalidad. Sin embargo, a nuestro juicio, esta interpretación no se compadece ni con la letra ni con el propósito de esta Ley cuya interpretación sistemática conduce a darle un adecuado alcance al artículo 16.

De considerarse que este artículo dejó a salvo todos los regímenes anteriores existentes en cada Municipalidad, lo cual implica seguir considerando como «municipal» las actividades inherentes a esta industria, tal como el suministro de gas que hubiera sido reservado por el respectivo Concejo Municipal, la propia Ley de Reserva habría creado un supuesto de colisión de leyes, particularmente un supuesto de colisión entre dos preceptos de una misma ley, lo cual, como fue destacado por el extinto Profesor Joaquín Sánchez Covisa en su obra *La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*, «implica un descuido evidente del legislador, ya que es algo perfectamente irracional enunciar simultáneamente dos contenidos de voluntad contradictorios» (p. 123).

Esta colisión resultaría del hecho de que por una parte los artículos 1º y 2º reservan al Estado todo lo concerniente a la industria y a la explotación de la industria del gas y, por la otra, en virtud de la salvedad que hace el artículo 16, limita o desnaturaliza el monopolio estatal al permitir a las Municipalidades que con anterioridad se hubiesen reservado la explotación de alguna de las fases de esta industria, continuar desarrollando esas actividades en detrimento de la competencia exclusiva atribuida por la Ley al Ejecutivo Nacional.

En el supuesto negado de que ésta fuera la situación creada por la Ley, tal colisión de preceptos debe resolverse de acuerdo con principios universalmente admitidos, considerando —tal como lo señala el citado Profesor Joaquín Sánchez Covisa— «inaplicable el precepto que contradiga el espíritu y el sentido general de los preceptos conexos y deberá considerarse vigente el que se integre de manera orgánica en los demás preceptos positivos» (*ob. cit.*, p. 123).

Sin embargo, la situación de colisión, a nuestro juicio, no se plantea, pues de la interpretación sistemática de la Ley y, del análisis de la realidad existente en el país para el momento de promulgación de la Ley, se desprende que la salvedad que hace el artículo 16 se refiere a aquellas situaciones jurídicas creadas a favor de ciertas Municipalidades, cuyo mantenimiento es perfectamente compatible con las finalidades de la propia Ley de Reserva.

En el caso particular de la Municipalidad de Maracaibo se observa que las situaciones jurídicas anteriores a la Ley cuya subsistencia no es incompatible con ella, son las siguientes:

1. Propiedad del gasómetro e instalaciones anteriormente donadas a ella, aunque es de destacar que esta propiedad se mantiene no por efectos del artículo 16 sino por la naturaleza del negocio o acto que le dio origen, pues tal propiedad se consolidó en el momento mismo de la donación. Aun cuando no existiere ese artículo 16, la Municipalidad seguiría manteniendo su propiedad y si el Ejecutivo considera necesario readquirir esas instalaciones deberá recurrir a la adquisición amigable o, en su defecto, a la expropiación con pago de la respectiva indemnización.
2. La percepción gratuita de gas para consumo doméstico, comercial e industrial mientras dure la vigencia de los contratos que dieron origen a tal derecho a favor de la Municipalidad. Esta situación en nada desnaturaliza la finalidad de la Ley de Reserva y al efecto se señala que el artículo 3 de esta Ley establece que:

## Artículo 3

«Los concesionarios de hidrocarburos están obligados a entregar al Estado, en la oportunidad, medida y condiciones que determine el Ejecutivo Nacional, el gas que produzcan en sus operaciones».

En tal virtud y como consecuencia de la existencia de situaciones jurídicas como las derivadas de los contratos que suscribió el Ejecutivo con la Municipalidad de Maracaibo, ésta podrá seguir percibiendo el gas de las respectivas concesionarias involucradas en tales convenios, mientras éstos se encuentren en vigencia, los cuales en definitiva han debido sufrir modificaciones o se extinguieron en virtud de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la cual en su artículo 1º previó la extinción de las concesiones de hidrocarburos para el 31 de diciembre del año próximo pasado. Como se observa, se trata de una situación jurídica temporal que en nada afecta a la reserva misma establecida a favor del Estado.

Con respecto a la actividad de suministro de gas declarada como «Servicio Municipal» por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, es de destacar que por efecto de la Ley ésta se transforma en servicio nacional. En ningún caso puede considerarse que el carácter municipal de este servicio quedó a salvo en virtud del artículo 16, pues las situaciones jurídicas a las que este artículo se refiere son lógicamente aquellas derivadas de las relaciones surgidas entre las Municipalidades y el Ejecutivo Nacional que es a quien la Constitución ha atribuido competencia, en materia de Minas e Hidrocarburos (artículo 134, ordinal 10)».

Por su parte, también el Ministerio Público se pronunció sobre la inconstitucionalidad de los artículos impugnados de la mencionada ordenanza señalando lo siguiente:

“Por tratarse, pues, la materia del gas de una materia de la competencia del Poder Nacional, las normas que rigen la misma pertenecen a la reserva legal y cualquier ente territorial que dictare disposiciones sobre gas se está excediendo de sus atribuciones y las normas dictadas estarían viciadas de inconstitucionalidad.

El artículo 16 de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Nacional, ya transcrito, prevé una excepción a la norma que establece que el gas que obtengan los concesionarios en la explotación de sus concesiones debe ser entregado al Estado.

En efecto, en el caso concreto de la Municipalidad del Distrito Maracaibo, ésta recibió en propiedad las instalaciones del gasómetro y sus tuberías, gracias a un convenio suscrito con el Ejecutivo Nacional y algunas Compañías Concesionarias. Para que el Ejecutivo Nacional pudiera dar en donación las antes mencionadas instalaciones a la Municipalidad, fue debidamente autorizado para ello por Ley, la cual aparece publicada en la Gaceta Oficial Nº 21.763 de fecha 17 de julio de 1945. Igualmente el derecho de la Municipalidad a recibir una cierta cantidad de gas de las concesionarias es producto de convenios particulares celebrados con las Compañías Explotadoras y el Estado Venezolano.

Ahora bien, el acto de donación de bienes que pertenecen al Estado, no conlleva, ni podría hacerlo, un traslado de la competencia para establecer el régimen de esos bienes, pues la donación es un acto de transmisión intervivos del Derecho de Propiedad y la competencia de un ente para reglamentar el régimen de un bien determinado, viene establecida por la Constitución y por las leyes y ese principio en nuestra Carta Magna se enuncia en el artículo 117 que establece: «La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe ajustarse su ejercicio».

En el caso que nos ocupa, la Municipalidad, propietaria de la red de distribución de gas natural en la ciudad de Maracaibo, puede dictar las normas de prestación del servicio de distribución del gas, puesto que recibe este producto de las concesionarias para ser distribuido en la ciudad, siendo la propietaria del gas que se le entrega, puede en consecuencia fijar el precio de venta a los consumidores. Ahora bien, hay que dejar claro que el derecho de propiedad de la Municipalidad sobre el gas se consolida cuando este producto le es entregado por las concesionarias, pero mientras el gas esté en los yacimientos la Municipalidad sólo tiene una expectativa de derechos. Sin embargo, las actividades de extracción no pueden ser reguladas por actos municipales, sino que a tenor de las normas antes citadas, ésta es una competencia reservada al Poder Nacional.

Por otra parte, la Municipalidad no puede pretender aplicar al gas proveniente de otras jurisdicciones y transportado por tuberías que no le son propias, la misma tasa que aplica a la distribución del gas que recibe en propiedad y que distribuye a través de sus instalaciones, por cuanto en este caso la Municipalidad vende un servicio y un producto, lo que no sucede en el primer caso, en el cual sólo tendrá derecho a cobrar la patente de industria y comercio por la actividad lucrativa desarrollada por el distribuidor". (Recopilación del Ministerio Público, tomo II, pp. 81 y 82). (El recurso de nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza a que se refieren las opiniones antes transcritas fue introducida en 1976, y aún no ha sido decidido por la Corte Suprema de Justicia).

### III. NATURALEZA DEL SERVICIO PUBLICO DE DISTRIBUCION Y VENTA DE GAS. ALCANCE DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN ESTA ACTIVIDAD

#### 1. *El Carácter Nacional del Servicio*

La distribución y venta de gas tanto natural como licuado (GPL) es un servicio público nacional por expresa disposición del legislador manifestada a través de las leyes de reserva que ha venido dictando desde 1971 y ello en razón de la competencia jurídica pública sobre la materia atribuida constitucionalmente al Poder Nacional.

Sin embargo, esa competencia para prestar tal servicio no es exclusiva ni excluyente del Poder Nacional, ya que en ejercicio de la potestad que la Constitución le atribuyó para establecer el régimen de los hidrocarburos, el Poder Nacional ha decidido que no va a reservarse en exclusividad para sí la prestación efectiva del servicio, sino que esta prestación puede ser realizada por otros sujetos, entre ellos, no sólo los particulares sino otras entidades territoriales como son los Estados y Municipios.

En efecto, por una parte la Ley de Reserva de la Industria del Gas, que como fue evidenciado, tuvo por finalidad razones más conservacionistas que la de crear un monopolio estatal para la realización de todas las fases de esa industria, no afectó la situación de las municipalidades que venían prestando el servicio de distribución y venta de gas, ni de los particulares que participaban también en ella. De allí que el Reglamento Nº 1 de esta Ley estableció la obligación para las ex concesionarias de *entregar* el producto no sólo a la Corporación Venezolana del Petróleo sino también al *destinatario* que designara el Ministerio de Energía y Minas (artículo 2).

Por su parte, la Ley de Reserva del Mercado Interno de los Hidrocarburos, incluye dentro de los productos cuya comercialización reserva al Estado, el gas de petróleo licuado (GLP) y tampoco tal reserva fue exclusiva y excluyente en favor del Poder Nacional, pues el artículo 3 de esa Ley dispuso que las actividades reservadas serían ejercidas por la Corporación Venezolana del Petróleo directamente o mediante

convenios que se celebrarían con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país, las cuales deberían obtener un permiso del Ministerio de Energía y Minas y celebrar con la Corporación Venezolana del Petróleo los convenios pertinentes.

Finalmente, la Ley de Reserva de la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, completa la nacionalización de toda la industria de estos productos y deja a salvo las disposiciones de las leyes anteriores que no colidan con la misma.

Entre las disposiciones compatibles con la nueva Ley, están aquellas que permiten la intervención de sujetos distintos de las empresas estatales operadoras de esa industria, específicamente en la distribución y venta del gas natural y del GPL.

## 2. *La competencia municipal en la prestación del servicio de distribución y venta del gas. Alcance*

Entre los sujetos de derecho que la Legislación Nacional señala con capacidad legal para prestar el servicio están los Municipios. En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 atribuyó a los Municipios competencia para la distribución y venta de gas en las poblaciones de su jurisdicción, competencia conservada en las leyes del 20 de septiembre de 1988 y 15 de junio de 1989. La Ley de 1978 establecía que tal competencia debía ejercerse *"en los términos que establezca la Legislación Nacional"* y que cuando un servicio público tuviere o requiriere instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o fuere prestado a más de un Municipio por un mismo organismo, entidad o empresas, públicas o privadas, el régimen de tal servicio sería de la competencia del Poder Nacional. La Ley de 1988 eliminó la norma de sujeción a la Legislación Nacional del servicio, dejando a salvo las competencias atribuidas a los órganos del Poder Nacional en cuanto al establecimiento de las tarifas de los servicios públicos dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde.

La Ley vigente de 1989 mantiene la competencia municipal en la prestación del servicio de distribución y venta de gas en las poblaciones de su jurisdicción (artículo 36, ordinal 2º) y el párrafo único de ese artículo establece que cuando un servicio público municipal tenga o requiera instalaciones, o se preste en dos o más municipios territoriales por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden a su competencia, *sin menoscabo de las competencias nacionales referentes a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción y suministro, facultades de inspección y potestades sancionadoras que se encuentren establecidas o se establezcan en normas nacionales* y que, además, tal competencia se ejercerá sin perjuicio de las atribuidas a los órganos que ejercen el Poder Nacional para el *establecimiento de las tarifas de los servicios públicos*, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde.

Ahora bien, las normas que atribuyen competencia al municipio para participar en la prestación del servicio de distribución y venta del gas no pueden ser interpretadas como una reserva al municipio de tal servicio con potestad para establecer el régimen jurídico aplicable al mismo como lo han entendido muchas municipalidades. Ello implicaría una derogatoria de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y de las disposiciones de las leyes anteriores que por mandato de esa Ley mantienen su vigencia, en materia del gas, lo cual no se ha entendido nunca que se haya propuesto concretamente el legislador.

No contienen las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal una derogatoria expresa de la normativa que erigió la distribución del gas en servicio público nacional, ni tampoco es válido entender que tal derogatoria puede estar implícita en esa Ley.

En nuestra opinión, la Ley Orgánica de Régimen Municipal no hace sino habilitar o autorizar a los municipios para actuar en la materia, sin que de su redacción ni de su propósito integral pueda deducirse que constituye una reserva exclusiva y excluyente en favor de los municipios en ese campo.

De manera que la situación legal imperante al efecto, sigue siendo la que resulta de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos y de las otras leyes de Reserva aplicables por su imperio, con la cual armoniza la Ley Orgánica de Régimen Municipal como normativa que amplía el ámbito de los sujetos que pueden intervenir en la prestación del servicio, al autorizar expresamente a los municipios para actuar dentro del campo respectivo, obviamente en los mismos términos en que conforme al régimen general es permitido a otros sujetos de derecho entre ellos, a los particulares, esto es, con *sujeción a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción y suministro y a las facultades de inspección, potestades sancionatorias y régimen tarifario que competen a los órganos nacionales* como expresamente lo establece la propia Ley de Régimen Municipal al sujetar a tal régimen la potestad de regulación del servicio que las municipalidades pueden dictar al efecto en el supuesto en ella contemplado.

El hecho de que la Ley de Régimen Municipal de 1988, al autorizar a los municipios a participar en el servicio de distribución de gas, no agregue, como sí lo hacía la Ley de 1978 que al ejercer esa competencia debían sujetarse a la Legislación Nacional, no significa que por ello las municipalidades no se encuentren sujetas a esa normativa, pues tratándose de un servicio público nacional, que puede ser prestado en concurrencia con diferentes sujetos de derecho, desde el punto de vista de hermenéutica jurídica, ello no es indispensable que se indique en el texto legal, tal y como ocurre en las otras leyes que permiten a sujetos diferentes del Poder Nacional participar en las actividades cuya reglamentación compete a ese Poder Nacional. La sujeción a las normas y directrices del Poder Nacional no necesariamente tiene que resultar de la Ley que autoriza la participación municipal en dicha actividad, pues ello depende de la naturaleza misma del servicio. Es de señalar, además, que durante la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 fue impugnado el párrafo del artículo 7 de la mencionada Ley que establecía la sujeción de las Competencias Municipales, previstas en los ordinales 1, 2, 5, 6 y 9 de ese artículo, a lo que establezca la Legislación Nacional. Concretamente, los recurrentes se referían a los Servicios de Transporte Urbano (ordinal 5) que a su juicio no podían ser afectados por el Legislador Nacional. En sentencia de fecha 25-9-90, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, al resolver el recurso, declaró que "no está viciado de inconstitucionalidad el penúltimo párrafo del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en lo relativo al ordinal 5", y en su parte motiva señala la Corte que:

"El artículo 26 de la Constitución de la República establece que «La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados», norma que también figura en otros términos, en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En consecuencia, y sin lugar a dudas, la Carta Fundamental prevé que se dicten en esta materia —municipal— al igual que en otras leyes orgánicas nacionales y disposiciones legales, por parte de los Estados «en conformidad con aquéllas», tales normas no pueden, so pena de anulabilidad, colidir con la Constitución de la República.

La competencia atribuida a las municipalidades, en muchos aspectos, y debido a la importancia de algunos de ellos, está compartida con el Poder Na-

cional y, al efecto, existen reservas constitucionales al respecto; en consecuencia, considera la Corte que, lejos de existir impedimentos, es la propia Constitución la que ordena el desarrollo de determinados principios constitucionales, entre ellos los referentes a la circulación sin menoscabar la autonomía y la competencia de las municipalidades". (*Revista de Derecho Público* N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 113 y 114).

De manera que conforme al criterio sustentado en esta sentencia, cuando una actividad sea de la competencia tanto del Poder Nacional como del Municipal, como es el caso de la distribución y comercialización del gas, la sujeción a la Legislación Nacional, es perfectamente constitucional. Por lo demás, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente, sí está expresamente prevista esa sujeción a la normativa que dicte el Poder Nacional, como se desprende del último párrafo del párrafo único del artículo 36, aplicable a los casos en que como acontece con la actividad de distribución de gas, se trate de un servicio público nacional, en cuya prestación puede participar el municipio al igual que otros sujetos de derecho.

Lo anteriormente expuesto lleva a la conclusión de que ni conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ni conforme a la Ley que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos y otras normas aplicables por imperio de esta Ley, tienen los municipios atribuida una competencia que los autorice para dictar ordenanzas como las que vienen promulgándose en municipios del país, cuyo objeto es establecer el Régimen Jurídico Administrativo del Servicio de Distribución del Gas en sus respectivos territorios, entendido como un servicio reservado al municipio, o servicio municipal, que sólo puede ser prestado por otros sujetos de derecho previa autorización o concesión del municipio, incluyendo dentro de esta limitación a las propias empresas estatales. (Ver, por ejemplo, Ordenanza sobre Distribución y Venta de Gas en el Municipio Maturín, Edo. Monagas. *Gaceta Municipal* Extraordinaria del 26-10-90).

Aún en el supuesto negado de que pudiera interpretarse que la Ley Orgánica de Régimen Municipal derogó a la Ley Orgánica de Reserva en lo referente al servicio de distribución de gas, el cual debe ser entendido como un servicio municipal y, por ende, es el órgano municipal el que puede establecer el régimen jurídico del mismo, tal disposición sería contraria a la Constitución, pues la misma asigna al Poder Nacional la competencia para establecer el régimen de los hidrocarburos, régimen que obviamente no puede consistir en delegar esa potestad a los municipios ni a ninguna otra entidad.

El conferimiento de esta competencia normativa al Poder Nacional refuerza la opinión de que la interpretación correcta de las normas sobre el régimen municipal en la materia, es la de autorizar al municipio para participar en la prestación material del servicio, en concurrencia con otros sujetos de derecho habilitados al efecto, de conformidad con otras disposiciones legales y que la regulación que los municipios establezcan sobre la forma como pueden prestar el servicio, está sujeta a legislación existente sobre la materia; específicamente a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción y suministro, facultades de inspección y potestades sancionadoras de los órganos nacionales y el régimen tarifario definido por el Poder Nacional, tal como se evidencia de la propia Ley Municipal.

Por lo demás, si existían dudas sobre esta interpretación de la competencia municipal en la materia, en el sentido antes expuesto, tal interpretación ha quedado totalmente confirmada por una normativa posterior a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como lo es la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, vigente desde el 1° de enero de 1990, en cuyo artículo 5° se establece que la prestación de los servicios públicos de agua, luz, telé-

fono, transporte y gas podrá ser administrada por empresas venezolanas de carácter mixto, bien sean *regionales, estatales o municipales*.

Ello significa obviamente que si el legislador, al transferir potestades nacionales, estatuye sobre el destino de dicha potestad en cuanto atañe a los Estados y Municipios, es porque sigue considerando dichas potestades, de carácter nacional, ello no obstante la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que faculta a los municipios a prestar tales servicios. Estas nuevas disposiciones legales vienen a constituir una modalidad de interpretación auténtica de la Ley Municipal, en cuanto revela de manera palmaria cómo para el legislador, esas disposiciones anteriores contenidas en la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal y las precedentes, nunca han implicado una reserva exclusiva y excluyente en favor del Poder Municipal, y concretamente en materia de distribución del gas, como se viene pretendiendo que la misma estableció.

Conforme a toda la normativa examinada se evidencia que el alcance preciso de la competencia municipal se concreta al derecho de participar en la prestación del servicio, en los mismos términos y condiciones que otros sujetos de derecho, autorizados para ello por la legislación, y no con la potestad de establecer el régimen con arreglo al cual tal actividad debe realizarse dentro de la respectiva entidad territorial. Se insiste, esta actividad la puede prestar el municipio de manera concurrente con todos los demás sujetos de derecho autorizados igualmente para ello, siempre que cumplan con el régimen legal establecido por el Poder Nacional.

Ello naturalmente excluye para los municipios toda posibilidad de imponerle a las empresas productoras de gas, a través de las cuales el Poder Nacional hace efectiva la reserva que la Ley respectiva le confiere, obligación alguna de suministro de ese producto de manera especial, y mucho menos impedirles o limitarles su propia actuación directamente o a través de los sujetos que el Poder Nacional autorice, en ese campo.

Por lo demás, el carácter de interés nacional o de servicio público nacional del servicio de distribución de gas, deriva no sólo de las declaraciones expresas de la Ley sino de la realidad y esencia de esa actividad, que supera realidades pasadas, en las cuales se presentaba como una actividad marginal a nivel nacional que permitía su consideración como un servicio local.

En la actualidad se presenta como una actividad compleja y delicada que exige de cuantiosas inversiones en gasoductos, ramales, redes y demás instalaciones de distribución, y de una operatividad eficiente para garantizar una mayor seguridad, sometida a una estricta reglamentación técnica, y a una supervisión y control centralizado en cada región.

En países que no tienen hidrocarburos o que teniéndolos no son propiedad del Estado, como es el caso de numerosos países europeos y Estados Unidos, la distribución y expendio de gas es tradicionalmente considerado como un servicio local prestado antiguamente por las municipalidades o comunas y en la actualidad a través de empresas petroleras públicas o privadas.

En Venezuela, la Municipalidad de Maracaibo fue la primera en participar en la prestación del servicio e incluso declaró como servicio reservado al municipio tal actividad, en época en la cual no se habían promulgado las leyes de reserva de la industria de ese hidrocarburo. La experiencia de esa Municipalidad data desde 1940 y en 1973 crea un organismo municipal, Fundación Instituto Municipal de la Energía (FIME) para la prestación del servicio. Investigaciones realizadas sobre el desenvolvimiento de este organismo han evidenciado problemas que confronta permanentemente de tipo financiero y técnico que se han traducido en la falta de programas de mantenimiento de las redes de distribución con la consiguiente pérdida del gas por escape que se produce en las tuberías defectuosas, siendo el consumo teórico de los usuarios muchísimo menor que los volúmenes de gas recibido. Una prestación eficiente del servicio requiere de cuantiosas inversiones de las cuales, por lo general,



las municipalidades no disponen. De manera que la prestación efectiva del servicio tanto por los municipios como por los estados, exigirá necesariamente la creación de empresas mixtas tal como lo prevé la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en las cuales participen los sujetos de derecho con las capacidades que exige la realización eficiente de ese servicio y con sujeción al régimen legal establecido por el Poder Nacional sobre la materia.

Los municipios que en la actualidad prestan el servicio de distribución de gas, deben constituirse en los promotores de los cambios contemplados en la normativa antes examinada, pues ellos serían los únicos responsables por los daños que puedan producirse como consecuencia de un servicio deficientemente prestado y sin someter las respectivas instalaciones a rigurosos programas de mantenimiento para garantizar la seguridad de la colectividad. Si bien el nivel nacional es el que debe establecer la reglamentación técnica correspondiente, el mismo no tiene ninguna injerencia en el funcionamiento y calidad del servicio prestado por el nivel local, el cual no admite interferencia con base en la autonomía municipal. Sin embargo, en beneficio de la seguridad colectiva, se impone la creación de empresas mixtas, incluso con la participación del sector privado, para garantizar el mejoramiento del servicio y la eliminación de los riesgos de accidentes.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El servicio de distribución y venta del gas no figura dentro de las competencias propias de la vida local que el artículo 30 de la Constitución define como competencia municipal, lo cual resulta lógico en vista de que la propia Constitución en el artículo 136, ordinal 10, atribuye al Poder Nacional todo lo relativo al régimen y administración de los hidrocarburos.
2. Las leyes de reserva promulgadas desde 1971 han erigido en servicio público nacional o de interés nacional, lo referente a la comercialización interna de los hidrocarburos, lo cual incluye la distribución y venta del gas, por lo que tampoco podría considerarse que es un servicio público municipal que forma parte de la competencia de *abastos* propia de los municipios y que sirvió de base para que en épocas anteriores a las leyes de Reserva la Corte Suprema de Justicia considerara que tal actividad podía ser declarada de la reserva municipal en vista de que las normas vigentes para la fecha de la sentencia (1963) "no atribuyen a la competencia nacional la distribución del gas natural destinado al consumo".
3. Las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal que asignan competencia al municipio en materia de distribución y venta de gas, deben, para su lógica interpretación, insertarse adecuadamente dentro del ámbito protegido por la competencia jurídica pública que la Constitución establece en favor del Poder Nacional. La competencia municipal en este campo se limita a la posibilidad de prestar materialmente el servicio, en concurrencia con los otros sujetos de derecho habilitados para ello por otras leyes, y la reglamentación que dicte al respecto no podría afectar o menoscabar el régimen legal establecido por el Poder Nacional sobre normas técnicas aplicables a las instalaciones, requisitos de producción y suministro del producto, facultades de inspección, régimen tarifario y potestades sancionatorias de los órganos nacionales.
4. La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público amplía el universo de sujetos que pueden prestar el servicio de distribución y venta de gas, incluyendo a los estados, los cuales podrán prestarlo mediante empresas mixtas estatales. Esta Ley revela de manera

fehaciente que tal servicio es de naturaleza nacional hasta el punto de que promueve su descentralización y que, por tanto, la competencia municipal anteriormente consagrada, y reafirmada por esta Ley, nunca ha implicado una municipalización de tal servicio o una reserva del mismo en favor del municipio, con potestades para éste de establecer su régimen jurídico administrativo, con arreglo al cual tal actividad deba realizarse dentro de la respectiva entidad, con posibilidad de limitar la propia actuación de las empresas estatales que operan la industria de los hidrocarburos.

5. La situación legal imperante en la materia sigue siendo la que resulta de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos y de las otras leyes de Reserva aplicables por su imperio, con la cual armonizan tanto la Ley Orgánica de Régimen Municipal como la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, como leyes que amplían el ámbito de los sujetos que pueden intervenir en la prestación del servicio, obviamente con sujeción al régimen legal establecido por el Poder Nacional en ejercicio de la competencia que constitucionalmente tiene atribuida.

**COMENTARIOS SOBRE LA ACCION DEL TERCERO  
CONTRACTUAL  
PREVISTA EN EL ARTICULO 111  
DE LA LEY ORGANICA  
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Hildegard Rondón de Sansó  
*Magistrada de la Corte Suprema de Justicia*

SUMARIO

- I. ANOMALIA DE LA ACCION
- II. PRESUPUESTOS DE LA ACCION
  - 1. *Acción de nulidad.* 2. *Objeto: Contrato o convenciones celebrados por la Administración.* 3. *Legitimación activa.* 4. *Naturaleza de los vicios.*
- III. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD
  - 1. *Inexistencia de prohibición legal.* 2. *Competencia del tribunal.* 3. *Supervivencia de la acción.* 4. *Legitimidad.* 5. *Incorrecta acumulación de acciones.* 6. *Agotamiento del antejuicio administrativo.*
- IV. PROCEDIMIENTO DE LA ACCION DE NULIDAD
- V. PROBLEMAS PROCESALES DE LA ACCION
- VI. LA ACCION DE INEXISTENCIA CONTRA LOS CONTRATOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

I. ANOMALIA DE LA ACCION

El artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contempla una acción anómala al señalar lo siguiente:

“Se tramitarán y sustanciarán conforme a las disposiciones de esta sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública intentados por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo; o por el Fiscal General de la República, en los casos en que dichos actos afecten un interés general”.

La anomalía de la acción objeto del presente estudio radica en lo siguiente:

1) Se trata de una acción de nulidad del mismo estilo de los recursos contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, contemplados en la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, estamos ante un medio de impugnación que, como tal, tiene en principio el carácter de una acción objetiva mediante la cual se denuncian las infracciones al orden constitucional o a las reglas de rango legal que rigen la conducta administrativa.

\* Conferencia dictada el día 11 de mayo de 1990 en la Procuraduría General de la República, en el ciclo organizado por dicho organismo sobre el tema de los contratos administrativos.

2) A pesar de lo anterior, esto es, de su naturaleza de medio de impugnación, la acción está ubicada en el texto de la Ley, en la sección relativa al procedimiento de las demandas contra la República y se rige para su tramitación y decisión por el indicado procedimiento de las demandas. En consecuencia, es un recurso que se tramita como si fuera una demanda.

3) No obstante se trate de una demanda, el demandante no es titular de un derecho subjetivo derivado del contrato, sino que es un tercero extraño a la relación contractual. Su legitimidad está dada por la titularidad de un "interés legítimo, personal y directo" en la anulación del contrato, o bien, en el caso de que el actor sea el Fiscal General de la República, de su condición de tal, cuando los contratos afecten un interés general.

4) No existen antecedentes de la acción en estudio, en la legislación anterior a la Ley Orgánica de la Corte. La Exposición de Motivos de la indicada Ley, que está constituida por el Informe de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional sobre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 16 de junio de 1976<sup>1</sup>, al aludir al artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se limita a reproducirlo.

5) En el anteproyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, elaborado por el Dr. Martín Pérez Guevara, que fuera sin duda alguna el antecedente inmediato del texto aprobado por el Congreso en 1976, que constituye la Ley vigente, no se contempla tampoco el mencionado artículo 111. Queda en una zona de sombras la determinación del momento y las razones que originaron la norma que se pasa a analizar<sup>2</sup>.

6) El artículo 42 de la LOCSJ, al enunciar las competencias de las Salas que constituyen la Corte Suprema de Justicia, lo cual hace en forma minuciosa, por lo que respecta a la competencia contencioso-administrativa, no se refiere a la acción del artículo 111 *ejusdem*.

A lo anterior se une la circunstancia de que no existe en los servicios de la Corte Suprema de Justicia ni en el fichero electrónico de la misma, antecedente alguno del ejercicio de esta acción. Lo anterior, sin embargo, no le quita ni su importancia ni su interés al presente estudio, por cuanto la acción objeto del mismo está contenida en una norma de derecho positivo vigente, por lo cual rige en toda su plenitud. Igualmente, ella plantea interesantes problemas teóricos y enormes posibilidades para el control jurisdiccional de los contratos que, si bien puede efectuarse sobre el acto aprobatorio de los mismos, o por las partes, mediante las acciones previstas al efecto, con la que se analiza, este control puede efectuarse a través de un tercero o del Fiscal General de la República sobre el propio texto negocial.

El señalamiento del carácter anómalo de la acción y del limitado estudio que la misma ha tenido, justifica que la exposición que sigue a continuación plantee más interrogantes que soluciones.

1. Ver Rondón de Sansó, Hildegard. *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas, 1979, pp. 512 a 564, p. 547.
2. El examen de las actas que reposan en el Congreso, además de revelar la falta de meticulosidad con que se resguardó para la historia el proceso de formación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, nos indica que en el Proyecto que los Magistrados de la Corte enviaron al Congreso, ya figuraba el artículo 111 con la misma redacción y número. Fue así recogido el artículo objeto de este estudio en el nuevo Proyecto que elaboró, con base en el mismo, la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados, presidida por el doctor David Morales Bello, en cuya Exposición de Motivos se le transcribe sin hacer ningún comentario. De allí que el origen de la inclusión de la norma tuvo que estar en la propia Corte, y de ello da fe el Dr. Juan José Caldera, quien llevara el peso de las relaciones entre los proyectistas y el Congreso, siendo el propulsor de la Ley a todo lo largo del proceso legislativo. Afirma al respecto el Dr. Caldera que si bien la norma no figuraba en el Proyecto original de Pérez Guevara, sí lo estaba en el que elaboró posteriormente la Corte.

## II. PRESUPUESTOS DE LA ACCION

El texto del artículo 111 nos indica los cuatro elementos fundamentales de la acción:

- 1) Es una acción de nulidad;
- 2) El objeto de la acción son los contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública;
- 3) La legitimación activa corresponde al Fiscal General de la República, si los contratos o convenciones afectan un interés general, o a terceros, si tienen un interés legítimo, personal y directo en su anulación;
- 4) La naturaleza de los vicios es la inconstitucionalidad o la ilegalidad.

### 1. *Acción de nulidad*

Respecto al primero de los elementos mencionados, cabe señalar que en el contencioso-administrativo que rige en el sistema venezolano, cuyo punto de partida es el artículo 206 de la Constitución y se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en las leyes especiales, hemos distinguido tres tipos de acciones:

- 1) La acción de impugnación;
- 2) La acción de condena, de prestación o declarativa de condena; y
- 3) La acción declarativa.

En la acción de impugnación, como su nombre lo indica, se ataca un acto formal de la Administración, con las siguientes características: a) El juez sólo conoce de los vicios que le han sido imputados al acto mediante el recurso; b) El juez no confirma el acto impugnado porque no tiene poder para hacerlo. El sólo declara con o sin lugar el recurso; c) El juez no se pronuncia sobre el mérito del acto, esto es, sobre la oportunidad o conveniencia del acto, o lo que es lo mismo, sobre su eficacia, ya que el control que ejerce se limita sólo a su legitimidad.

1) La acción de impugnación se ejerce a través de distintos procedimientos de acuerdo con la naturaleza de los actos impugnados. En efecto, si se trata de actos unilaterales, el procedimiento es el de los recursos, en cuanto a que si se trata de actos bilaterales (justamente la situación del caso en estudio artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) el procedimiento es el de las demandas. Por lo que atañe a los actos unilaterales hay que distinguir si los mismos son de efectos generales o de efectos particulares, y, tanto en el primero como en el segundo caso, el recurso puede ser por motivos de inconstitucionalidad y por motivos de ilegalidad.

2) La acción de condena, de prestación o declarativa de condena, se ejerce en las relaciones de naturaleza contractual, así como cuando se quiere hacer valer la responsabilidad tanto contractual como extracontractual. Igualmente, es de esta naturaleza la llamada "acción de carencia", esto es, la que se dirige contra la abstención o negativa de la Administración a hacer algo a lo cual estaba obligada por Ley (artículo 42, ordinal 23 y artículo 182, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

3) La acción declarativa es relativa al reconocimiento de un derecho subjetivo preexistente o a la interpretación de una norma (recurso de interpretación).

De acuerdo con los lineamientos del artículo 111, la naturaleza de la acción en el mismo contenida, es una acción de impugnación y como tal debería regirse por los principios propios de tales acciones dentro de los cuales resalta el de la "unilateralidad

de la acción", que se contraponc al principio de la bilateralidad, propia del proceso civil, que indica que la actividad de las partes en la *litis* está dirigida a presentar al juez una proposición de decisión. En efecto, no es solamente la actividad del actor sino también la del demandado, que aun cuando se limita a rechazar la demanda, lo que está pidiéndole al juez es que pronuncie una sentencia de mera declaración negativa. En el proceso contencioso de anulación, el derecho a contradecir no se puede interpretar en la misma forma, porque la decisión que rechaza el recurso no es un pronunciamiento que verifica la legitimidad del acto impugnado, sino una decisión que lo juzga exento de los vicios denunciados. De allí que el *thema decidendum* está determinado por los motivos del recurso. Existe la posibilidad en algunos sistemas como el italiano, de plantear un nuevo *thema decidendum* mediante la proposición de un recurso incidental que instaura una controversia diferente apoyada sobre la principal que tiende a la anulación por vicios diferentes de los que fueron impugnados con el recurso principal, o bien de otro acto que tenga relevancia con el mismo.

## 2. Objeto de la acción

Hemos señalado que el segundo de los elementos fundamentales de la acción es el objeto de la misma, constituido por los contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública. La redacción del artículo 111 indica al efecto los "contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública". El concepto de convención es el de un pacto creador de obligaciones y derechos, lo cual envuelve a la noción de contrato, que estaría circunscrita a la de convención del contenido patrimonial.

De allí que una conceptualización amplia de convención englobaría a todos los negocios jurídicos bilaterales celebrados por la Administración, independientemente de su contenido, por lo cual quedarían incluidos en su concepto los tratados, las concesiones, los contratos colectivos, las actas-convenio, los acuerdos bilaterales y multilaterales, etc.

Cabe de inmediato la pregunta de si la noción comprende a los "contratos administrativos", a los cuales alude el ordinal 14 del artículo 42. Es necesario señalar al respecto que tal expresión se refiere a una figura cuya entidad estaba desapareciendo de nuestra legislación hasta que se produjo su inclusión en la mencionada norma como una categoría especial de los contratos celebrados por la Administración. En efecto, la distinción entre contratos administrativos y contratos de derecho privado celebrados por la Administración, había perdido interés para la doctrina venezolana, por cuanto cualquiera que fuere la naturaleza del contrato, todos los celebrados por la República eran de la competencia de nuestro Máximo Tribunal. De allí que al señalar el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, que la competencia de la misma es sólo en relación con los contratos administrativos, obliga a replantearse las viejas tesis en las cuales se había basado la diferencia entre ambas figuras.

Al efecto, uno de los criterios diferenciales se funda en el régimen que respectivamente los rige, señala que el contrato administrativo está sometido al derecho público; en cuanto que el contrato de derecho privado de la Administración obedece a las reglas del derecho civil o mercantil. Esta tesis no es sino una consecuencia de la calificación previa que se le dé al contrato y, en consecuencia, nada explica sobre la diferencia sustantiva.

Otra diferencia se fundamenta en la identificación de los contratos de derecho administrativo con los contratos de interés nacional, figura ésta que tiene jerarquía constitucional por estar contemplada en los artículos 190, ordinal 15, 126 y 231. Al efecto, la noción de "contratos administrativos" ha sido identificada con la de los contratos aprobados por ley, considerando como tales a aquellos a los cuales, mediante una ley aprobatoria, se les otorga eficacia jurídica. Hay que distinguir, sin embargo, que

hay contratos que deben ser autorizados por ley, por lo cual lo que se requiere no es una simple aprobación por parte del Legislativo. El Congreso, en esta última figura, no se limita a homologar el contrato, sino que incluye cláusulas que pueden cambiar los términos propuestos por el Ejecutivo. Como ejemplo están los contratos de empréstito público previstos en la Ley Orgánica de Crédito Público y los contratos sobre concesiones de recursos naturales o de hidrocarburos a los cuales alude la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

Ahora bien, los contratos *autorizados* o *aprobados* por ley no podrían ser objeto de la acción contemplada en el artículo 111, por cuanto el recurrente tendría que impugnar la ley aprobatoria, esto es, la acción no podría estar dirigida contra el texto del contrato sin que previamente se extinguiere el revestimiento formal que el acto legislativo le otorga. Tratándose de un acto legislativo, el mismo solamente podría ser atacado por medio del recurso de inconstitucionalidad. De allí que, si se entiende por contrato de derecho administrativo al contrato aprobado o autorizado por ley, los mismos escapan a la acción en estudio, por cuanto son ajenos a los presupuestos en los cuales la misma se basa. Está siempre planteada la duda de si las impugnaciones de tales leyes aprobatorias, por ser algunas veces la homologación de actos creadores de situaciones jurídicas particulares, deberían, obedeciendo a ello, regirse por el procedimiento de los recursos contra los actos de efectos individuales.

De lo anterior emerge que el artículo 111 no puede aplicarse a los contratos aprobados o autorizados por ley y que la noción a la cual hace referencia el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la que contempla ciertos negocios jurídicos bilaterales que poseen las siguientes condiciones:

1) Que son celebrados por una Administración Pública, esto es, aquellos en los cuales por lo menos una de las partes sea una Administración Pública (lo que implica que ambas partes bien pueden tener tal carácter, creando la figura de los contratos "inter-administraciones públicas");

2) El objeto es la prestación directa de un servicio público. La anterior exigencia alude a la necesidad de que el contrato esté destinado a satisfacer en forma directa una necesidad de interés colectivo, lo cual coincide con la noción amplia de servicio público en sentido sustantivo;

3) Los contratos administrativos, por estar vinculados a la prestación de un servicio público, incluyen cláusulas exorbitantes, esto es, cláusulas que exceden de las facultades de contratación de los particulares; pero que en la esfera del objeto al cual se destinan son admisibles por cuanto protegen el interés general por encima del interés particular y constituyen la materialización de los principios rectores de los servicios públicos.

### 3. *Legitimación activa*

El último elemento de la acción es la legitimidad que se exige para su interposición. Ya hemos anotado al respecto que el artículo 111 prevé, si se atiende a la legitimidad, dos diferentes tipos de exigencias: la que se espera del particular, tercero contractual, para el cual requiere un interés legítimo personal y directo, y la del Fiscal General de la República, cuya legitimidad está dada por la tutela de un interés general. Ahora bien, la parte relativa a la legitimidad será analizada al efectuar el examen de los requisitos de admisibilidad, por lo cual nos remitimos a lo que se expondrá en tal oportunidad.

### 4. *Naturaleza de los vicios*

Los vicios del contrato pueden ser, por disposición expresa del artículo 111, tanto vicios de inconstitucionalidad como vicios de ilegalidad.

Los vicios de inconstitucionalidad, a los cuales se denominan "motivos" del recurso, sólo pueden fundarse en la "violación directa de la Constitución", por disponer el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que "la infracción del artículo 117 de la Constitución no podrá invocarse como fundamento de la acción o del recurso a que se refieren los artículos 112 y 121 de esta Ley, sino cuando otra disposición de aquélla haya sido *directamente* infringida por el acto cuya nulidad se solicita". Al respecto, el citado artículo 117 establece que "la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio". De allí que la incompetencia inconstitucional sólo puede denunciarse por violación directa de una norma del mismo rango.

La incompetencia derivada del orden constitucional está constituida por los siguientes supuestos: usurpación de autoridad; usurpación de funciones y extralimitación de atribuciones. La usurpación de autoridad es la que consagra el artículo 119 de la Constitución al indicar: "toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos". Ella presupone la carencia total de investidura por parte del sujeto que actúa. La usurpación de funciones deriva del artículo 118 de la Constitución que establece: "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias", en vista de lo cual se producirá el vicio cuando un órgano en ejercicio de una rama del Poder Público, realice funciones que le corresponden a otro órgano que opere en una rama diferente de dicho Poder. Finalmente, la extralimitación de atribuciones alude al vicio del órgano que ejerce actividades para las cuales no está autorizado pero sin invadir las conferidas a otras figuras subjetivas.

Por lo que atañe a los vicios de ilegalidad, los mismos pueden ser tanto los que enuncia el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como causantes de la nulidad absoluta, como los residuales que constituyen la nulidad relativa. La nulidad absoluta comprende la contravención de un texto normativo expreso; la incompetencia manifiesta; la falta total de procedimiento; la falta de objeto o de causa y la violación de la llamada cosa juzgada administrativa. La nulidad relativa podría agruparse en tres grandes supuestos que se refieren a los elementos sobre los cuales recaen, a saber: a) vicios de incompetencia relativa que se refieren al sujeto autor del acto; b) vicios en los motivos y en el fin del acto; y c) vicios por violación de ley, relativos a los restantes elementos no señalados en las dos categorías anteriores.

Los enunciados precedentemente señalados son a título simplemente ilustrativo y se limitan a glosar los vicios que se imputan a los actos unilaterales. Un examen más detenido debería adaptarlos a una situación como la del artículo 111 en la cual se está ante la impugnación de un negocio jurídico bilateral, lo cual permitiría eliminar algunos de los que se le atribuyen a los primeros y, al mismo tiempo, trasladar a la esfera del Derecho Público los que ha elaborado la Teoría General del Contrato en el campo del Derecho Privado.

### III. EXAMEN DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCION CONTRACTUAL DEL TERCERO

De acuerdo con el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el procedimiento de las demandas es necesario examinar los requisitos de admisibilidad que en el mismo se determinen y que son al efecto los siguientes:

#### 1. *Inexistencia de prohibición legal*

El primero de los requisitos indicados es la inexistencia de una prohibición legal. Este supuesto no se da obviamente si son demostrables los elementos previstos en el



artículo 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que examináramos precedentemente, por cuanto la acción está prevista en el propio texto de la ley.

## 2. Competencia del tribunal

El segundo requisito es la competencia del tribunal, respecto a lo cual cabe una serie de observaciones que se expresan a continuación.

La competencia en materia de contratos es otorgada por el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia cuando se trate de *contratos administrativos* en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades. La materia puede versar sobre la interpretación, el cumplimiento, la caducidad, la nulidad, la validez o la resolución. Al efecto, el citado ordinal 14 tiene el siguiente enunciado: “Conocer 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 sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”.

Estamos ante el problema de la figura de los “contratos administrativos” a la cual hicéramos referencia precedentemente.

Si el contrato no es un “contrato administrativo”, la competencia dependerá del monto de la cuantía que se fije en la demanda, así:

1) Si es inferior al millón de bolívares, corresponderá a los Tribunales Contenciosos Regionales (Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo previstos en el artículo 182, ordinal 2º, de la LOCSJ). En segunda instancia conocerá la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

2) Si la cuantía excede el millón de bolívares sin superar los cinco millones, la competencia será de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículo 185, ordinal 6º, de la LOCSJ) y, en segunda instancia, a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

3) Si el monto excede de cinco millones de bolívares, la competencia será en única instancia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, ordinal 15, de la LOCSJ).

Está planteada, sin embargo, la duda de si la competencia debe corresponder en todo caso a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia con base en la facultad residual en la materia contenida en el ordinal 16 del artículo 42 de la LOCSJ, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*. A esta interpretación habría que llegar si se acentúa el hecho de que la acción del 111, a pesar de que se ventila por la vía de las demandas (acciones de condena o declarativas de condena) es siempre una acción de impugnación, las cuales no necesariamente requieren la determinación de la cuantía.

Visto lo anterior puede llegarse, respecto a la competencia, a las siguientes conclusiones:

1) El artículo 111 no alude en forma expresa a los contratos administrativos, por lo cual, siendo esta figura de naturaleza excepcional, no puede interpretarse que se encuentre en el supuesto del artículo que se examina.

2) Si no se trata de contratos administrativos, obviamente la norma alude a cualquier tipo de contratos celebrados por la Administración; por lo tanto, el problema de la competencia deberá ser determinado, o bien *ratione personae*, o bien en razón de la cuantía.

En razón de la persona habrá que distinguir si los contratos son celebrados por Administraciones territoriales menores (Estados y Municipios), o la Administración Nacional. Si se trata de Administraciones menores, la competencia debería ser de los

Tribunales Contenciosos Regionales y si se trata de la Administración Nacional habría que distinguir entre la Administración Central (Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia de la República y las Administraciones descentralizadas institucionalmente). En el primer caso, la competencia sería de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En el segundo, de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

¿Es correcto este criterio diferenciador? Técnicamente es incorrecto por cuanto las competencias *ratione personae* a las cuales hemos aludido han sido establecidas en relación a los actos, entendiéndose por tales a las manifestaciones unilaterales de voluntad de la Administración. Por otra parte, la competencia, por ser materia de orden público, no es susceptible de interpretación analógica, por lo cual el criterio empleado carece de fundamento.

Quedaría, en consecuencia, la aplicación del criterio de determinación de la competencia en razón de la cuantía. Ahora bien, tratándose de una acción de impugnación, la competencia no la establece la cuantía porque en tales acciones ese elemento no es lo determinante. Sin embargo, si nos acogiésemos a tal criterio, sería irrelevante la naturaleza de la Administración que concertara el contrato, por cuanto la competencia estaría dada por el monto de la demanda que, de ser inferior al millón de bolívares, correspondería a los Tribunales Superiores Regionales; si fuere superior al millón pero que no excediese de los cinco millones correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y si fuese superior a los cinco millones, correspondería a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Nos inclinamos por el criterio de la cuantía, aun cuando se trate de una acción de impugnación, por cuanto la ley en forma expresa ha sometido el ejercicio de la acción al régimen de las demandas en el cual tal elemento es determinante a los fines de la competencia. Predominaría así sobre la naturaleza de la acción el objeto contractual de la misma y el procedimiento subjetivo (demandas) a través del cual ha de decidirse.

### 3. *Supervivencia de la acción*

El segundo requisito de admisibilidad que corresponde analizar es la supervivencia de la acción, a los fines de determinar si el lapso para su ejercicio es de caducidad o de prescripción y, en cualquiera de los dos casos, la duración del mismo.

Al efecto, las acciones contractuales no han sido consideradas como materia de orden público, por lo cual se rigen por los lapsos de prescripción correspondientes a la naturaleza de la materia. En el caso presente se trata de derechos personales por cuanto implican prestaciones de tal índole y en virtud de ellos el lapso para su ejercicio es de 10 años según lo dispone el artículo 1.977 del Código Civil. Ahora bien, el Código Civil establece en el artículo 1.346 que la acción para pedir la nulidad de una convención dura cinco años, salvo disposición especial de la ley, regulando el momento en que empieza a correr, señalando al efecto: "Copiar primera parte del artículo 1.346 del C.C.)". Obviamente la norma transcrita no prevé el supuesto del artículo 111 que se analiza, esto es, la acción del tercero, ajeno como tal a la relación contractual. Para concordar la norma del Código Civil con la de la LOCSJ habría que estimar que para el tercero, los cinco años corren a partir de la vigencia del contrato.

Quedan excluidas de las reglas relativas a la prescripción, las acciones establecidas por Ley Especial, como es el caso de la prevista en el artículo 109 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la cual contempla un lapso de caducidad que es de 60 días contados a partir de la fecha en que se solicitó ante el Concejo o Cabildo la declaración de inexistencia del convenio.

#### 4. *La legitimidad*

La legitimidad activa, esto es, la idoneidad para el ejercicio de la acción, es necesario analizarla en relación a los dos elementos fundamentales que rigen al efecto: 1) la capacidad civil, y 2) la capacidad procesal. Respecto a la primera, es necesario que el actor sea mayor de edad y tenga el pleno goce de sus derechos civiles. Respecto a la segunda, la ley le exige un interés jurídico actual en la forma prevista en el artículo 16 del CPC.

El interés legítimo al cual alude el artículo 111 de la LOCSJ, no es solamente la especial situación de hecho en la cual se encuentre un sujeto frente a la conducta administrativa, capaz de afectar su esfera subjetiva, sino que debe entenderse como un interés jurídicamente protegido coincidente con el interés de la ley, esto es, de la afirmación del derecho. Significa entonces que no basta con que sea el interés de un sujeto, sino que el mismo se vincula al interés del ordenamiento; no basta con que no se contradiga con la ley, sino que sea en beneficio de sus fines. El interés debe ser personal en el sentido de que pertenece en forma individualizada al actor y debe ser directo en el sentido de que dependa del objeto de la acción de manera inmediata. En consecuencia, se trata de un interés colectivo que, por razón de la circunstancia especial planteada, concierne en forma particular al actor, que se va a satisfacer directamente con el resultado de la acción. Además, el interés debe ser actual en el sentido de que no esté condicionado por ningún elemento fáctico o temporal.

¿Quién puede ser titular de un interés de tal índole ante un contrato celebrado por la Administración? Pongamos por caso un contrato de refinanciamiento celebrado entre la República y un banco internacional. ¿Ostenta un ciudadano cualquiera tal interés? Indudablemente que no; él tiene, como el resto de los habitantes, el interés de que se amortice la deuda pública; de que las condiciones de pago sean las más favorables al país deudor; pero él no es el destinatario inmediato de los beneficios o daños que el convenio acarrea.

En un contrato de arrendamiento sobre un inmueble celebrado entre un Municipio y un particular para destinarlo a ser la sede de una Alcaldía, ¿quién tiene un interés legítimo, personal y directo?, ¿los vecinos del inmueble que sufrirán las consecuencias limitativas de su derecho de circulación (por ejemplo, estacionamiento de vehículos)? Una afirmación en tal sentido haría muy peligrosa la norma por cuanto con ella se podría paralizar toda la gestión administrativa.

Diferente es la legitimidad en el caso de que la acción sea ejercida por el Fiscal General de la República, ya que al mismo sólo se le exige ser el tutor de un interés general.

#### 5. *Incorrecta acumulación de acciones*

La acción del artículo 111 de la LOCSJ no puede acumularse a ninguna otra acción de impugnación por cuanto los procedimientos son incompatibles. ¿Se excluye igualmente la posibilidad de otras acciones derivadas del contrato? ¿Es posible la acumulación de daños y perjuicios por responsabilidad de las partes contratantes? La respuesta dependerá de si es o no necesario ejecutar el antejuicio administrativo en la forma que se analizará de inmediato.

#### 6. *Agotamiento del antejuicio administrativo*

En las demandas contra la República se exige como requisito para su admisión el agotamiento del antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¿Cuál es el objeto del antejuicio administrativo? Hay que dar respuesta a esta interrogante para poder determinar si cabe o no en la acción prevista en el artículo 111, el agotamiento del antejuicio.

Al respecto, el procedimiento previo constituye una forma de autotutela administrativa como todo antejuicio administrativo por cuanto está destinado a permitir que la Administración se entere de las eventuales acciones que en su contra podrían interponerse, a fin de conocer el alcance y fundamento de las mismas. El antejuicio es así un medio de defensa patrimonial de la República, ya que se eleva ante sus órganos competentes (Administración Activa a quien se imputa la conducta demandada y Administración Consultiva que interviene en el trámite) para que los mismos puedan preparar su eventual defensa jurisdiccional, o reconsiderar su propia conducta a los fines de un acuerdo con el eventual demandante. Igualmente opera el antejuicio como un medio de llegar a la satisfacción de las pretensiones que podrían deducirse en juicio, antes de que el mismo sea instaurado.

A nuestro ver, el tercero impugnante, o bien el Fiscal General de la República, no tienen ninguna pretensión de condena contra la Administración, por lo cual no debería requerirse el agotamiento del antejuicio administrativo. El tercero impugnante o el Fiscal General lo que desean a través del recurso es el restablecimiento de la legitimidad que ha sido afectada por el contrato (por su inconstitucionalidad o ilegalidad), por lo cual están en la misma situación del recurrente que ejerce el recurso contencioso-administrativo de nulidad. Diferente es la situación si el tercero impugnante pretende acumular a su acción la de daños y perjuicios, o cualquier otra que implique una condenatoria de la Administración, porque en tales casos deberá agotar el antejuicio administrativo.

#### IV. PROCEDIMIENTO DE LA ACCION DE NULIDAD

Vamos entonces cómo se desarrolla el proceso de la acción prevista en el artículo 111 de la LOCSJ.

La acción se ejerce mediante demanda que ha de tener las condiciones previstas en el artículo 340 del CPC. Recordemos que si se acumula a la de nulidad la de daños y perjuicios deberá demostrarse el agotamiento del antejuicio administrativo.

Junto con la demanda se consignará una copia simple de ella y de los anexos que la acompañen a los fines de su remisión al Procurador General de la República. Presentada la demanda, el Juzgado de Sustanciación habrá de decidir sobre la misma dentro de los tres días de despacho siguientes. Procederá así el Tribunal a analizar la existencia de los requisitos de admisibilidad. El auto de inadmisión deberá ser motivado señalando la existencia de algunas de las causales previstas en el artículo 84 de la LOCSJ o en la cosa juzgada y contra esta decisión podrá elevarse apelación ante la Corte dentro de los cinco días de despacho siguientes.

Si por el contrario la acción es admitida, se procederá de inmediato a citar a las partes. Si una de las partes del contrato es la República, se le citará en la persona del Procurador General de la República a quien se remitirá copia del libelo y de la documentación acompañada al mismo. Practicada la restitución, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, no se requerirá una nueva notificación sino cuando lo exija alguna disposición especial del CPC. El artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece lo siguiente: "Las citaciones que hayan de hacerse al Procurador General de la República para la contestación de demandas, se efectuarán por medio de oficio al cual deberá acompañarse copia del libelo y de los recaudos producidos por el actor. El oficio será entregado personalmente al Procurador, a quien haga sus veces o a cualesquiera de sus Direc-

tores, y desde la fecha de la consignación por el Alguacil, en el expediente respectivo, de la constancia firmada, comenzar a correr un lapso de quince (15) días hábiles a cuya terminación se considerará consumada la citación del funcionario y comenzará a correr el término correspondiente para la contestación de la demanda. El Procurador podrá darse por citado en cualquier momento dentro del lapso de citación”.

Por lo que respecta a los Municipios, los mismos no tienen un régimen especial de citación, pero se obliga al juez a notificarlos de todos los actos procesales y, en especial, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso de la fijación de la oportunidad para la realización de algún acto. En este caso, vencido un plazo de ocho días, la entidad se tendrá por notificada. Esta regla de la notificación rige también para la República.

De allí en adelante el procedimiento se rige por las normas del proceso civil ordinario hasta el fin de la sustanciación en que es devuelto el expediente a la Sala y se procede a la primera etapa de la relación, al acto de informes y a la segunda etapa de la relación, incluida la cual se pasa a dictar sentencia.

#### V. PROBLEMAS PROCESALES DE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTICULO 111

Antes que nada debemos determinar cuál es la situación de los co-contratantes, esto es, de las partes en el contrato impugnado por el tercero.

Indudablemente se trata de una pluralidad de partes las cuales actuarán por coordinación, esto es, se tratará de partes principales o iguales. Es decir, entre ellas no habrá relación de la subordinación que se crea en el caso de que la relación sea entre partes adhesivas o desiguales.

Cuando se trata de una pluralidad de partes que actúan por coordinación, hay que distinguir si las mismas están unidas en su relación procesal, caso en el cual existirá un *litis consorcio*, o si están enfrentadas en su relación procesal, caso en el cual (antagonismo) se tratará de una tercería.

Indudablemente que las partes del contrato deberán actuar en el litigio como co-demandados, por lo cual estarán situados en un mismo plano (por coordinación) y unidas en su actuación procesal. Su posición en la *litis* es pasiva por cuanto son los demandados y lo que cabe determinar es si se trata de un *litis consorcio* simple, facultativo o voluntario en los cuales su unión se debe a su plena y espontánea voluntad; o si se trata de un *litis consorcio* necesario calificado o especial en el cual no existe una simple autorización de que actúen en forma conjunta sino una carga de que así suceda.

A nuestro ver, dada la condición de co-demandados, se tratará de un *litis consorcio* pasivo necesario.

El carácter necesario del *litis consorcio* exige que las alegaciones y las pruebas favorezcan a la totalidad pero sólo perjudiquen a quienes las promueven.

El proceso se decide en una sola sentencia y asimismo lo será cualquier acto de terminación anormal del proceso (renuncia, desistimiento, transacción).

El resultado del proceso valdrá frente a todos. El recurso interpuesto por uno solo de ellos favorecerá a los demás y las costas se reparten por partes iguales.

## VI. LA ACCION DE INEXISTENCIA CONTRA LOS CONTRATOS MUNICIPALES PREVISTOS EN LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

El artículo 109 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal contempla una acción análoga a la consagrada en el artículo 111 de la LOCSJ. En efecto, esta norma prohíbe a los Municipios y Distritos donar o dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo las entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, caso en el cual deberá dictarse un acuerdo del Concejo o Cabildo que deberá ser propuesto por el Alcalde y aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes. Igual prohibición rige para los contratos de enfiteusis relativos a los ejidos y otros inmuebles.

Según la ley que rige a los Municipios, se considerará inexistente cualquier convenio, acuerdo o contrato que se encuentre en los siguientes supuestos:

A. Cuando su objeto sea la donación, usufructo, comodato o enfiteusis de bienes inmuebles del dominio privado que se otorguen a un sujeto o entidad privada.

B. Cuando se trate de un contrato de los antes mencionados efectuado con entidades públicas sin la aprobación mediante acuerdo del Concejo o Cabildo.

Ahora bien, si a pesar de las prohibiciones señaladas, el contrato llegare a realizarse, el Concejo o Cabildo declarará su inexistencia, lo cual deberá ser publicado en la *Gaceta Municipal o Distrital*.

Cualquier vecino del Municipio está legitimado para solicitar la declaratoria de inexistencia y, en caso de negativa o silencio, podrá acudir dentro de los sesenta días siguientes a la solicitud ante el juez contencioso-administrativo para que éste, constatada la contravención, declare de pleno derecho la inexistencia.

Esta es una acción muy particular que, a diferencia de la dispuesta en el artículo 111 de la LOCSJ no se tramita por la vía de las demandas, sino por la del recurso de nulidad de los actos de efectos particulares.

## LA ACCION DE REINTEGRO EN NUESTRO CODIGO TRIBUTARIO

Sonia Zapata Canillas  
Abogado

### SUMARIO

#### I. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA ACCION DE REINTEGRO

1. *Fundamento jurídico.* 2. *Naturaleza jurídica.* 3. *Tributos sujetos a repetición.* 4. *Supuestos que pueden dar lugar a la acción de repetición.*

#### II. ASPECTOS PROCESALES DE LA ACCION DE REINTEGRO

1. *Requisitos de procedencia.* 2. *Las partes en el proceso.* A. Sujeto activo de la acción de repetición. B. Sujeto pasivo de la acción de repetición. 3. *El procedimiento de repetición.* A. La reclamación administrativa. a. Naturaleza jurídica. b. Competencia y procedimiento. B. La acción judicial. a. Competencia y procedimiento. b. La sentencia.

#### III. CONCLUSIONES

#### I. ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA ACCION DE REINTEGRO

##### 1. *Fundamento jurídico*

La acción de repetición, en los términos expresados en el artículo 166 del Código Orgánico Tributario, es el medio procesal otorgado por el legislador a los contribuyentes, para obtener la restitución de lo "pagado indebidamente".

De lo anterior es fácil deducir que el medio procesal a que nos referimos tiene su base en la figura del "pago de lo indebido" reconocida de antaño como una importante fuente de obligaciones de carácter extracontractual.

En el ámbito del derecho privado el pago de lo indebido encuentra su fundamento legal en el primer párrafo del artículo 1.178 del Código Civil, el cual a la letra reza: "todo pago supone una deuda: lo que ha sido pagado sin deberse está sujeto a repetición".

Según afirma el autor Eloy Maduro Luyando: "...El supuesto del pago de lo indebido es aquel que ocurre cuando una persona denominada *solvens* efectúa un pago a otra persona denominada *accipiens*, sin tener una causa que lo justifique o legitime...". Continúa afirmando el citado autor que: "La expresión de lo indebido quiere significar que el pago efectuado por el *solvens* no responde ni obedece a ninguna causa que lo legitime, es decir, que es un pago que no tiene causa, que lo pagado lo ha sido sin que realmente se deba"<sup>1</sup>.

Siendo como es que se trata de un pago sin causa, resulta lógico que se le otorgue al *solvens* la posibilidad de obtener la repetición, devolución o reintegro de lo pagado.

Es de destacar en este punto, que en el derecho privado la expresión "pago" se utiliza en forma genérica referido al cumplimiento o ejecución de una determinada prestación y no necesariamente debe consistir en la entrega de una suma de dinero.

1. Maduro L., Eloy. *Curso de obligaciones, Derecho Civil III*. Fondo Editorial Luis Sanojo. Colección Grandes Juristas, 1983, pp. 730 y 731.

En el derecho público, específicamente en el derecho tributario, el pago sí está referido exclusivamente a sumas de dinero en virtud del carácter netamente pecuniario del objeto de la obligación tributaria en los sistemas modernos.

Trasladando los conceptos antes señalados al derecho tributario, debemos concluir que la acción de reintegro es el medio del cual pueden valerse los contribuyentes para obtener la restitución de los tributos pagados indebidamente a aquellos entes con "competencia tributaria".

En nuestro criterio esta posibilidad no sólo encuentra su fundamento en la ley sino también, como bien afirma el conocido tributarista argentino Giuliani Fonrouge, en uno de los principios generales del derecho: la equidad "...que exige que nadie se enriquezca sin derecho a expensas de otro"<sup>2</sup>.

## 2. Naturaleza jurídica de la acción

En este punto pretendemos dilucidar la naturaleza jurídica del medio consagrado en el Código Orgánico Tributario para obtener la repetición de lo indebidamente pagado.

La duda se plantea si consideramos que en el artículo 166 del Código se utiliza el término *reclamación* y no la palabra *demanda* y se torna más complicado el asunto si tomamos en cuenta que, además, el mismo Código establece que el procedimiento para efectuar la reclamación judicial es el previsto para el Recurso Contencioso-Tributario (artículo 171).

Ante esta circunstancia cabría preguntarse válidamente si en definitiva nos encontramos frente a una demanda, reclamación o recurso.

Creemos que el término "reclamación" podría resultar apropiado para referirnos a la solicitud de reintegro en sede administrativa, lo cual trataremos más adelante. Sin embargo, la acción incoada a nivel judicial debe tener una calificación más precisa.

En este sentido conviene analizar los rasgos elementales que nos permiten distinguir los conceptos de "demanda" y "recurso".

Como es sabido, la palabra "acción" está referida, en términos genéricos, a la posibilidad jurídica en manos de los particulares de acceder a la administración de justicia para la satisfacción de sus pretensiones. Tanto la demanda como el recurso judicial o contencioso constituyen especies del género acción. Ahora bien, en derecho público, la demanda difiere del Recurso Contencioso en tanto que el segundo se contrae a la revisión por parte de los órganos jurisdiccionales de la legalidad de los actos administrativos. De esta manera, el resultado en este tipo de recursos se reduce, en principio, a la anulación o confirmación del acto administrativo impugnado. De allí que se le califique como un "recurso objetivo", puesto que independientemente de las pretensiones del recurrente, la actividad jurisdiccional se limita al análisis y examen de la legalidad de un determinado acto administrativo.

El concepto de "demanda", por su parte, va mucho más allá pues supone el conocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales de las más variadas pretensiones lo cual traspasa los límites de una simple revisión de legalidad.

Independientemente de que nuestro Máximo Tribunal ha reservado el término "acción de nulidad" para referirse a los actos de efectos generales y "recurso contencioso-administrativo de anulación" para los actos administrativos de efectos particulares<sup>3</sup>, lo cierto es que, en estos últimos, la decisión del órgano judicial se traduce siem-

2. Fonrouge, Giuliani. *Derecho Financiero*. Volumen II. Ediciones Depalma. Buenos Aires, 3ª edición, p. 785.

3. Lárez Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. UCV. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 6ª edición. 1986, p. 728.



pre en una declaratoria con o sin lugar dependiendo de que el juez concluya que el acto recurrido está o no afectado del vicio de ilegalidad alegado.

En este orden de ideas es forzoso concluir que, siendo como es que el recurso contencioso-tributario, como una especie del contencioso-administrativo genérico, es un procedimiento judicial de revisión de la legalidad de los actos emanados de la Administración Tributaria, el procedimiento de reintegro consagrado en el Código Orgánico Tributario no debe ser calificado como tal, sino como una verdadera *demand*a de contenido patrimonial.

Así pues, compartimos sobre este particular la opinión del profesor Gabriel Ruan Santos en el sentido de que, no obstante que el legislador sometió el conocimiento y decisión de esta reclamación judicial al procedimiento previsto para el recurso contencioso-tributario, tal circunstancia "...no determina la naturaleza de la repetición de pago sino que la acerca a la noción de lo que en el derecho francés ha sido llamado como recurso de plena jurisdicción, el cual consiste en una verdadera demanda patrimonial contra la Administración, sometida a la existencia de una decisión previa de la misma sobre la procedencia o improcedencia de la reclamación particular"<sup>4</sup>.

Se trata pues, en nuestro criterio, de una "demanda" y no propiamente de un Recurso Contencioso-Tributario, aunque el procedimiento a seguir ante el órgano judicial sea el previsto para dichos recursos. Ello porque la acción no va dirigida al examen de la legalidad de un acto administrativo sino a la restitución de lo indebidamente pagado por concepto de tributos.

### 3. *Tributos sujetos a repetición*

El tantas veces citado artículo 166 del Código Orgánico Tributario establece la procedencia de la reclamación respecto a lo pagado indebidamente por tributos, intereses, sanciones y recargos.

De esta forma el legislador ha consagrado la acción en referencia no sólo respecto al tributo principal sino también respecto a sus accesorios como serían los intereses y recargos además de las sanciones.

Por otra parte, al utilizar el término "tributo" resulta claro que la acción procede para obtener la restitución de lo pagado indebidamente en cualquiera de las especies comprendidas en ese concepto genérico, como lo serían impuestos, tasas y contribuciones, debiendo incluir dentro de estas últimas a las denominadas "contribuciones parafiscales", dentro de las cuales citamos como ejemplo típico en nuestro ordenamiento la establecida en la Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

Atendiendo a una de las clasificaciones doctrinarias que se ha hecho de los impuestos, debemos concluir que la acción procede también sea que se trate de los llamados "impuestos directos" o los denominados "impuestos indirectos". Obviamente, en estos últimos la determinación de la titularidad de la acción presenta mayores dificultades por la mayor posibilidad de traslación que los caracteriza, punto sobre el cual volveremos más adelante.

Finalmente, atendiendo a los entes dotados constitucionalmente de potestad tributaria, debemos señalar que la acción en estudio procede respecto a los tributos nacionales. (Ejemplo: el impuesto sobre la renta, impuesto sobre sucesiones, impuestos aduaneros, etc...), estatales y municipales (Ejemplo: patente de industria y comercio, impuesto sobre inmuebles urbanos, impuesto por concepto de publicidad y propaganda comercial, etc.).

4. Ruan Santos, Gabriel. "El Contencioso-Tributario". *Revista de Derecho Público*, No 21, p. 15.

#### 4. *Supuestos que pueden dar lugar a la acción de repetición*

Tal como quedó expuesto *supra*, para que proceda la acción de repetición es menester que la haya precedido un "pago indebido". Ahora bien, en este punto cabe preguntarse: ¿qué debe entenderse en el derecho tributario como "pago indebido"?

Al referirnos al fundamento de esta acción explicamos que en el derecho privado el pago de lo indebido es aquel que no responde ni obedece a ninguna causa.

Trasladando esta noción al campo del derecho tributario, donde la causa de la obligación tributaria es, según la doctrina más generalizada, el hecho imponible<sup>5</sup>, deberíamos concluir que habrá pago indebido y, en consecuencia, sería procedente la acción de repetición, únicamente en los casos de ausencia de hecho imponible. En otras palabras, sólo procedería la acción cuando el contribuyente haya efectuado un pago sin que hubiese acaecido realmente la situación tipificada por el legislador que origina el nacimiento de la obligación tributaria.

Lo desacertado de esta conclusión deviene de la circunstancia de que en esta materia no es aplicable en todo su rigor el concepto de causa en el sentido que le otorgan las concepciones privatistas.

El reintegro, en el derecho tributario, procede por la figura del pago de lo indebido, porque el tributo no se debía; o se debía pero por un importe menor, etc., situaciones estas últimas que pueden presentarse aun habiendo acaecido el hecho imponible. Por ejemplo, casos en que el hecho generador se produjo pero el contribuyente estaba eximido del pago en virtud de una exoneración o liberación.

Sobre este particular, consideramos importante la observación formulada por el tributarista argentino Giuliani Fonrouge, quien manifiesta que la teoría de la causa en nuestra materia carece de relevancia por lo siguiente: "...primero, porque consideramos que la causa no es un elemento de la obligación tributaria y, aparte de esto, porque aun admitiéndola, revestiría características absolutamente distintas de la causa en sentido privatista"<sup>6</sup>.

Descartando la aplicación rigurosa de la teoría de la causa al campo tributario, se amplía la gama de supuestos que pueden dar lugar a la acción de repetición, los cuales pueden originarse en circunstancias de la más variada índole.

La doctrina, sin embargo, se ha encargado de agrupar, con fines didácticos, las principales causas o supuestos que pueden dar lugar a la acción de repetición. En este sentido, consideramos bastante completa la clasificación hecha por el conocido autor Héctor Villegas, que distingue los siguientes supuestos:<sup>7</sup>

1) *Pago erróneo de un tributo.* Ocorre cuando el pago se efectúa por error de de hecho o de derecho. El citado autor señala como ejemplos dentro de este supuesto los siguientes: el sujeto pasivo que paga una suma no debida, o debida en menor medida por error en la determinación, el que paga una suma que ya fue pagada con anterioridad, el que paga por creerse falsamente sujeto pasivo de la obligación tributaria, etc.

Dentro de esta categoría podría estar incluido el supuesto tipificado en el artículo 173 del Código Orgánico Tributario referido al reintegro por haber existido incentivos, franquicias o subsidios que el contribuyente por error, no tomó en cuenta a los efectos de la determinación.

2) *Pago de un tributo que se cree inconstitucional.* El supuesto es el de una ley que crea un tributo que de alguna manera contraría los principios constitucionales en

5. Ver: Marcano, Luis José. "El hecho imponible". Publicación de las Primeras Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario. 1985, p. 68.

6. Fonrouge, Giuliani, *ob. cit.*, p. 785.

7. Villegas, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 3ª edición. 1979, pp. 364 a 366.

esta materia. De ser efectivamente declarado inconstitucional dicho tributo, procedería lógicamente la repetición o reintegro de lo pagado.

Recordemos dentro de este supuesto el conocido caso de la acción de amparo ejercida en contra de la Resolución N° 7 emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en fecha 12 de enero de 1987, en la cual se fijaba la tasa por concepto de inscripción de vehículos en el Registro Automotor Permanente (RAP). De haber sido confirmada por la Corte Suprema de Justicia la sentencia recaída sobre el caso en referencia, los contribuyentes habrían podido obtener la restitución de lo pagado a través de la acción de repetición<sup>8</sup>.

3) *Pago de un tributo que la administración fiscal exige excesivamente.* Aquí la Administración tributaria se extralimita exigiendo el tributo a quien no es sujeto pasivo o requiriendo importes en mayor medida a lo que la ley determina. Obsérvese que la diferencia entre este supuesto y los ejemplos citados en el punto N° 1 radica en que en aquéllos el pago se produce como consecuencia de un error por parte del contribuyente, en tanto que, en este supuesto, el pago se origina en una actuación indebida por parte de la Administración, producto de una extralimitación.

4) *Pago en concepto de retenciones o anticipos a cuenta de un tributo que luego no resulta adeudado o es adeudado en menor cuantía.* Un ejemplo dentro de este supuesto sería en nuestro sistema el pago del anticipo de impuesto por la enajenación de inmuebles establecido en el artículo 92 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1986.

Dejando de lado las críticas que merecía el pago de este anticipo<sup>9</sup> eliminado en la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta, supongamos que dicho anticipo era pagado y luego no se realizaba efectivamente la operación. En este caso, el contribuyente que debió presentar la declaración especial (D-203) y canceló el anticipo, podría haber obtenido a través de la acción de reintegro, la restitución de lo indebidamente pagado.

De la anterior clasificación puede extraerse como regla general que la acción de repetición procede con prescindencia de un acto determinativo expreso por parte de la Administración Tributaria, puesto que, como ha quedado señalado, el pago de lo indebido puede provenir de circunstancias totalmente independientes de cualquier actuación administrativa tal como el error por parte del propio contribuyente. (Esto es lo que sucede generalmente en caso de tributos autoliquidables). Así pues, no compartimos el criterio de aquellos que sostienen que la acción de repetición supone necesariamente la revisión de la legalidad de un acto administrativo tributario, puesto que tal postura conlleva a desconocer la procedencia de la acción de repetición en los casos antes señalados a la vez que confunde las nociones de "demanda" con las de "Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación" y "Recurso Contencioso-Tributario".

No obstante que la agrupación anterior logra englobar una gran variedad de supuestos, debemos señalar que no se trata de una enumeración limitativa, ya que de ella pueden escapar otras situaciones que justificarían la procedencia de la acción de repetición.

8. Para ampliar esta información, consúltese la sentencia del 13-5-87 dictada por el Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario. (*Jurisprudencia Ramírez y Garay*, 1987. Tomo I-C. N° 378-87, pp. 3-5). Y sentencia 364 de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 6-8-87.

9. Recomendamos sobre este punto la lectura de la ponencia presentada por el Dr. Manuel Torres Núñez, en las Primeras Jornadas Venezolanas de Derecho Tributario, intitulada: "Consideraciones sobre la Declaración Especial de Rentas para la Enajenación de Inmuebles".

## II. ASPECTOS PROCESALES DE LA ACCION DE REINTEGRO

1. *Requisitos de procedencia*

Independientemente de los requisitos sustantivos que hacen procedente la acción, los cuales surgen evidentes de las consideraciones planteadas en el capítulo anterior, el único requisito de procedencia de carácter procesal para efectuar la reclamación parece estar referido a la exigencia contenida en los artículos 166 y 171 del Código Orgánico Tributario, en el sentido de que la obligación de reintegrar el tributo indebidamente pagado no esté prescrita.

Los artículos 53 y 54 *ejusdem* establecen el lapso de prescripción de la obligación de la Administración de reintegrar lo recibido por pago indebido de tributos y accesorios. Este lapso de prescripción es de cuatro años que se computará desde el 1º de enero del año siguiente a aquel en que se efectuó el pago indebido.

Establece el artículo 171 que la reclamación administrativa *interrumpe* la prescripción, la cual permanecerá en suspenso durante el lapso de dos meses que establece el artículo 169 para decidir dicha reclamación.

Creemos que es aplicable también la norma contenida en el artículo 55 respecto a la *suspensión* de la prescripción. De allí que sea posible suspender la prescripción para intentar la acción de reintegro mediante una solicitud o petición relacionada con el asunto.

Por otra parte, conviene destacar la previsión contenida en el artículo 57 que niega la posibilidad de intentar la acción de reintegro para obtener la restitución de lo pagado para satisfacer una obligación prescrita *salvo que el pago se hubiere efectuado bajo reserva expresa del derecho a ejercer dicha acción*. Lo anterior es de suma importancia, pues constituye una advertencia o llamado a los contribuyentes, quienes deben estar atentos en el momento del pago de los tributos ya que si la obligación que origina el pago está prescrita, no habría lugar a repetición, con la salvedad antes mencionada.

En relación con los requisitos de procedencia de carácter procesal a que se refiere este punto, resulta interesante la disposición contenida en el artículo 168 del Código Orgánico Tributario, que establece textualmente lo siguiente: "para la procedencia de la reclamación, no es necesario haber pagado bajo protesta".

El pago bajo protesta como requisito para ejercer la acción de reintegro existió durante muchos años en diversos países y aún existe en algunos. Esta exigencia según algunos tenía su justificación en que "...el Estado debía quedar alertado de la posibilidad del litigio a los efectos de que adoptara los recaudos de orden contable o presupuestario necesarios para hacer frente a la posibilidad de tener que restituir ese pago formulado bajo protesta"<sup>10</sup>.

Según afirma Giuliani Fonrouge, es posible que el requisito provenga del derecho norteamericano, pero, señala el autor que en ese país desapareció desde el año 1936<sup>11</sup>.

Creemos que el requisito del pago bajo protesta podría haber tenido sentido durante la absoluta vigencia del conocido principio *solve et repete*. A partir de la entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario, en el cual fue eliminado el requisito del previo pago o afianzamiento, pierde sentido el requisito del pago bajo protesta para ejercer la acción de reintegro, puesto que simplemente no es necesario el pago previo para ejercer las acciones o recursos a que haya lugar (al menos respecto a los tributos regulados directamente por el Código Orgánico Tributario). Lo anterior está igualmente en armonía con el carácter suspensivo del recurso jerárquico y del recurso

10. Villegas, Héctor. *Ob. cit.*, p. 368.

11. Fonrouge, Giuliani. *Ob. cit.*, p. 78.

contencioso-tributario consagrados en los artículos 178 y 162 del Código Orgánico Tributario.

Así pues, parece conveniente la exclusión expresa del requisito en referencia para la procedencia de la acción de reintegro, por tratarse de un requisito anacrónico y carente de sentido en los sistemas tributarios modernos.

## 2. *Las partes del proceso*

Cuando se produce la figura del pago de lo indebido surge una relación jurídica de carácter sustancial; surge una obligación cuyo objeto es una prestación dineraria ("obligación de dar" o restituir una determinada cantidad de dinero).

Los sujetos de esta relación jurídica sustancial, que deberían ser las partes de la relación jurídica procesal, son relativamente fáciles de determinar cuando el pago ha sido satisfecho por el destinatario legal del tributo (aquél respecto al cual se verifica el hecho imponible) y se trata de impuestos que la doctrina califica como "directos". La dificultad se presenta cuando el pago ha sido satisfecho por un sujeto pasivo distinto al contribuyente, y en los casos de los denominados impuestos "indirectos".

En realidad, estos problemas se plantean en relación con el sujeto activo de la relación que será quien tendrá la titularidad de la acción, puesto que respecto al sujeto pasivo la situación es bastante clara. Veamos:

### A. *Sujeto activo de la acción de repetición*

¿Quién puede intervenir como actor en el juicio de repetición?

Antes de responder esta pregunta, creemos conveniente referirnos, aunque en forma somera, a la clasificación que se ha hecho de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, ya que éstos serán en definitiva, los sujetos activos, o más propiamente, los actores, en la relación jurídica procesal de repetición. En otras palabras, son los presuntos deudores del tributo indebidamente pagado quienes utilizarán la acción de reintegro en calidad de actores.

Obviando las consideraciones en torno a las distintas corrientes que existen acerca de la sujeción pasiva de la relación jurídica tributaria principal, nos inclinamos por la clasificación tripartita de los sujetos pasivos que distingue entre: contribuyente, responsable y sustituto.

*El contribuyente:* En los términos del artículo 22 del Código Orgánico Tributario es aquel respecto al cual se verifica el hecho imponible de la obligación tributaria. Se trata, pues, del realizador del hecho imponible y como tal es el deudor a título propio.

*El responsable:* Definido en el artículo 25 *ejusdem*, es igualmente sujeto pasivo de la obligación tributaria, pero no por verificarse respecto a él el hecho imponible, sino porque la ley le impone el deber de cumplir las obligaciones de aquél. Así el responsable debe cumplir con los deberes que corresponderían al contribuyente y lo hace sin desplazar a éste, quien sigue siendo sujeto pasivo a título propio.

*El sustituto:* Es también sujeto pasivo ajeno al acaecimiento del hecho imponible, pero que, por disposición legal, ocupa el lugar de aquél desplazándolo de la relación jurídica tributaria. Volviendo entonces a nuestra pregunta acerca de la titularidad de la acción de repetición, debemos afirmar que la regla es que puede intentar esta acción en todo caso el contribuyente por ser el destinatario legal tributario y, como afirma Villegas: "... el que sufre en sus bienes el peso del tributo en virtud de disposición legal... y ... quien resulta jurídicamente empobrecido"<sup>12</sup>.

12. Villegas, Héctor. *Ob. cit.*, p. 367.

Respecto al que paga una deuda tributaria ajena (responsable o sustituto), compartimos el criterio de que sólo pueden intentar la acción en referencia si de su pago indebido deriva un personal perjuicio o que lo empobrece sin causa.

Este empobrecimiento depende generalmente de la posibilidad que tengan estos últimos de solicitar al contribuyente el reintegro de lo indebidamente pagado. Ejemplo: si el responsable pagó por el contribuyente una suma que éste ya había pagado, no podrá solicitarle la restitución de dicha suma y, por lo tanto, sufrirá un empobrecimiento que lo legitimará para intentar la acción de reintegro.

Sobre este punto es interesante señalar la situación específica de un grupo especial de responsables como son los "agentes de retención". Al parecer, cierta jurisprudencia extranjera había opuesto cierta resistencia para admitir la titularidad de la acción de los agentes de retención en la acción de repetición.

De acuerdo con el artículo 28 del Código Orgánico Tributario, el agente de retención es un responsable a título directo. El mismo artículo establece en su último aparte que dicho agente es responsable ante el contribuyente por retenciones efectuadas sin normas legales o reglamentarias que las autoricen, y otorga al contribuyente la facultad de intentar el reintegro ante la Administración si el agente enteró lo retenido. Por su parte, el artículo 29 *ejusdem* establece el derecho del responsable a reclamar del contribuyente el reintegro de las cantidades que hubiere pagado por él. En este orden de ideas resulta obvio que si se trata de un pago indebido, nada tiene que reclamar el responsable al contribuyente y, en tal virtud, la única forma de obtener la restitución es intentando directamente la acción de reintegro ante el Fisco.

Sobre este particular existe una interesante sentencia del Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario, en la cual quedó establecido lo siguiente: "...La cualidad y el interés para reclamar al Fisco el reintegro de lo que éste recibió indebidamente la tiene así el agente de retención, que fue quien hizo el pago indebido y el que ya respondió ante el banco retenido. ¿De qué otra manera recuperaría lo que pagó indebidamente?" (Ver sentencia del 4-6-87 dictada por el Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario. Publicación Ramírez & Garay, tomo IC, 1987. Nº 377-87, p. 301).

En el caso de los llamados "impuestos directos", las reglas anteriores son de fácil aplicación. En cambio, en los "impuestos indirectos", la cuestión no es tan clara. Recordemos que en los impuestos indirectos la nota distintiva viene dada por la mayor posibilidad de traslación del gravamen<sup>13</sup>.

La jurisprudencia extranjera, específicamente la argentina, había resuelto el problema considerando que, en materia de impuestos al consumo, por ejemplo, el titular era quien poseía el recibo o comprobante de pago.

Esta solución, parece peligrosa, como bien señala el autor argentino Giuliani Fonrouge, porque si bien es cierto que se presume la traslación en la cadena que va desde el productor hasta el consumidor, es posible que no haya habido tal traslación en alguno de los eslabones. En tal virtud, el simple comprobante de pago no debe ser el elemento atributivo de la titularidad, sino que debe determinarse en cada caso si hubo o no efectivamente traslación del gravamen al precio y, en consecuencia, se soportó una carga que efectivamente no se debía y que produjo un empobrecimiento.

Así, por ejemplo, negar la posibilidad de repetir al mayorista, argumentando que éste trasladó el gravamen al minorista en el precio, es objetable, puesto que, en tal caso, este último siempre puede reclamar al primero el importe trasladado, de manera que no habría doble enriquecimiento del reclamante<sup>14</sup>.

13. Cabe destacar que respecto a esta clasificación existe doctrinariamente una enorme disparidad de criterios. Estamos utilizando, por considerarlo válido, el criterio económico basado en la figura de la traslación, con la advertencia de que algunos estudios recientes han demostrado que esta clasificación no es absoluta. (Ver Fonrouge, Giuliani. *Ob. cit.* Volumen II. p. 264).

14. Fonrouge, Giuliani. *Ob. cit.*, p. 795.

### B. *Sujeto pasivo de la acción de repetición*

¿Quién puede ser demandado en la acción de repetición?

Para responder esta pregunta basta con preguntarse a su vez, ¿quién es el sujeto activo de la obligación tributaria? La respuesta no puede ser otra que la siguiente: los entes dotados de “competencia tributaria”.

La “competencia tributaria” es la facultad de ejercitar materialmente la “potestad tributaria”. Se trata de nociones distintas que no deben ser confundidas.

Mientras que la potestad tributaria es la facultad de crear y regular tributos mediante leyes, la competencia tributaria es la facultad de hacer efectiva esa prestación que surge de la ley. Puede suceder que estas facultades coincidan en un mismo ente, pero, lo más frecuente es que un órgano tenga “competencia tributaria” y no poder o “potestad tributaria”.

Así, por ejemplo, respecto a los tributos cuya creación la Constitución atribuye al Poder Nacional (verbigracia: Impuesto sobre la Renta), la potestad tributaria la tiene el Congreso, en tanto que la competencia tributaria es atribuida a un órgano del Poder Ejecutivo, como es el Ministerio de Hacienda.

El demandado en la acción de repetición es lo que el Código Orgánico Tributario, en términos genéricos, denomina “Administración Tributaria”, ya se trate de tributos nacionales, estatales o municipales, si lo vemos desde el punto de vista de la distribución vertical del Poder que atiende a los niveles de descentralización territorial de nuestro sistema. Esa “Administración Tributaria” puede ser también un órgano integrante de la Administración Pública descentralizada, desde el punto de vista funcional, como sería el caso del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

Cuando el demandado es la Administración Tributaria Nacional, suele hablarse de “Fisco Nacional”, y su defensa en juicio la ejerce el Procurador General de la República, a través de sus representantes (artículo 2, numeral 1, de la LOPGR).

Cuando el demandado es la Administración Tributaria Municipal, se habla de “Fisco Municipal” a tenor de lo establecido en el artículo 100 de la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y su defensa en juicio la ejerce el Síndico Procurador Municipal a través de sus representantes (artículo 87, numeral 2, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

### 3. *El procedimiento de repetición*

En este subcapítulo analizaremos el procedimiento de repetición en sus dos fases: la reclamación administrativa y la acción judicial.

#### A. *La reclamación administrativa*

##### a. *Naturaleza jurídica*

Consideramos que la naturaleza de la reclamación administrativa a que se refieren los artículos 167 y siguientes del Código Orgánico Tributario, es la de un verdadero “antejuicio administrativo”.

Se trata, en nuestro criterio, de un proceso asimilable al procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República, consagrado en términos generales en el Título III, Capítulo I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El punto nos parece interesante puesto que podría pensarse equivocadamente que la mencionada reclamación es una especie de proceso de revisión, y su exigencia antes de intentar la acción judicial podría entenderse, erróneamente, como un requisito de agotamiento de la vía administrativa.

No se trata de un procedimiento de segundo grado, o de revisión de un acto administrativo, pues para intentar la reclamación ni siquiera es indispensable la existencia de un acto administrativo. En efecto, pensemos en el caso del pago indebido de un tributo "autoliquidable". Aquí no existe un acto administrativo y, sin embargo, resulta evidente que procedería la reclamación si se trata realmente de un pago indebido.

Lo anterior no deja de tener importancia si consideramos que la naturaleza de esta reclamación es determinante a los efectos de establecer el procedimiento correcto a seguir en la fase jurisdiccional.

En efecto, de asimilar esta reclamación a un procedimiento de revisión de un acto administrativo o como un requisito de agotamiento de la vía administrativa, deberíamos concluir que en la fase judicial el procedimiento a seguir es el del Recurso Contencioso de Anulación. Si por el contrario interpretamos que la reclamación constituye, como en efecto pensamos, un antejuicio administrativo o procedimiento previo a las demandas intentadas contra los órganos de la Administración Pública, el resultado en lo tocante a la naturaleza de la acción judicial y al procedimiento aplicable será distinto.

La duda no se plantea respecto a los tributos regulados directamente por el Código Orgánico Tributario, ya que en tales casos, el procedimiento para la reclamación administrativa está contemplado en los artículos 167 y siguientes de dicho Código y el procedimiento judicial a seguir es el previsto para los Recursos Contencioso-Tributarios por mandato del artículo 171 *ejusdem*, a pesar de tratarse de una demanda.

El problema se suscita en casos de demandas de repetición de tributos no regulados directamente por el mencionado texto normativo, como es el caso de los tributos municipales.

Ante la ausencia de disposiciones sobre este particular en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con fundamento en el criterio expresado de que la acción de repetición constituye una auténtica demanda, podría pensarse que la reclamación administrativa debiera consistir en un procedimiento análogo al previsto en los artículos 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República previo a las demandas contra la República. Sin embargo, habida cuenta que el "antejuicio administrativo" constituye una limitación al derecho de acceso a la justicia toda vez que condiciona la admisibilidad de la demanda a la existencia de una reclamación previa, tal exigencia sólo puede establecerse expresamente por vía legislativa. Recuérdese que las limitaciones a los derechos humanos, como es el derecho de acceso a la justicia, deben ser interpretadas restrictivamente y no admiten, en ningún caso la analogía, ni otro medio de interpretación extensiva.

Tal como hemos señalado *supra*, no existe en la Ley Orgánica de Régimen Municipal limitación alguna de esta naturaleza. Por otro lado, desconocemos que el punto haya sido regulado explícitamente por el Legislador Municipal.

De lo anterior, es forzoso concluir que no es jurídicamente exigible la reclamación administrativa previa para intentar la demanda de repetición en contra de entes públicos territoriales, salvo que un acto legislativo estatal o municipal expresamente lo establezca <sup>15</sup>.

Por lo demás, no creemos que la exigibilidad del antejuicio administrativo pueda equipararse a una "prerrogativa" o "privilegio" en los términos del artículo 102 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

15. Véase sobre este particular la conferencia dictada por el tributarista brasileiro José Antonio De Paula Santos Neto en el Congreso Internacional "Participação e processo", celebrado en São Paulo, Brasil, en junio de 1988. La conferencia en referencia intitulada "Interesse Processual na Ação de repetição do indébito tributario: irrelevancia do prévio requerimento administrativo", aparece publicada en *Participação e Processo*, Editora Revista Dos Tribunais. São Paulo, 1988, pp. 404 y ss.



Insistimos en que el carácter de esta reclamación no es el de un proceso de revisión de un acto administrativo, de modo que la decisión que recaiga sobre la misma no debe ser impugnada por vía del procedimiento contencioso-administrativo de anulación, sino que, por el contrario, en caso de ser negativa, debe ser asumida como la satisfacción de un extremo requerido para intentar la demanda respectiva.

La necesidad, entonces, de efectuar la reclamación administrativa antes de intentar la acción judicial, es la que surge del sentido mismo del llamado "antejuicio administrativo", lo cual refuerza nuestra posición inicial en el sentido de que la acción judicial es una verdadera demanda y no un Recurso Contencioso-Tributario, ni Contencioso-Administrativo de Anulación.

El Legislador del Código Orgánico Tributario ha seguido los lineamientos generales del procedimiento previo regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, se observan algunas diferencias que a continuación señalaremos, no sin antes advertir que no debe haber dudas respecto a la aplicación prevalente del procedimiento previsto en el Código Orgánico Tributario y no el regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por razones obvias: igualmente orgánico pero *especial y posterior*.

#### b. Competencia administrativa y procedimiento de reclamación

En cuanto a la competencia, debemos precisar dos cosas: ¿cuál es el órgano competente para recibir la reclamación? y ¿cuál es el órgano competente para decidir?

Respecto a lo primero, tenemos que, para determinar el órgano ante el cual debe interponerse la reclamación, debemos distinguir:

1) Los tributos administrados por el Ministerio de Hacienda: En este caso, la reclamación se interpone ante la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda o a través de cualquiera de las oficinas administrativas tributarias nacionales. (Direcciones generales sectoriales de rentas).

2) Los tributos no administrados por el Ministerio de Hacienda: En este caso la reclamación se interpone ante el respectivo organismo administrativo.

Respecto al órgano competente para decidir, siguiendo la anterior distinción, tenemos que:

1) Si se trata de tributos administrados por el Ministerio de Hacienda, la decisión corresponde al Director General de Rentas de dicho Ministerio. Sin embargo, esta atribución es susceptible de delegación en los términos establecidos en el artículo 167 del Código Orgánico Tributario.

2) En los casos de tributos no administrados por el Ministerio de Hacienda, la decisión corresponde a la más alta autoridad jerárquica del organismo de que se trate, para lo cual habrá que analizar el instrumento de distribución organizativa interna, en cada caso.

Ahora bien, entrando en el estudio del procedimiento en esta fase, el mismo se inicia con la reclamación que, de acuerdo con la Resolución N° 039 del Ministerio de Hacienda de fecha 17 de diciembre de 1991<sup>16</sup>, debe consistir en una solicitud en papel sellado o papel común con su correspondiente timbre fiscal.

Se exige, además, en la mencionada Resolución que se acompañe a la solicitud los documentos que demuestren fehacientemente el monto del reintegro a que tiene derecho el contribuyente y, en casos de representación, el documento donde se acredite tal representación.

Aunque el Código Orgánico Tributario no lo establece expresamente, por un principio ampliamente reconocido y expresamente consagrado en nuestro ordena-

16. Publicada en *Gaceta Oficial* N° 279.688 del 23-12-91.

miento positivo<sup>17</sup>, el contribuyente tiene la facultad de exigir que se le dé recibo del escrito presentado.

El lapso para decidir la reclamación es un plazo no mayor de dos meses contados a partir de la fecha de recepción del escrito de reclamación.

Veamos ahora las formas en que puede culminar esta reclamación o procedimiento previo. Pueden suceder dos cosas: que la Administración decida en el plazo antes mencionado, o que no lo haga en dicho lapso.

Si la Administración decide en el plazo señalado y la decisión es favorable, establece el artículo 170 del Código Tributario que "...los créditos reconocidos serán compensados, de oficio o a petición de parte, con deudas tributarias ya determinadas, de acuerdo con el artículo 46 de este Código". No obstante que la norma sólo establece como posibilidad la compensación, nada obsta para que el reclamante obtenga efectivamente el reintegro si no hay deudas que compensar.

Si la decisión es desfavorable, total o parcialmente, el reclamante queda facultado para intentar la acción judicial.

Si la Administración no decide en el plazo señalado, el contribuyente debe considerar denegada la reclamación e intentar la acción judicial. Se observa aquí que el legislador del Código Orgánico Tributario ha consagrado la figura del "silencio negativo" en este procedimiento previo, siguiendo en este sentido las disposiciones equivalentes que sobre el particular ha establecido la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 33).

#### B. *La acción judicial*

Visto que ya hemos dejado expresado nuestro criterio en relación con la naturaleza del procedimiento judicial de reintegro en el sentido de que se trata de una verdadera demanda y no de un Recurso Contencioso-Tributario, pasemos a analizar los aspectos relativos a la competencia judicial, al procedimiento y a la sentencia.

##### a. *Competencia judicial y procedimiento*

Los órganos judiciales competentes para conocer de la acción de repetición, son, en el caso de los tributos regulados directamente por el Código, los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario, debiendo conocer en segunda instancia la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. El procedimiento en segunda instancia, será por expresa disposición del artículo 189 del Código Orgánico Tributario, el establecido en los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a los tributos municipales, tenemos que la aplicación supletoria del Código Orgánico Tributario a dichos tributos (artículo 1), impide que sean los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario los que conozcan y decidan este tipo de acciones. Así lo ha interpretado la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa mediante auto de fecha 7 de noviembre de 1985, en cuya parte pertinente se expresa lo siguiente: "...la Sala reitera en esta oportunidad que en cuanto a tributos municipales, no es admisible el Recurso Contencioso-Tributario, sino que, en todo caso, debe acudir al Contencioso Ordinario, porque, siendo el Código supletorio, sus reglas en materia de lo contencioso son aplicables sólo en cuanto no existan otras vías procesales o jurisdiccionales a las que acudir y, por eso, no hay el conten-

17. Artículo 46 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

cioso-tributario en lo municipal porque puede acudirse a la vía del contencioso genérico...”<sup>18</sup>.

Si bien es cierto que la Corte no lo dejó establecido expresamente, al haber recaído el auto en cuestión sobre un caso referido a una “solicitud” de reintegro hecha a un Municipio, pareciera que, en criterio de nuestro Máximo Tribunal, este tipo de acción, referida a tributos municipales, debe ser conocida por tribunales con competencia en lo Contencioso-Administrativo, conforme al procedimiento establecido en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, consideramos que el contenido de la decisión antes transcrita en su parte pertinente, está determinado por la actuación del propio contribuyente que, en el caso concreto, estaba impugnando la Resolución denegatoria de la solicitud de reintegro mediante el Recurso Contencioso-Tributario.

Así se desprende de un fallo más reciente emanado también de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el cual quedó establecido: “... Por tanto, *dado que el recurso va dirigido a lograr la nulidad de la resolución del Concejo Municipal del Municipio Autónomo Independencia del Estado Miranda*, sin número, de fecha 21 de marzo de 1990, acompañada de oficio, sin número, de fecha 16 de abril de 1990, *que negó la solicitud de reintegro y compensación de Patente de Industria y Comercio*, los tribunales competentes son, como bien señaló el *a quo*, los Juzgados Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, y así es declarado” (subrayados nuestros)<sup>19</sup>.

Evidentemente, si el contribuyente plantea su acción como un Recurso Contencioso-Administrativo de anulación en contra del acto denegatorio, es lógico que la Corte haya concluido como lo hizo, que el conocimiento del mismo corresponde a los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso-Administrativo. Sin embargo, tal decisión no implica en modo alguno, a nuestro juicio, que la Corte considere que *la demanda de repetición* de tributos municipales deba ser ventilada en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ya hemos expresado nuestro criterio en el sentido de que la acción de repetición constituye una demanda y no un Recurso Contencioso de Anulación. Para demostrar lo anterior hemos mencionado algunos ejemplos en los cuales procede la acción de repetición sin que exista acto administrativo alguno que recurrir (casos de pago indebido por error del contribuyente). Por su parte, hemos señalado que la circunstancia de que el Código Orgánico Tributario ordene la tramitación de este procedimiento conforme a las disposiciones establecidas para el Recurso Contencioso-Tributario no determina en forma alguna su naturaleza, que no es otra que la de una verdadera demanda patrimonial contra un ente dotado de competencia tributaria.

Pues bien, todo lo anterior determina nuestra conclusión de que la competencia judicial respecto a la acción de repetición en materia de tributos municipales no debe corresponder a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, ni el procedimiento aplicable es el previsto en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, consideramos que la acción de repetición para obtener el reintegro de tributos municipales indebidamente pagados debe intentarse ante los tribunales competentes conforme a las previsiones del derecho común, y el procedimiento a seguir debe ser el del juicio ordinario, conforme a lo establecido en el artículo 183, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

18. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Oscar R. Pierre Tapia, noviembre 1985, tomo 11, p. 58.

19. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*. Oscar R. Pierre Tapia, mayo de 1991, tomo 5, p. 133.

Así pues, consideramos que la repetición de pago se encuentra ubicada en la categoría de contenciosos que el conocido administrativista venezolano Allan R. Brewer-Carías califica como "El proceso contencioso de las demandas contra los entes públicos", en el cual, según afirma el citado autor, "...no sólo se establece una verdadera *litis* procesal entre el demandante y demandado, que se desarrolla a través de un proceso subjetivo entre partes sino que tiene la característica general de orden negativo de que en el objeto de la demanda y de las pretensiones del demandante no hay actos administrativos envueltos. Por tanto, la relación jurídica procesal que se origina en estas demandas contra los entes públicos no tiene su origen en un acto administrativo que deba recurrirse, pues si ese fuera el caso, correspondería a lo que hemos denominado el contencioso de los actos administrativos".

En este orden de ideas, concluye el referido autor, respecto a la competencia para conocer de estas demandas contra entes públicos territoriales lo siguiente: "...sólo las demandas contra la República caen dentro de la competencia de los tribunales contencioso-administrativos pues las demandas contra los Estados y Municipios se deben intentar ante los tribunales ordinarios de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, quienes son los competentes para conocer de ellas en primera instancia. Sólo de las apelaciones contra las decisiones que dicten estos tribunales, es que se ha atribuido competencia para conocer de las mismas a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos"<sup>20</sup>.

En apoyo de lo anterior, conviene citar lo expresado en el mismo sentido por el administrativista Eloy Lárez Martínez cuando sostiene: "...no pueden ser demandados ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los Estados y Municipios, salvo el caso de que la acción derive de contratos administrativos. En cualquier otro caso, conocerían en primera instancia los tribunales competentes, de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial, de cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados y Municipios (artículo 183, ordinal 1º, de la LOCSJ)"<sup>21</sup>.

En conclusión, respecto a los tributos directamente regulados por el Código Orgánico Tributario, la competencia en materia de acción de repetición corresponde a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario y el procedimiento aplicable es el establecido en los artículos 174 y siguientes de dicho Código. Por su parte, en cuanto a tributos municipales, habida consideración de la aplicación supletoria del mencionado Código respecto a los mismos, tomando en cuenta la naturaleza misma de la acción de repetición, consideramos que lo adecuado es que la competencia la ejerzan los tribunales correspondientes conforme al derecho común y el procedimiento aplicable, debe ser, en nuestro criterio, el del juicio ordinario.

#### b) *La sentencia*

La decisión en la acción de repetición, en caso de ser favorable, debe traducirse en la orden o condena de reintegrar al demandante lo indebidamente pagado, debiendo señalar, además, como apunta el profesor Gabriel Ruan Santos en su obra citada, "...los intereses devengados por dicha suma a partir del vencimiento del lapso de dos meses para decidir la reclamación en sede administrativa y hasta la fecha de reintegro (artículos 172, 60 y 61 del Código Orgánico Tributario)"<sup>22</sup>.

Igualmente, puede contener la sentencia, la condenatoria en costas, a tenor de lo establecido en el artículo 211 del Código Orgánico Tributario.

20. Brewer-Carías, Allan R. "Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela". *Revista de Derecho Público*, Nº 25, pp. 23 y 24.

21. Lárez Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1990, 8ª edición, p. 810.

22. Ruan Santos, Gabriel. *Ob. cit.*, p. 25.

### III. CONCLUSIONES

1) La acción de reintegro consagrada en los artículos 166 y siguientes del Código Orgánico Tributario tiene su fundamento en la figura jurídica del pago de lo indebido y en el principio de la equidad.

2) Se trata de una verdadera demanda o acción patrimonial y no de un recurso contencioso destinado a obtener la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo. Por tal razón, se le somete a un procedimiento previo o “antejuicio administrativo” y puede ser asimilada a lo que la doctrina administrativa clásica denomina “recurso de plena jurisdicción”.

3) Puede intentarse para obtener la restitución tanto del tributo principal como de sus accesorios, y recaer sobre cualquier clase de tributo.

4) Los supuestos que pueden dar lugar a la acción son múltiples y no deben limitarse a la ausencia de “causa” en el sentido que le otorga a este término el derecho privado.

5) El único requisito de procedencia para intentar la reclamación y, eventualmente, la acción judicial, es que el crédito no esté prescrito.

6) Pueden intentar la acción de repetición el contribuyente, y el responsable si ha sufrido realmente un empobrecimiento por no estar facultado para reclamar restitución al primero.

En los casos de “impuestos directos” es fácil determinar la titularidad de la acción. No así en el caso de los “impuestos indirectos” en los cuales habrá que determinar en cada caso específico el importe trasladado e indebidamente pagado y su consecuencial empobrecimiento para quien lo soportó. En cuanto al sujeto pasivo, éstos son los órganos con “competencia Tributaria”.

7) La reclamación administrativa tiene la naturaleza de un “antejuicio administrativo” y no de un proceso de segundo grado o de revisión administrativa.

8) La acción judicial es una demanda aunque deba seguirse respecto a los tributos nacionales el procedimiento previsto para el Recurso Contencioso-Tributario.

Respecto a los tributos municipales, consideramos que el conocimiento de la demanda corresponde en primera instancia a los tribunales civiles competentes por el territorio y la cuantía, y el procedimiento aplicable es el del juicio ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil. De la apelación de estas decisiones, corresponde conocer a los Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos.

9) La sentencia favorable debe consistir en la orden de reintegro o la declaratoria de compensación, si es procedente, pudiendo contener la condenatoria en costas a tenor del artículo 211 del Código Orgánico Tributario.



## Comentarios Monográficos

### EL DERECHO A LA INFORMACION Y EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Alberto Blanco-Urbe Quintero  
*Abogado*

#### I. EN FRANCIA

Antes de 1978 se encontraba en plena vigencia el llamado secreto administrativo, es decir, la obligación de discreción profesional a cargo de los funcionarios públicos. Así, según el principio en vigor, no existía ningún derecho a la comunicación de los documentos administrativos, salvo disposición legal expresa en contrario, y salvo en los casos en que el secreto perjudicase el derecho a la defensa.

Posteriormente el Legislador francés, con el objetivo democrático de asegurar al máximo la transparencia de la actividad administrativa, facilitando así su control, dictó la Ley Nº 78-753 del 17 de julio de 1978 "para el mejoramiento de las relaciones entre la Administración y el público", modificada por la Ley Nº 79-587 del 11 de julio de 1979 sobre la motivación de los actos administrativos.

De acuerdo al nuevo texto de 1978, toda persona tiene libre acceso a los documentos administrativos que no revistan carácter nominativo, vale decir, que no estén dirigidos o que no se refieran a uno o varios administrados en concreto. Para conocer el contenido de los documentos nominativos se requiere un interés personal, legítimo y directo, el cual ha sido legislativa y jurisprudencialmente reconocido a los terceros que actúan en defensa del ambiente y de la calidad de la vida, en materia de estudio de impacto ambiental, de ordenación del territorio y de planificación y ejecución urbana.

Se consagró de esta forma, un derecho general de acceso, una nueva libertad pública de la tercera generación, que persigue la transparencia y democratización de la actividad administrativa. Al contrario de lo que ocurría antes, el secreto es la excepción.

Veamos ahora el régimen jurídico de este nuevo derecho:

1) Los titulares o beneficiarios de este derecho son los administrados, es decir, los ciudadanos, los extranjeros (incluso los no residentes, en los casos de cooperación transfronteriza), las personas jurídicas y las otras administraciones públicas (nacional, departamental, comunal, establecimientos públicos, etc., según los casos).

2) Como quiera que no se trata de un derecho a la concertación previa o a la co-decisión, sino de un derecho a la información, no todos los documentos administrativos son comunicables. En efecto, para poder conocer el contenido de un documento en particular que, como sabemos, forma parte necesariamente de un procedimiento administrativo, es indispensable que el mismo haya concluido, dando origen a una decisión definitiva. Llegados a este punto, todo simple interesado puede pedir comunicación de todo expediente, incluyendo estadísticas, estudios, reportes, informes, experticias, testimonios, consultas, deliberaciones, instrucciones, etc., y obviamente la decisión en cuestión, cuya motivación es una fuente de información relativa a los demás documentos en que se fundamenta.

3) Modalidades de acceso a los documentos:

a. Solicitud de comunicación: la solicitud no puede ser abstracta ni general; ella debe identificar o precisar el o los documentos en cuestión, e indicar si se hará la con-

sulta directamente en los registros o archivos de la Administración, lo cual será gratuito; o, si se desea obtener copia del expediente, debiendo pagarse la tasa legal.

b. La notificación por razones de eficacia de los actos administrativos de efectos particulares.

c. La publicación de ciertos documentos administrativos: por razones de eficacia o de política, algunos documentos, en especial los actos administrativos de efectos generales, son publicados en diarios, boletines o carteleras oficiales: reglamentos, decretos, resoluciones, directivas, circulares, instrucciones internas, etc. Incluso, por disposición expresa de leyes especiales, hay documentos preparatorios, que aún no han dado lugar a una decisión definitiva, que deben ser publicados, como los proyectos de planes de urbanismo y los estudios de impacto ambiental.

4) Las excepciones a este derecho son de dos órdenes:

a. Los actos protegidos en interés de terceros: aseguran la discreción sobre los documentos administrativos de carácter nominativo a fin de salvaguardar la vida privada, los datos familiares y médicos, todo lo relativo a los informes comerciales, a la propiedad industrial y a la propiedad intelectual.

b. Los secretos protegidos en beneficio del interés público: en materia de orden público, seguridad del Estado, salud pública...

5) Garantías al nuevo derecho de acceso:

Si la Administración se rehúsa expresa o tácitamente a comunicar el contenido de un documento dado, el administrado puede intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación; pero como el juez, en caso de anular la decisión impugnada, no cuenta con el poder de dar órdenes a la Administración, debe limitarse a formular una simple invitación a comunicar el contenido requerido. Es cierto que el juez podría multar al funcionario en caso de desacato, pero el documento continuaría siendo desconocido.

Es por ello que se ha instituido un recurso administrativo previo y opcional que se ejerce por ante una autoridad administrativa independiente (que sólo está sujeta al control jurisdiccional), llamada Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos. Este recurso debe ser intentado dentro del lapso (dos meses) que se tiene para incoar el recurso contencioso-administrativo. La ventaja reside en que el órgano administrativo está obligado a comunicar el documento a la Comisión, la cual, de comprobar la ausencia de las excepciones indicadas, pone al administrado en conocimiento de su contenido, y en caso contrario, siempre queda la posibilidad de recurrir al juez competente.

## II. EN VENEZUELA

La situación actual es parecida a la vigente en Francia antes de 1978. En efecto, según el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), "los Archivos de la Administración Pública Nacional son por su naturaleza reservados para el servicio oficial. Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización especial y concreta del órgano superior respectivo". El artículo 55 (encabezamiento) *ejusdem* dispone que "no se podrá ordenar la exhibición o inspección general de los archivos de ninguna de las Dependencias de la Administración Pública Nacional sino por los organismos a los cuales la ley atribuye específicamente tal función".

Asimismo, el artículo 17 *ejusdem* declara que "las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas. El Presidente de la República podrá declarar reservada alguna de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros"; y, el artículo 56 *ejusdem*, "prohí-



be a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido asimismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas”.

Por lo demás, si bien es cierto que, de acuerdo al artículo 58 *ejusdem*, todo aquel que presentare petición o solicitud ante la Administración, tendrá derecho a que se le expida copia certificada de dicha solicitud, de los documentos acompañados y de la providencia que hubiere recaído, tal derecho no existe en relación a los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación del asunto, ni a los recaudos que la dependencia oficial hubiere agregado. En el mismo orden de ideas, el artículo 60 *ejusdem*, “prohíbe la expedición de certificaciones de mera relación, es decir, aquellas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso o de aquellos asuntos que hubiere presenciado con motivo de sus funciones. Sin embargo, podrán expedirse certificados sobre datos de carácter estadístico, no reservados, que consten en expedientes o registros oficiales que no hayan sido publicados y siempre que no exista prohibición al respecto”.

Cabe destacar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) contiene una importante excepción al principio del secreto de los documentos administrativos, ya que su artículo 59 expresa que “los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado”. Claro que este incipiente principio de publicidad se refiere a documentos de carácter nominativo, por lo que se exige un interés personal, legítimo y directo, pero es un comienzo trascendental.

Resulta curioso que el artículo 54 *ejusdem* señale que el interesado podrá pedir a la autoridad administrativa, que solicite a otros organismos los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes, indicando la oficina donde curse la documentación. Evidentemente, siendo el secreto el principio, resulta obvio que esta disposición alude a las excepciones legales.

Como un ejemplo de tales excepciones, podemos indicar la que emerge de las disposiciones citadas concordadas de los artículos 54 y 60 de la LOAC, y 14 (numeral 8) y 79 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, toda vez que el interesado podrá acudir al Registro Nacional de Información Urbanística llevado por el Ministerio del Desarrollo Urbano, para entrar en conocimiento de la información y documentación que los empresarios, propietarios o promotores y los profesionales responsables de la ejecución de las obras, están obligados a suministrar a las autoridades administrativas, para el ejercicio de sus facultades de control; y de los resultados de las inspecciones respectivas.

Por otro lado, de acuerdo al aparte único del artículo 55 de la LOAC, “podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es de carácter reservado o confidencial”. Igual previsión encontramos en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Podrá solicitarse y acordarse la exhibición de documentos pertinentes al caso, sin menoscabo de lo dispuesto en leyes especiales. Si el documento cuya exhibición se solicite no fuere por su naturaleza de carácter reservado, el Jefe de la Ofici-

na donde estuviere archivado cumplirá la orden judicial por órgano de la Procuraduría General de la República. Del acto de exhibición se levantará un acta, en la cual se dejará constancia, a solicitud de la parte a quien interese, de cualquier circunstancia relacionada con el estado o contenido del documento de cuya exhibición se trate. También podrá dejarse copia certificada o fotostática debidamente autenticada del documento íntegro. Cumplidas estas diligencias, se devolverá el documento al archivo a que corresponda, por órgano del representante de la República que lo haya exhibido". Cabría aquí preguntarse cuál es el alcance del poder del juez para controlar la legalidad y la oportunidad de un acto declaratorio de la confidencialidad de un documento.

También en el ámbito del contencioso-administrativo, el artículo 123 *ejusdem* consagra la posibilidad de solicitar los antecedentes administrativos del caso, pero, si la Administración no da curso a tal pedimento, no existe sanción alguna en su contra capaz de asegurar el conocimiento efectivo del documento requerido.

Otras modalidades de acceso a los documentos administrativos son, por razones de eficacia, la notificación de los actos administrativos de efectos particulares a que alude el artículo 73 de la LOPA; y la publicación a la que están sujetos algunos de estos documentos, en especial los actos administrativos de efectos generales, en la *Gaceta Oficial*, en conformidad con el artículo 72 *ejusdem*. Debemos resaltar que en virtud de leyes especiales, algunos documentos administrativos preparatorios de providencias administrativas definitivas, deben ser publicados antes de la emisión de éstas, para asegurar un proceso de información del público, tendiente a motivar su participación. Tal es el caso de la publicación del proyecto del plan de desarrollo urbano local, en la *Gaceta Municipal*, de acuerdo al parágrafo primero del artículo 42 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Por último, en cuanto a las garantías para el ejercicio de este derecho "excepcional" a la información, podemos citar: el recurso de amparo previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, para el caso en que la negativa de la Administración se traduzca en la violación de un derecho fundamental, tales como el derecho a la defensa, el derecho a peticionar, etc.; el reclamo establecido en el artículo 3 de la LOPA; las responsabilidades administrativa, civil y penal del funcionario público, a que aluden los artículos 4, 6, 100 y 101 de la LOPA, en conformidad con la Ley de Carrera Administrativa; la responsabilidad civil de la Administración; y, los recursos por abstención o negativa, o el contencioso-administrativo, regulados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

### III. CONCLUSION

Habría que hacer una investigación de campo, a fin de determinar la eficiencia de estos dos regímenes jurídicos, en cuanto a la tutela del derecho a la información, en relación a la actividad administrativa.

Teóricamente, el hecho de que Francia reconozca el acceso como el principio, y el secreto como la excepción, mientras que en Venezuela es todo lo contrario, es sin duda muy atractivo, e invita a seguir el ejemplo. Pero, nosotros sabemos que las excepciones pueden generalizarse y extenderse, al grado de producir una inversión en los efectos originalmente concebidos.

Por ello, basta con analizar la aplicación práctica de estas reglas, y verificar el buen funcionamiento de las garantías jurídicas sustantivas y procesales establecidas. Lo importante, en todo caso, es lograr un sano equilibrio entre el derecho a la información, y la protección de los intereses de los terceros y del Estado, para lo cual creemos que el juez es el mejor llamado, dado el rol creativo que debe desempeñar.

## CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DE POLICIA ADMINISTRATIVA

Allan R. Brewer-Carías

Dentro de los cometidos del Estado, además de la actividad de servicio público, de la actividad de fomento y de la actividad de gestión económica se destaca por su importancia y omnipresencia, la actividad de policía, que al igual que los otros cometidos públicos, corresponde a todos los órganos del Estado en sus tres niveles territoriales: nacional, estatal y municipal.

Estas líneas tienen por objeto hacer unas consideraciones generales sobre esta actividad de policía administrativa desde el punto de vista jurídico, a cuya efecto analizaremos, en primer lugar, la noción de policía administrativa; en segundo lugar, la competencia en materia de policía, particularmente en el ámbito municipal; y en tercer lugar, las bases del régimen jurídico de esta actividad del Estado.

### I. LA NOCION DE POLICIA ADMINISTRATIVA

#### 1. *Fundamento constitucional*

El fundamento constitucional de la actividad de policía del Estado, está en el artículo 43 del Texto Fundamental, que regula la libertad, pues esta actividad pública, en su desarrollo está esencialmente vinculada a la idea de libertad. En efecto, esa norma constitucional regula la libertad como el derecho de todos al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la Constitución, esta disposición, redactada en esa forma, sustituyó el viejo y tradicional enunciado de la libertad, que consiste en que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro; nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene y nadie está impedido de ejecutar lo que ella no prohíba.

Ahora bien, esta idea de la libertad, con todas las limitaciones que implica es, sin duda, el fundamento de la actividad de policía del Estado, pues ésta tiene por objeto velar por el mantenimiento del orden público y social, que es el primer límite de la libertad y, además, velar por el respeto de los derechos de los demás, que es el segundo límite de la libertad.

Por tanto, esta actividad del Estado de velar por el mantenimiento del orden público y social y por el respeto mutuo de los derechos constitucionales implica, en primer lugar, la necesaria existencia de la libertad, pero no de una libertad ilimitada, sino de una libertad sujeta a limitaciones y conforme al principio constitucional de la reserva legal, estas limitaciones a los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser establecidos por ley formal. Por tanto, toda actividad de policía requiere previamente de una "regulación de policía" que sólo puede ser establecida mediante ley formal, pues el establecimiento de limitaciones a los derechos individuales está reservada al legislador. Por otra parte, la regulación de policía, además de establecer las limitaciones a los derechos para resguardar el orden público y el respeto de los derechos de los demás, es la que puede establecer la posibilidad de que en el ejercicio de esta actividad policial, con los fines mencionados, los órganos públicos puedan hacer uso de la fuerza pública.

---

## 2. *La finalidad de la policía administrativa*

Ahora bien, de acuerdo a la norma constitucional citada, en la cual, insistimos, está el fundamento de la actividad de policía del Estado, ésta tiene una finalidad específica que es, en primer lugar, el mantenimiento del orden público y social; en segundo lugar, el aseguramiento del respeto de los derechos de las personas, es decir, la protección de la vida, de la honra y de los bienes de las personas; y, en tercer lugar, el evitar el abuso de la libertad de cada quien, en perjuicio tanto del derecho de los demás como de la propia colectividad. Por tanto, es de la esencia de la actividad de policía el compatibilizar el ejercicio de los respectivos derechos ciudadanos, de manera que el ejercicio de la libertad y los derechos por unos, no lesione el derecho de otros, ni lesione a la colectividad en general.

El orden público y social, por tanto, está en la base de toda actividad de policía, configurándose por el conjunto de condiciones de seguridad, de tranquilidad, de salubridad y de moralidad públicas, que hacen posible la vida social ordenada en un momento y lugar determinados.

Por supuesto, ese orden público que concierne a la policía, es el orden material y exterior, considerado como un estado de hecho opuesto al desorden o al estado de turbulencia. Siendo una situación material exterior, no conciernen a la actividad de policía, en general, los desórdenes del espíritu o los desórdenes de conciencia que alguien pueda tener. Ello no compete a la policía, salvo que tengan manifestaciones externas que puedan afectar el derecho de los demás o a la colectividad en general.

Por ello, tampoco conciernen a la policía, en principio, los desórdenes domésticos o domiciliarios, salvo que tengan manifestaciones externas y que, por el desorden, puedan provocar lesión a los derechos ciudadanos de otras personas que, incluso, puedan formar parte de la vida doméstica concreta. De allí que, incluso, una de las excepciones constitucionales a la inviolabilidad del domicilio, sean las visitas sanitarias que pueden efectuar las autoridades en las residencias y domicilios, con la sola exigencia del previo aviso por parte de los funcionarios que las realicen (artículo 62, Constitución).

## 3. *Manifestaciones del orden público*

Ahora, esa noción del orden público como situación material externa, está condicionada, como se señaló, por las tradicionales nociones de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas, las cuales aún siguen siendo la base de la actividad de policía, sobre todo de la policía municipal. De allí que, por ejemplo, la vieja ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1926, en su artículo 1º señale que la Policía Municipal es el ramo de la Administración Pública que tiene por objeto garantizar la seguridad, tanto de las personas, como de la propiedad, la moralidad, salubridad y el orden público en el Distrito Federal.

En este contexto, debe entenderse por tranquilidad pública, la paz y el orden exterior en la vía pública, lo que, incluso, implica, por ejemplo, hasta control de ruidos molestos. Por seguridad pública debe entenderse la seguridad de personas y de bienes y propiedades, para prevenir los ataques contra la integridad física de personas y de las cosas, lo que implica, por ejemplo, actividades de prevención de accidentes y de defensa civil. Por salubridad pública debe entenderse la situación de las personas, de los bienes, de las vías públicas o de los animales, para salvaguardar la salud y la higiene públicas. Esta noción implica el sancionamiento de zonas, lucha contra focos de infección y todo el conjunto normativo y de actividad de salubridad, como por ejemplo las relativas a inmuebles, normas de construcción, aseo o regulación del uso de los recursos hidráulicos para actividades urbanas. Por último, por moralidad

pública debe entenderse la situación del mantenimiento de las buenas costumbres y de la represión de hechos inmorales.

Por supuesto, la noción de orden público vinculada a las nociones de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas, no es un concepto estático, sino que varía en tiempo y lugar. De allí que lo que pudo haber sido, por ejemplo, una conducta inmoral hace varias décadas, hoy puede que no lo sea, porque han cambiado las costumbres y ha cambiado la forma de percibir las relaciones individuales en el medio social.

#### 4. *Carácter de la policía administrativa*

Otra noción que hay que destacar al referirnos a la actividad de policía es el carácter de esta actividad estatal. Normalmente se dice que la actividad de policía administrativa es una actividad de carácter preventivo, en contraposición a la policía judicial, que sería de carácter represivo. Sin embargo, esta es una forma equivocada de enfocar el asunto, pues la actividad de policía administrativa tiene el carácter de ser tanto preventiva como represiva.

En efecto, en primer lugar, es una actividad del Estado esencialmente preventiva en el sentido de que tiene por objeto *evitar* que se produzcan desórdenes o trastornos del orden público y social y, por tanto, implica la adopción de medidas de seguridad, de regulación de actividades que representen peligro al orden público, y la adopción de medidas para preservar ese orden. De allí que la actividad de vigilancia sea fundamental dentro de la actividad de policía para prevenir las manifestaciones contrarias al orden público.

En consecuencia, dentro de las funciones más importantes de la policía administrativa está la de vigilancia general, particularmente en el campo local, para asegurar el bienestar de la colectividad evitando que pueda ser perturbado con acciones individuales o colectivas, y para evitar las infracciones a los derechos y libertades individuales de los ciudadanos.

Pero la actividad de policía administrativa no se agota en una actividad preventiva, también y en segundo lugar, es una actividad represiva, en el sentido de que tiene por objeto *restablecer* el orden público cuando éste ha sido violado y vulnerado. La policía, así, tiende a eliminar, en su actividad represiva, las perturbaciones al orden que se hayan producido y a restablecer dicho orden, incluso mediante la utilización de la fuerza pública y de medidas coactivas, lo que implica la posibilidad de ejercicio de coacción sobre personas o sobre bienes con ese objetivo del restablecimiento del orden público.

En todo caso, sí hay una diferencia entre la policía administrativa y la policía judicial, la cual radica en el hecho de que la policía judicial sólo interviene cuando se ha cometido un hecho punible y, por tanto, es una actividad de preparación para la represión judicial en el sentido de que la policía judicial no es policía preventiva ni puede ni debe cumplir funciones de policía preventiva. Es una policía de preparación de la represión judicial que se realiza de manera posterior a la comisión de hechos punibles. Esa es, en realidad, la diferencia entre la policía administrativa y la policía judicial.

#### 5. *Clases de policía administrativa*

La policía administrativa, como cometido esencial del Estado, puede ser clasificada en varias formas.

A. *La policía administrativa en sentido material y en sentido subjetivo (orgánico)*

En primer lugar, puede distinguirse la noción de policía administrativa según se la enfoque desde el punto de vista objetivo o desde el ángulo subjetivo. Así, al hablar de policía podemos referirnos tanto a una actividad del Estado como a un conjunto de órganos o un cuerpo de funcionarios que ejercen esta actividad en forma específica.

Esencialmente, la actividad de policía administrativa es una *actividad del Estado*, que corresponde a todos sus órganos. Toda entidad estatal, por esencia, realiza una actividad de policía en el sentido de velar por el orden público y social o por el respeto de los derechos de los demás. Por ello, la policía no es sólo un conjunto de funcionarios uniformados, sino que ante todo es una actividad del Estado que corresponde a todos sus órganos en relación a las competencias que les corresponden y a las actividades que realicen, siempre que las mismas tengan relación con el orden público y social y con el respeto a los derechos de los ciudadanos.

En esta forma, basta consultar la Constitución para constatar que el ejercicio de las competencias que se enumeran en los artículos 136 (Poder Nacional), 17 (Estados) y 30 (Municipios), da origen a actividades que, en general, al tener que ver con las conductas ciudadanas, siempre llevan aparejada una actividad de policía. En estas normas está el fundamento de la noción de policía administrativa en el sentido objetivo, como actividad.

Pero también, por supuesto, la noción de policía administrativa tiene una connotación subjetiva u orgánica. Aquí nos referimos al conjunto de órganos y de sujetos que realizan específicamente esas actividades estatales, es decir, bajo este ángulo se habla de la policía como "cuerpos" o "fuerzas de policía".

El sentido también se deduce de la propia Constitución donde, incluso, en el artículo 134 se hace referencia a las "fuerzas de policía" que deben crearse en los Estados y Municipios de acuerdo a la ley, o en los artículos 17 y 137, donde se hace referencia a los "servicios de policía". noción que tiene una connotación orgánica, referida a órganos de policía, que también existen en los tres niveles territoriales del Estado, el nacional, el estatal y el municipal.

En todo caso, debe quedar claro que no siempre los órganos de policía, las fuerzas de policía, o los cuerpos de policía son *cuerpos uniformados* de policía de seguridad. Piénsese sólo en la policía sanitaria, formada por un cuerpo de funcionarios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a los que corresponde velar por el mantenimiento de la salud y de la salubridad, por ejemplo, de alimentos y bebidas. Piénsese también en los cuerpos de policía formados por inspectores de espectáculos públicos a nivel local, o los inspectores de construcciones y urbanismo de las ingenierías municipales, a los que corresponde realizar una actividad típica de policía en el campo del control urbanístico local.

Por tanto, aun cuando subjetivamente se puede hablar de cuerpos o fuerzas de policía, no siempre éstos son cuerpos uniformados y armados, sino que lo general es que haya cuerpos de policía que realizan esa función sin la necesidad de un uniforme o un arma.

B. *La policía general y las policías especiales*

Otra forma de analizar el tema de la clasificación de la policía administrativa es distinguiendo entre la llamada policía general y las policías especiales.

La policía general se identifica, normalmente, con la policía municipal, vinculada a la noción clásica del orden público: seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas. Esa viene a ser, en realidad, la policía general en su sentido tradicional, normalmente de la competencia estatal y municipal.

Pero, paralelamente a la policía general, debido al progreso de la vida económica y social, de las relaciones sociales y de las actividades colectivas, la misma noción de orden público ha ido ampliándose, abarcando otros campos. Como ya señalamos, la noción de orden público no es estática, sino que va evolucionando y, al ampliarse, han surgido las llamadas policías especiales para atender aspectos específicos de ese orden público y social: policía de fronteras, policía industrial, policía fiscal, policía de licores, policía minera, policía aduanera, policía de la identificación y de control de extranjeros, etc. Todas éstas son policías especiales dentro de la actividad del Estado.

Gran parte de estas policías especiales las ha asumido, a nivel nacional, una de las cuatro Fuerzas de las Fuerzas Armadas Nacionales, las Fuerzas Armadas de Cooperación o Guardia Nacional. Por ello, como cuerpo de policía, puede considerarse como una de las policías nacionales con base en la vieja Ley del Servicio Nacional de Seguridad de 1938 y que tiene a su cargo actividades de policía especial, como por ejemplo, en materia ambiental, forestal, de tránsito, de resguardo, de licores e incluso de drogas, aun cuando no con carácter exclusivo.

### C. *La Policía Nacional, la Policía Estatal y la Policía Municipal*

Por último, también puede establecerse otra distinción entre las policías administrativas de acuerdo a la distribución vertical del Poder Público. Así, puede hablarse, en primer lugar, de policías nacionales, que serían, por ejemplo, la Guardia Nacional, en el campo de las policías especiales y de cooperación en la policía general; la Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), en el campo de la policía de seguridad, particularmente de seguridad del Estado; la policía, militar. En segundo lugar, están las policías estatales que, como cuerpos de policía, realizan funciones en materia de orden público general. Y en tercer lugar, las policías municipales, también con competencia en materia de orden público general.

Hay, por tanto, tres niveles de policías que derivan de la distribución vertical del Poder Público conforme a nuestro sistema federal y descentralizado.

## II. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE POLICIA Y LA POLICIA MUNICIPAL

Ahora bien, conforme a ese sistema de distribución del Poder Público, puede decirse que la competencia pública en materia de policía es una competencia concurrente entre los tres niveles territoriales del Estado; y por su significación es, además, una competencia histórica y esencialmente local.

### 1. *El carácter esencialmente concurrente de las competencias en materia de policía*

En efecto, ante todo debe señalarse que las competencias estatales en materia de policía son competencia necesariamente concurrentes, en el sentido de que la actividad de policía no es una actividad exclusiva de ningún nivel territorial u órgano del Estado sino que le corresponde a todos sus órganos y, por tanto, corresponde a los tres niveles de distribución del Poder. Por eso hay competencias nacionales, estatales y municipales en materia de policía, las cuales están vinculadas a las actividades que, de acuerdo a la Constitución, se distribuyen en los tres niveles.

### A. *Las competencias nacionales en materia de policía*

De acuerdo con el artículo 136 de la Constitución y sin analizar ahora la innumerable cantidad de leyes donde hay regulaciones específicas en la materia, resulta claramente que en el nivel nacional hay competencias específicas en materia de policía general y de policías especiales.

En cuanto a la policía general, el ordinal 2º de dicho artículo consagra una tarea propia de policía de seguridad al atribuir al Poder Nacional la competencia en materia de conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional. Esta atribución, sin la menor duda, le asigna al Poder Nacional una competencia en materia de policía general y, particularmente, en materia de policía de seguridad.

Pero además, si se analiza detenidamente el mencionado artículo 136 de la Constitución la enumeración de las competencias que contiene lleva a la identificación de una multitud de policías especiales: policía de extranjeros (ordinal 4º), policía de identificación (ordinal 5º), policía monetaria (ordinal 7º), policía fiscal (ordinal 8º), policía aduanera (ordinal 9º) policía rural —cuando habla de preservación de montes, aguas, recursos naturales— (ordinal 10º), policía minera (ordinal 10º), policía de pesas y medidas —que era una competencia tradicional municipal que en la Constitución de 1961 fue nacionalizada, sobre todo al regularse el sistema de metrología legal— (ordinal 12º), policía de la educación (ordinal 16º), policía sanitaria (ordinal 17º), policía agropecuaria (ordinal 18º) y policía de los transportes (ordinal 20º). Todas éstas son actividades que dan origen a policías especiales, muchas de ellas de ejercicio concurrente entre el Poder Nacional y los estados y municipios.

Además, la Constitución, luego de enumerar las competencias que dan origen a actividades de policía general y de policías especiales, en el ordinal 5º del artículo 136 se refiere a los “servicios de policía nacional”, con una connotación no tanto de actividad del Estado sino más bien en sentido subjetivo, como cuerpos de policía nacional. Sin embargo, aún no se ha dictado en el país una Ley de policía nacional o una Ley nacional de policía, como existe en cualquier país desarrollado jurídicamente. En Venezuela, puede decirse que no se ha dictado a nivel nacional ni una sola ley general en materia de policía, dejando a salvo las viejas regulaciones relativas a la Guardia Nacional y las regulaciones en materia de policías especiales que existen dispersas en todas las leyes especiales.

### B. *La competencia estatal en materia de policía*

El segundo nivel de competencia territorial es el nivel estatal. La Constitución, en el artículo 17, ordinal 5º, le atribuye a los Estados lo que puede considerarse como la única de las competencias sustantivas que enumera dicha norma, porque todas las demás son de carácter formal, y es la de organizar la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas en la competencia municipal.

En esta forma, a nivel de los Estados tendría que haber una regulación que determine y que regule las actividades de policía urbana y rural que corresponden a las gobernaciones de los Estados y a sus autoridades, y que además determine las actividades de este servicio que corresponde al ámbito municipal. Sin embargo, ningún Estado de la República, en la época contemporánea, ha regulado su actividad de policía ni ha establecido regulaciones en materia de policía urbana y rural. En los Estados, ciertamente, aún quedan como reminiscencias reguladoras, unos viejos monumentos jurídicos que existieron durante el siglo pasado, que son los viejos Códigos de Policía, donde se encuentran todavía las regulaciones básicas de la policía estatal y municipal. Sin embargo, son Códigos que no han sido actualizados, con regulaciones sobre materias, muchas de las cuales han sido nacionalizadas y reguladas por leyes especia-



les y que son ejercidas como competencias nacionales; o sobre materias o actividades que ya no existen.

El equivalente a los viejos Códigos de Policía de los Estados, en el Distrito Federal, es la vieja Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1926. Todavía ahí se regulan las formas de las carrozas y los carruajes y la circulación de las bestias por las calles de Caracas. Sin embargo, es un texto vigente que ni siquiera ha sido reformado en los últimos 70 años. En esta misma situación se encuentran todos los Códigos de Policía de los Estados, que tendrían que ser reformados para adaptarlos a las situaciones actuales.

En todo caso, los Estados, aparte de la competencia general en materia de policía urbana y rural, tienen la potencialidad de ejercer una serie de competencias enumeradas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de los Poderes Públicos de 1989, texto que les abre la posibilidad como cuerpos territoriales intermedios, para ejercer una serie de actividades que conllevan a tareas de policía administrativa.

La Ley de Descentralización, en efecto, en el artículo 4, establece que podrán ser asumidas por los Estados cuando celebren los convenios respectivos con los órganos del Poder Nacional, una serie de competencias concurrentes, entre las cuales originan actividades de policía las siguientes: la defensa civil, la protección de la familia y de los menores; la educación; salud pública (policía sanitaria); la promoción de la industria, la agricultura y el comercio (por ejemplo, protección al consumidor, que no es otra cosa que policía de precios en el comercio); conservación y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales (policía ambiental y de los recursos naturales renovables) y ordenación del territorio.

A esta enumeración, la Ley agrega las competencias nacionales que, conforme al artículo 11, se transfieren a los Estados y que éstos asumirán cuando las Asambleas Legislativas dicten las leyes respectivas. En esa enumeración está el aprovechamiento de los minerales no metálicos, que puede abrir el campo para una nueva policía minera; y la asunción de competencias en materia de carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos, que puede abrir el campo para una policía de circulación y transporte.

En materia de policía, sin embargo, la Constitución no sólo establece la competencia genérica de los Estados en materia de policía urbana y rural, a lo cual se agregan las competencias enumeradas en la Ley de Descentralización, sino que también hace referencia expresa a los servicios de policía de los Estados. En efecto, en el artículo 137 de la Constitución, se precisa que los Estados y Municipios sólo pueden organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley, haciendo referencia evidente a la policía como conjunto orgánico y que, en el ámbito estatal y municipal, en principio, la ley tendría que regularla.

Sin embargo, en la actualidad no existe ley alguna que regule la forma de constitución de las fuerzas de policía de los Estados; éstas existen desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución. Posteriormente, sin embargo, no se ha dictado ley alguna que regule nada conceniente a las fuerzas de policía de los Estados.

La situación es distinta a nivel municipal, donde sí hay una norma contenida en el artículo 36, ordinal 16º, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que le atribuye a los Municipios la competencia para crear los servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal, donde, sin duda, puede ubicarse el fundamento legal para la creación de las fuerzas o cuerpos de policía municipales.

Sin embargo, a nivel estatal, la Constitución estableció la competencia de los Estados para organización de la policía urbana y rural y la determinación de las

ramas de este servicio que corresponde al nivel estatal y municipal, precisamente para no sobrecargar financieramente a los Municipios.

Así, la Exposición de Motivos de la Constitución dice al respecto que:

“La competencia estatal, en materia de policía (que se atribuye en el artículo 17) es el resultado del análisis de la realidad. En las circunstancias actuales (las de comienzos de los sesenta) es evidente que una policía municipal, con las limitaciones inherentes a las posibilidades del Municipio, carece de la capacidad necesaria para atender a todo el requerimiento del orden público. De hecho existe en cada Estado una policía convenientemente dotada, pagada por el tesoro estatal, y cuyo sostenimiento sería injusto hacer gravitar sobre el Fisco Municipal de la capital del Estado, ya que debe prestar servicio en cualquier lugar del territorio del mismo. Ello no implica la eliminación de la policía municipal que corresponde a la propia índole de los servicios desarrollados por el Municipio”.

En consecuencia, queda claro que la intención del constituyente, a pesar de la creación de las policías estatales, no fue en forma alguna la eliminación de la policía municipal.

### C. *La competencia municipal en materia de policía*

En efecto, la competencia municipal en materia de policía puede decirse que es una competencia de la esencia del Municipio y que corresponde a las materias propias de la vida local que se enumeran en el artículo 30 de la Constitución. En efecto, allí se atribuye al Municipio competencia en materia de abastos, circulación, salubridad, asistencia social, turismo y policía municipal, por lo que son propias de la vida local las atribuciones del Municipio en materia de policía del urbanismo, de abastos y mercados, de circulación, de salubridad y de turismo.

Por ejemplo, en materia de circulación, la policía debe ser esencialmente local, por lo que desde el punto de vista institucional, puede decirse que es una alteración constitucional la idea de que debe haber una “Inspectoría Nacional del Tránsito” que se ocupe de la circulación en las ciudades. Ello no tiene sentido. Esa Inspectoría sólo tendría sentido en los ámbitos de la circulación que son por esencia nacionales, por ejemplo, el otorgamiento de placas, y de licencias y títulos, que antes eran de la competencia local; pero regular las horas de circulación en una ciudad, como el contenido en el derogado Decreto denominado del “Día de parada” no puede ser competencia nacional. Ese aspecto es parte esencial de la policía municipal de circulación, que tiene por objeto decidir cómo y dónde, a qué hora y en qué forma se puede circular por las calles urbanas. Esa es competencia de los cuerpos de policía municipal en todas partes del mundo. Sin embargo, en general, en nuestro país tenemos cuerpos de policía municipal que no se ocupan del tránsito ni de la circulación en las ciudades, y pretendemos que un cuerpo nacional de policía de circulación se ocupe de ello.

### 2. *El carácter esencialmente municipal de la policía administrativa*

En todo caso, la actividad de policía administrativa no sólo es una competencia concurrente entre los tres niveles territoriales del Estado, sino que, en definitiva, es una actividad esencialmente municipal; es la actividad más propia de la vida local, porque el Municipio es el que está más cerca del ciudadano, más cerca de su actividad y, particularmente, más cerca de su actividad urbana.

Así, en el ámbito municipal debe agregarse a las competencias que están enumeradas en la Constitución y que dan origen a actividades de policía, las que detalla el artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ahí se atribuyen al Municipio competencias en materia de acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales (ordinal 1º), lo que constituye una típica actividad de policía de salubridad local.

También se enumera la competencia municipal en materia de urbanismo, construcciones, arquitectura, ornato público (ordinal 3º), lo que origina una típica actividad de policía de control del desarrollo urbano y de las construcciones, de la adecuación de éstas a las normas urbanísticas, del control de edificios ruinosos, actividades todas típicamente de policía urbana. Otra competencia de los Municipios es en materia de usos de las vías públicas, sitios de recreación, parques y jardines, que dan origen a actividades típicamente de policía urbana. También atribuye la Ley Orgánica al Municipio, competencia en materia de ordenación del tránsito de vehículos y de personas en la vía pública (ordinal 6º), típica actividad de policía de circulación. Adicionalmente, se atribuye al Municipio competencia en materia de servicios de transporte público urbano de pasajeros (ordinal 7º), típica actividad que da origen a una policía de los transportes en el campo municipal. También son competentes los Municipios en materia de abastos, mataderos y mercados, lo que origina una típica actividad de policía de abastos. El artículo 36 de la ley también asigna a los Municipios competencia en materia de espectáculos públicos y publicidad comercial (ordinal 9º), lo que da origen a la policía de moralidad y seguridad públicas. Corresponde también al Municipio la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental (ordinal 10º), el aseo urbano y domiciliario (ordinal 12º), y los cementerios (ordinal 15º), lo que da origen a una actividad de policía general de salubridad. Por último, la ley atribuye al Municipio competencia en materia de protección civil y de servicios de prevención y lucha contra incendios (ordinal 13º), todas originantes de típicas actividades de policía municipal de seguridad.

En todo caso, todas estas otras actividades de policía, unas generales y otras especiales, corresponden a todos los órganos del Municipio a través de sus funcionarios y sus organizaciones.

Pero aparte de esas actividades que corresponden a todos los funcionarios y órganos del Municipio, la ley atribuye a la competencia municipal, también, el crear servicios que tengan a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal y, dentro de esos servicios, sin duda, está la creación de una policía municipal como policía uniformada para la realización de actividades de policía general: mantenimiento y restablecimiento de la tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas. Sin embargo, y en definitiva, estos cuerpos de policía serán siempre paralelos a otros cuerpos del servicio de policía que tienen que existir en el Municipio, como serían, por ejemplo, el cuerpo de inspectores de la ingeniería municipal, con funciones de policía de urbanismo y de construcción.

En todo caso, de la enumeración del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal resulta que básicamente, en la Ley lo que se regula es un conjunto de competencias de los Municipios en materia de policía urbana. En realidad hay muy pocas regulaciones en materia de policía rural, salvo la competencia general de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas, es decir, de policía general que los cuerpos de policía municipal pueden realizar también fuera de las áreas urbanas, es decir, en las áreas rurales del Municipio respectivo. En todo caso, aparte de ello, no hay otras regulaciones en materia de policía rural, salvo las que contienen a nivel estatal las tradicionales regulaciones de los Códigos Orgánicos de Policía donde se establecen normas sobre policía rural: en materia de ganadería, de cercas, de compatibilidad de uso para cultivo y cría de animales, etc.

---

En efecto, en estos Códigos Orgánicos de Policía de los Estados se regulan muchas actividades, por ejemplo, en materia de control ambiental y de recursos naturales, reguladas en leyes nacionales como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas y la Ley Orgánica del Ambiente. Sin embargo, son normas que, si bien son nacionales, y hay organismos nacionales encargados de ejecutarlas, está prevista su transferencia en parte a los Estados, siendo, además, competencias concurrentes como resulta de la enumeración del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### III. REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POLICIA ADMINISTRATIVA

La actividad de policía, como actividad esencial del Estado, es una actividad que necesariamente tiene que estar sometida a un régimen jurídico preciso que en la actualidad no está adecuadamente regulado, y ello, particularmente, por el hecho de que afecta o tiene relación con los derechos y libertades individuales. Por ello destacamos el contenido del artículo 43 de la Constitución, donde está el fundamento de la actividad de policía como limitativa de derechos fundamentales para mantener el orden público y para asegurar el respeto de los derechos de los demás.

Por tanto, la actividad de policía, al afectar las libertades y los derechos de las personas con la finalidad de mantener el orden público y el respeto de los derechos de los demás, tiene que estar sometida a una estricta regulación legal a los efectos de determinar hasta dónde puede llegar el ejercicio de los derechos individuales, de manera que el ejercicio de éstos no signifique desorden o perjuicio a la colectividad, ni signifique que el ejercicio de los derechos por algunos se haga en perjuicio de los demás, evitándose así que haya abuso de la libertad. Todo ello tiene que estar establecido en normas de rango legal.

En efecto, si la libertad es el derecho de todos de hacer lo que no perjudique a otros, en alguna norma tiene que estar regulado lo que pueda perjudicar a otro o a otros o a la colectividad. Si hemos dicho, además, que la libertad es la situación de las personas de no estar obligadas a hacer lo que la ley no ordene; por tanto, para que pueda haber una orden de hacer emanada de una autoridad o funcionario dirigida a un ciudadano, es necesario que estén legalmente reguladas las obligaciones legales en beneficio de la colectividad o para proteger a otros y las competencias de los órganos respectivos. Sólo así la autoridad de policía puede ordenar.

Asimismo, si hemos dicho que la libertad es también el que nadie esté impedido de ejecutar lo que la ley no prohíba, para que pueda haber una orden de no hacer emanada de una autoridad, tiene que haber una regulación que prohíba o restrinja determinadas actividades y que atribuya a dicha autoridad suficiente competencia para actuar en ese caso.

Por eso, necesariamente, toda actividad de policía exige e implica una regulación normativa previa fundamental de la actividad, para que pueda saberse hasta dónde puede llegar la actividad de un individuo, de manera que no signifique lesión al orden público y que no signifique lesión al derecho de los demás. La actividad de policía, por tanto, exige ante todo, una necesaria, clara y precisa regulación normativa que siempre implica limitación a los derechos fundamentales a los derechos y libertades.

#### 1. *La regulación legal de la actividad de policía*

En efecto, tratándose de una regulación normativa que requiere limitar o restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales dentro de los marcos esta-

blecidos en la Constitución, es evidente que en esta materia se impone el principio de la reserva legal, en el sentido de que la regulación de la actividad de policía tiene que estar establecida mediante ley formal y no en reglamentos. Es decir, en el ámbito nacional, en un acto emanado de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores (artículo 162, Constitución); en el nivel estatal, en una ley emanada de las Asambleas Legislativas en las materias de las competencias estatales, y en el nivel municipal, en ordenanzas emanadas de los Concejos Municipales respectivos.

Cuando se habla, por tanto, de regulación normativa de la actividad de policía al implicar ella una regulación de las libertades y derechos ciudadanos, lo que es de la esencia de la llamada reserva legal, sólo la ley puede establecer la regulación necesaria y no puede la autoridad administrativa, por vía de reglamento, sin fundamento en ninguna ley, regular y limitar actividades particulares.

Estas "leyes de policía" son las que pueden definir el orden público y sus componentes, que son variables; son las que pueden definir el modo y forma en que cada uno va a utilizar para sí lo suyo propio, de manera que no dañe a otros o no dañe a la colectividad; son las que pueden definir la forma y manera en que cada quien puede ejercer sus derechos, de manera que el ejercicio de los derechos no lesione el derecho de otros y no lesione al orden público; en fin, son las que pueden definir la forma y manera como el libre desenvolvimiento de la personalidad de cada quien, conforme al artículo 43 de la Constitución, no choque con el ejercicio del derecho de los demás y con el orden público y social, cuyo ámbito debe estar definido en esa ley.

Por tanto, no se concibe una actividad de policía ni un cuerpo de policía sin una legislación previa, porque la policía no es una posibilidad general de los funcionarios para prohibir u ordenar, sino una actividad esencialmente regulada en una ley previa sea nacional, estatal o municipal, que prevea cuál es el límite al ejercicio de derechos y libertades individuales para que no lesionen el orden público y social y los derechos de los demás. Además, por supuesto, es esa ley la que debe prescribir cuáles son los medios que tiene el Estado y sus autoridades de policía para prevenir el orden público o para restablecer el orden público que haya sido perturbado.

De ahí que la actividad de policía es una actividad esencialmente sometida a ley. Allí es donde, en nuestro criterio, el imperio de la ley debe prevalecer más que en cualquier otro, porque allí es donde hay más peligro para que la arbitrariedad florezca. Si no hay regulaciones legales precisas y si no hay precisión de los medios de policía que pueden utilizarse, estaríamos en el campo más propicio para la arbitrariedad administrativa.

Por ello insistimos en que la legislación previa requerida en materia de policía, no sólo debè consistir en un cuerpo normativo que limite derechos y libertades para impedir que su ejercicio perturbe el orden público y social y el derecho de los demás, sino en un conjunto normativo que establezca los medios de los cuales se pueden valer las autoridades para lograr el fin de la policía, es decir, el mantenimiento del orden público o restablecimiento del orden público violado.

Así que estas regulaciones legales de policía deben, ante todo, delimitar la noción de orden público y precisar cuáles son los valores esenciales de la sociedad cuya violación implique o se considere desorden y justifique la acción de la policía, lo que, como señalamos, varía en el tiempo y lugar. Y así, multitud de leyes regulan aspectos específicos del orden público como, por ejemplo, en el nivel nacional, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, la Ley de Tránsito Terrestre, la Ley de Minas, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, etc. Asimismo, a nivel estatal, lo contenido en los viejos Códigos de Policías de los Estados y, en el ámbito municipal, las múltiples ordenanzas, por ejemplo, sobre construcciones y urbanismo, abastos, bomberos, cementerios, etc.

---

De lo anterior resulta claro, por tanto, que la actividad de policía es una actividad sometida al derecho, de carácter reglada, primero, en cuanto a la determinación de las limitaciones a los derechos y libertades para garantizar el orden público y para evitar la lesión de los derechos de los demás; segundo, en cuanto al establecimiento de los poderes de la autoridad de policía para dictar órdenes o no hacer, es decir, en cuanto a la regulación de las actuaciones materiales que la policía puede realizar; y, por último, en cuanto al establecimiento de las sanciones que pueden imponerse a los particulares cuando perturben el orden público y social y los derechos de los demás.

Es claro, por tanto, que conforme lo repite el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ningún acto administrativo puede crear sanciones ni modificar las que hubieran sido establecidas en la ley.

## 2. *El régimen de la actividad de ejecución en materia de policía*

Toda actividad de policía y todo acto administrativo de policía en el cual se establezcan una orden de hacer o una prohibición o que consista en imponer limitaciones, restricciones, prohibiciones o represiones tiene que tener un fundamento legal.

Ahora bien, en cuanto a las actuaciones materiales de la policía, éstas pueden consistir en coerciones sobre las personas o sobre los bienes o la propiedad y, necesariamente, han de estar prescritas en una ley.

En cuanto a las actuaciones materiales de policía sobre las personas, en cuanto éstas pueden consistir, por ejemplo, en privación de la libertad, mediante arresto, retención por accidentados de tránsito por tiempo limitado, o reclusión obligatoria en los casos de enfermedades de denuncia obligatoria. Puede tratarse también de una restricción a la libertad, como la expulsión de lugares públicos respecto de quien perturbe el orden público. Dentro de estas medidas de policía respecto de las personas, también están las obligaciones que pueden imponérsele a las personas, como, por ejemplo, la vacunación obligatoria; las limitaciones a la circulación, por cuarentena, por ejemplo; o las obligaciones de residencia en un lugar determinado. Todas estas medidas, para poder ser aplicadas, requieren de una regulación legal precisa, como las que existen en materia sanitaria y en los Códigos locales de policía.

En cuanto a las medidas de policía en relación a los bienes, éstas pueden consistir en la extinción de la propiedad, por ejemplo, mediante la medida de comiso, que puede implicar incluso la destrucción de las cosas; o mediante la destrucción de inmuebles que amenazan ruina. Puede tratarse, por ejemplo, de la paralización de una actividad, lo que afecta el patrimonio de una persona, como la clausura o el cierre temporal de un establecimiento, tanto en materia de protección al consumidor, como al medio ambiente o contra actividades dañinas. La patente municipal de industria y comercio, en su origen, no era otra cosa que el acto administrativo individual típico contenido de una licencia de policía municipal otorgada al que va a realizar una actividad comercial o industrial.

Por último, en materia de medidas de policía sobre los bienes también están las multas, las cuales así como el arresto, el comiso, la destrucción de inmuebles, deben estar reguladas en normas de rango legal (leyes y ordenanzas).

Lamentablemente, en nuestro país no existe una ley o Código Nacional de Policía que establezca todas estas medidas, por lo que debe propugnarse una revitalización de los viejos Códigos de Policía de los Estados, y una reformulación de las Ordenanzas municipales para que quede bien regulado el ejercicio de estas medidas.

Este régimen legal que ha de regular las prohibiciones, restricciones y limitaciones a los derechos para mantener el orden público, y que permite la actuación material de la policía, y que necesariamente tiene que existir para que ésta pueda legítimamente

producirse, implica que en este campo tenga una enorme importancia tanto el principio de la legalidad como el principio de la razonabilidad, pues en ellos está el límite a la actividad de policía y a la discrecionalidad de las medidas de policía.

#### A. *La adecuación al principio de legalidad*

En efecto, en cuanto a la adecuación al principio de la legalidad, es necesario tomar en cuenta, sobre todo cuando se ejerce la actividad de policía material, que ésta es una actividad sublegal que, por tanto, debe ajustarse a las leyes de policía (reserva legal), por lo que la autoridad administrativa no puede por vía de actividad material de policía administrativa, crear restricciones a los derechos y libertades. Como lo establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 10: "Ningún acto administrativo podrá crear sanciones ni modificar las que hubieren sido establecidas en las leyes". En otras palabras, las sanciones en materia de policía, sólo pueden ser establecidas por ley formal y no en la vía administrativa, por el carácter sublegal de la actividad.

Otros principios de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son perfectamente aplicables a las actividades de policía administrativa. Por ejemplo, el respeto de la jerarquía de los actos administrativos, que se refuerza por la jerarquización de las fuerzas de policía, y que implica que el acto del inferior no puede violar lo establecido por el superior (artículo 13 LOPA). Está también el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos, también establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que implica que si existe un cuerpo normativo de carácter ejecutivo, no se puede pretender modificar ese cuerpo normativo por un acto de efectos individuales, así sea dictado por la misma autoridad que dictó el reglamento, siendo necesario reformar la norma para poder adoptar el acto individual. Otro principio fundamental en esta materia de policía administrativa es el de la irretroactividad de los actos administrativos, en el sentido de que la autoridad de policía puede cambiar de criterio en la aplicación de una ley, pero los nuevos criterios sólo pueden aplicarse a futuro, lo que significa que no se puede cambiar un criterio hacia el pasado y pretenderse, por ejemplo, sancionar una actividad acaecida con anterioridad al cambio de criterio (artículo 11 LOPA). También se destaca el principio del respeto a la cosa juzgada administrativa y de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos.

#### B. *La adecuación al principio de la razonabilidad*

Pero lo más importante en materia de policía es la adecuación al principio de la razonabilidad, porque normalmente en la aplicación de las medidas de policía hay una buena carga de discrecionalidad, desde el momento en que con frecuencia la ley autoriza, por ejemplo, que se apliquen sanciones "según la gravedad de la falta". En estos casos, la apreciación de la gravedad de la actuación de los ciudadanos corresponde a la autoridad de policía y en esa apreciación el principio de la razonabilidad es fundamental para evitar actividades caprichosas o arbitrarias.

El principio fundamental en esta materia está también en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el artículo 12, que es un texto a tener en cuenta por todas las autoridades de policía, en todos los niveles. Establece esta norma que cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad, es decir, debe haber una proporción entre la acción administrativa y el hecho que la provoca; la adecuación al supuesto de hecho, es decir, correspondencia entre los motivos fácticos que provocan la actuación y la medida concreta; correspondencia con los fines de la norma, de manera que se respete con la actuación la in-

tención o finalidad de la norma; y, en todo caso, que al dictarse el acto o la medida se cumpla con los trámites, requisitos y formalidades establecidos. Por ello, el poder de policía, por más discrecional que en un momento determinado pueda ser, no es ni puede ser ilimitado, ni arbitrario, ni irrazonable, ni discriminatorio, ni excesivo, ni desproporcionado, y esos son los límites a la actividad de policía; debe buscarse un justo equilibrio entre la necesidad y la razonabilidad de la medida y, en definitiva, también entre el orden público y el interés particular.

Esto implica una serie de limitaciones a las medidas de policía, que son principios fundamentales que tienen que guiar esta actividad. En primer lugar, debe tratarse de medidas razonables impuestas por la necesidad de la acción, y por tiempo o duración determinada, lo que es esencial para la razonabilidad.

En segundo lugar, las medidas deben ser de aplicación restrictiva, en el sentido de que deben estar guiadas por el principio de la interpretación más favorable respecto de la libertad; es el principio llamado *favor libertatis* o *in dubio pro libertad*. Ello resulta del hecho de que en definitiva, la "regla" de la actividad de policía es la libertad, siendo la excepción la restricción, por lo que la aplicación de la medida siempre debe buscar un mínimo de restricción a la libertad, teniendo que ser justificada y adecuada.

En tercer lugar, la medida de policía tiene que ser de aplicación proporcional, es decir, debe adecuarse a los presupuestos de hecho que autorizan la actuación, de manera que exista proporcionalidad, por ejemplo, entre la gravedad del desorden, la medida que se adopte para restablecer el orden y los derechos individuales que estén en juego.

En cuarto lugar, tiene que haber una adecuación precisa entre la medida de policía que se adopte y la finalidad perseguida por el Legislador al limitar la libertad y permitir la actuación de la policía, quedando, por supuesto, proscrita toda forma de desviación de poder.

En quinto lugar, debe haber una adecuación entre la medida de policía aplicada y el régimen general de los derechos y libertades, en el sentido de que la medida que se adopte no puede ser discriminatoria, por lo cual los principios de igualdad, equivalencia, proporción y paridad deben siempre guiar la acción administrativa.

Las medidas de policía, además, deben tener como límite fundamental el respeto a la dignidad humana, lo que implica, por ejemplo, el respeto a la vida, a la integridad de la persona, a su honor, quedando proscrita toda actuación vejatoria; el respeto al derecho de toda persona a no ser obligada a acusarse a sí misma; el respeto al ámbito de la libertad de conciencia, y el respeto a la intimidad de la persona, a la inviolabilidad del domicilio y de su correspondencia.

### 3. *Importancia del procedimiento administrativo*

Por supuesto, en esta materia de policía y de las actuaciones de la autoridad de policía, el procedimiento administrativo configura la garantía fundamental de un "debido proceso" en sede administrativa, razón por la cual el respeto de sus principios son fundamentales.

Entre esos principios se destacan los siguientes:

#### A. *La exigencia de la decisión previa*

En primer lugar, el principio de la exigencia de una decisión formal previa, es decir, para que pueda haber una actuación material de policía se requiere de un acto administrativo previo. Así lo establece expresamente el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conforme al cual, ningún órgano de la



Administración Pública puede realizar actividades materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, como son las actividades de policía, sin que previamente haya sido dictada una decisión que les sirva de fundamento.

#### B. *El principio de la competencia*

En segundo lugar, está el principio de la competencia del funcionario, quien para actuar requiere no sólo de texto expreso, sino de ejercicio personal por el órgano respectivo, salvo casos de delegación legalmente permitida.

#### C. *El respeto de las garantías procedimentales*

En tercer lugar, está la exigencia del respeto a las garantías procedimentales, es decir, a las garantías formales del procedimiento, de manera que se asegure una justa aplicación y ejecución del derecho. Entre estas garantías está, primero, la exigencia de la notificación de toda orden policial al interesado, con explicación clara de la conducta que se le impone (motivación), cumpliéndose los requisitos formales contenidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Esta notificación previa, que es elemento esencial del debido proceso, es por supuesto obligatoria cuando se trate de actos que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos, como son los que tienen conexión con las actividades de policía; y en ella debe informarse con precisión, por ejemplo, las consecuencias del incumplimiento eventual de las obligaciones impuestas o de las órdenes impartidas. Pero, además de la notificación previa, la segunda garantía procedimental es la exigencia de la motivación de la decisión, conforme lo exige el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que siempre es obligatoria en materia de policía.

#### D. *El respeto de las normas de ejecución*

En cuarto lugar, está el respeto de las normas de ejecución de los actos administrativos que regulan los artículos 78 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, en todo caso de medidas de policía, la ejecución forzosa de los actos administrativos corresponde a la Administración, salvo que por disposición expresa de carácter legal, deba encomendarse la ejecución a la autoridad judicial; y, por supuesto, la ejecución forzosa sólo puede realizarse mediante las medidas que expresamente prevea y autorice la ley, como el arresto, el apoderamiento de bienes, el comiso, etc.

En los casos de actos administrativos de ejecución personal, por supuesto, sólo el destinatario del acto puede ejecutarlos, no pudiendo en forma alguna el funcionario público sustituirse al interesado. Lo único que puede la Administración para obligar al interesado a cumplir el acto, es constreñirlo en su patrimonio mediante la imposición de multas sucesivas (artículo 80,2 LOPA).

Sólo cuando se trate de actos que no son de ejecución personal por el obligado, es que puede la autoridad de policía proceder a la ejecución subsidiaria, es decir, a ejecutar el acto por cuenta del obligado, sea directamente o encomendándosela a otra persona, a costa del obligado.

#### E. *Respeto al derecho a la defensa*

Por último, es esencial en materia de procedimientos de policía, el respeto del derecho a la defensa que garantiza el artículo 68 de la Constitución, y que con frecuencia es violado en este campo. Ese derecho a la defensa implica el derecho a ser

oído previamente a la imposición de la orden de policía; el derecho a ser notificado; el derecho de tener acceso al expediente administrativo; el derecho de presentar pruebas; el derecho a ser informado de los recursos que pueden ejercerse contra la actuación, y el derecho a obtener copias simples y certificadas de las actuaciones que afecten los derechos e intereses de la persona.

### *Conclusiones*

Las actividades de policía administrativa, como se ha dicho, son quizás las más importantes que puede realizar Estado alguno, en virtud de la finalidad que persigue: el mantenimiento del orden público y social y el aseguramiento del respeto de los derechos individuales. Esta actividad administrativa, por tanto, interesa a la colectividad e interesa a los individuos.

Sin embargo, por el estrecho vínculo que existe entre la actividad de policía y los derechos y garantías constitucionales, la misma tiene que estar revestida de todas las garantías necesarias, para que no se convierta en la negación de estos últimos y, entre ellas, la más importante, la necesidad de que exista siempre una regulación legal que establezca las medidas de policía y las limitaciones a los derechos y garantías individuales, todo dentro del marco constitucional.

Las otras garantías frente a la actividad de policía son las establecidas en los artículos 46 y 49 de la Constitución: por una parte, la consideración como nulo de todo acto que viole o menoscabe los derechos y garantías constitucionales, y el establecimiento de la responsabilidad personal de los funcionarios que los dicten o ejecuten, tanto civil, penal y administrativa; y por la otra, el derecho de los ciudadanos a ser amparados en sus libertades y garantías constitucionales, frente a los actos de las autoridades que los lesionen.

Es precisamente en el campo de las actividades de policía, por tanto, que el amparo a los derechos y garantías constitucionales debe tener su más destacado desarrollo.

## LOS BIENES CULTURALES Y SU PROTECCION EN EL DERECHO VENEZOLANO <sup>1</sup>

José Antonio Muci Borjas  
*Profesor de Derecho Administrativo  
en la Universidad Católica "Andrés Bello"*

### I. INTRODUCCION

Una detenida lectura de la disposición contenida en el artículo 78 de la Constitución venezolana del año 1961 evidencia que el Constituyente reconoció que la *educación* es una *tarea inmanente del Estado* contemporáneo. La norma *in commento* estatuye que "todos tienen derecho a la educación", y que el Estado —en consecuencia— "creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a *la cultura*, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes".

En este orden de ideas, el articulado de la Constitución vigente pone de relieve la preocupación del Estado venezolano por brindar protección a las obras y monumentos con valor histórico o artístico. En efecto, el artículo 83 del Texto Fundamental dispone que "el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las *obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico* que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan de fomento de la educación". La disposición apenas transcrita debe ser administrada al artículo 100 *eiusdem*, conforme al cual "los derechos sobre obras científicas, literarias y *artísticas*, invenciones, denominaciones, marcas y lemas gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale".

Por lo tanto, con fundamento en las disposiciones constitucionales transcritas *supra* puede concluirse que el Estado venezolano ha asumido la tarea de proteger y conservar los bienes de valor histórico y artístico, pues se trata de un compromiso *derivado o consecuencial* de la tarea educativa y, por ende, de una obligación que le es *propia o consustancial*. Es más, la sola consagración de ese "deber" a nivel constitucional evidencia por sí sola la importancia que el Constituyente atribuyó a esta materia.

Sin embargo, las preocupaciones de nuestro Constituyente no han sido objeto de atención alguna por parte de nuestro Legislador, pues la "piedra angular" de nuestro ordenamiento sobre protección y conservación de bienes culturales (vale decir, la *Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación*), tiene casi cuarenta y cinco años de vigencia. La antigüedad de la prenombrada Ley se ha traducido, simple y llanamente, en su falta de adecuación a la realidad presente. No obstante su tratamiento incompleto de la materia, y su desfase con el presente, el estudio sobre la protección y conservación de los bienes culturales debe iniciarse —sin lugar a duda alguna— con el análisis de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, pues ésta constituye el pilar sobre el cual descansa todo el "sistema".

---

1. Este trabajo fue presentado como ponencia venezolana al XIII Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en Montreal, Canadá, del 19 al 24 de agosto de 1990.

## II. EL PATRIMONIO HISTORICO Y ARTISTICO DE LA NACION

La Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, promulgada en fecha 15 de agosto de 1945, creó un patrimonio "atípico", de naturaleza diversa al patrimonio tradicional, que la propia Ley denomina *Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación*. Atípico porque se trata de una universalidad de bienes que carece de una base de sustentación, es decir, que no se halla ligada o vinculada a un sujeto concreto, y que —por ende— no tiene por finalidad la satisfacción de las acreencias de sujeto alguno. En otras palabras, en este patrimonio "singular" el *común denominador* de los distintos bienes no es su pertenencia a un mismo sujeto.

Ahora bien, si los distintos bienes que conforman el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación —como se ha afirmado *supra*— no pertenecen a un solo y único sujeto, cabe preguntarse ¿cuál es el *elemento aglutinante* que mantiene a esos bienes, de distinta naturaleza y dueños, unidos? ¿Cuáles son sus caracteres comunes? Pues bien, estimamos que los bienes que conforman dicho Patrimonio, no obstante su diversidad, gozan de dos caracteres comunes, a saber:

1. *Se trata —siempre— de bienes "culturales"*. Según la Ley, los bienes culturales que integran este patrimonio son los monumentos históricos y artísticos, y demás obras de arte, correlacionados o no con la Historia Nacional; y

2. Para que un bien cultural cualquiera pueda ingresar al Patrimonio, es necesario que el mismo se encuentre dentro del territorio nacional. En consecuencia, el segundo requisito es que los bienes culturales se hallen *ubicados en el territorio de la República*.

Es en atención a dichas características que la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, órgano que depende del Ejecutivo Nacional, dicta una *resolución administrativa, a través de la cual se "incorpora" el bien de que se trate al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación*. La incorporación de los bienes al patrimonio se produce, pues, a través de un acto administrativo formal que, si bien suma aquéllos a éste, no produce transferencia o traslado del dominio sobre el bien. En consecuencia, puede afirmarse que el *elemento aglutinador* de esa diversidad de bienes no es otro que la resolución administrativa de "incorporación", expedida por la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, a través de la cual el Estado venezolano da cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 83 de la Constitución vigente, conforme al cual "el Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación".

En conclusión, puede afirmarse que el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación ni responde a los principios, ni tampoco contiene los elementos, del patrimonio tradicional. Sin embargo, *la aglutinación (a través de la incorporación) de determinados bienes culturales dentro de ese Patrimonio, se justifica por el gran valor histórico o artístico de los mismos, y —además— por "el derecho irrenunciable de la persona humana al disfrute y creación de los bienes, y servicios culturales"*, garantizado por el Estado en el artículo 2º de la Ley del Consejo Nacional de la Cultura del año 1975. El Estado, pues, a los fines de conservar y proteger determinados bienes, de enorme valor cultural, incorpora éstos al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, y establece limitaciones legales al derecho de propiedad sobre los mismos, que impiden a sus titulares —*ad exemplum*— repararlos o reformarlos a su libre arbitrio, pues para poder acometer tales actividades, el particular se halla obligado a obtener una autorización del Ejecutivo Nacional.

### III. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS CON COMPETENCIA EN MATERIA DE BIENES CULTURALES

Antes de proceder a mencionar cuáles son los órganos administrativos con competencia en materia cultural, estimamos indispensable destacar que, a tenor de la Constitución del año 1961, la competencia en materia cultural es una *competencia concurrente*. En efecto, conforme a lo establecido en la Constitución, los Municipios, por tratarse de una *materia propia de la vida local*, tienen competencia en materia de cultura (artículo 30). Por su parte, el Congreso Nacional, como órgano del Poder Nacional, tiene competencia para legislar en materia de propiedad intelectual, *artística* e industrial (artículo 136, ordinal 24, *eiusdem*). En consecuencia, es posible encontrar órganos administrativos con competencia en materia de bienes culturales tanto a nivel municipal como nacional.

Ahora bien, el esquema formal de distribución de competencias expuesto anteriormente ha sufrido modificaciones de relevancia, a raíz de la promulgación de la novísima Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, publicada en la *Gaceta Oficial* número 4.153, de fecha 28 de diciembre de 1989. En efecto, el artículo 4º de la Ley Orgánica *in commento* dispuso que los servicios en materia de cultura, en sus diversas manifestaciones, así como la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico y artístico, serían objeto de transferencia progresiva a los Estados, de conformidad con lo establecido en los artículos 6º y 7º *eiusdem*.

La Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación del año 1945 creó la *Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación* (artículo 4º), órgano colegiado “dependiente” del Ejecutivo Nacional, “adscrito” al Ministerio de Relaciones Interiores. La prenombrada Junta Nacional es la máxima autoridad nacional en materia de bienes culturales, no obstante el hecho de que la toma de algunas decisiones, como es —*ad exemplum*— el caso de la autorización para destruir un bien que forma parte del Patrimonio Histórico o Artístico de la Nación, corresponda al Ejecutivo Nacional.

Por disposición de Ley, la Junta Nacional funciona en la Capital de la República, y se halla compuesta por cinco miembros principales e igual número de suplentes (artículo 5º *eiusdem*). Los integrantes de la Junta Nacional son designados por el Presidente de la República con carácter *ad honorem* y duran cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos (artículos 7º y 8º *eiusdem*).

La Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación es el órgano competente para determinar los monumentos y demás obras históricas y artísticas, existentes en el territorio nacional, que forman parte del patrimonio histórico y artístico de la Nación. En otras palabras, la prenombrada Junta Nacional, como autoridad máxima en materia de bienes culturales, es el órgano del Ejecutivo Nacional encargado de incorporar al patrimonio histórico o artístico de la Nación un monumento u obra artística determinada (artículo 9º *eiusdem*). La prenombrada Junta, además, es la encargada de velar por la conservación de dicho patrimonio cultural (artículo 6º *eiusdem*).

La Ley *in commento* creó también tantas Juntas Protectoras y Conservadoras del Patrimonio Histórico y Artístico Regionales, como Estados y Territorios Federales existen (artículo 11). Estas *Juntas Regionales* son órganos administrativos colegiados, subordinados jerárquicamente a la Junta Nacional. Cada una de las Juntas Regionales se halla compuesta por tres miembros principales y tres suplentes, quienes son designados por el Ejecutivo Nacional con carácter *ad honorem*, duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelegidos (artículo 12 *eiusdem*).

La última de las autoridades creadas por la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación es una *Junta innominada*, que funcionará en la Ciudad de Caracas, con sede en el Museo de Arqueología. El Legislador encomendó a dicha Junta la elaboración del *mapa arqueológico y paleontológico de la República*, así como todos aquellos asuntos relativos a la investigación y conservación del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Nación. Para finalizar, debe destacarse que la Ley no estableció el número de personas que integrarían la prenombrada Junta, sino que se limitó a señalar que sus miembros son designados con carácter *ad honorem*.

Junto a los prenombrados órganos administrativos coexisten otras autoridades, con competencia en materia de bienes culturales. *Exempli gratia*, el Concejo Municipal del Distrito Federal creó el cargo de "Cronista de la Ciudad de Caracas" (artículo 3º de la Ordenanza sobre Defensa del Patrimonio Histórico de la Ciudad de Caracas, publicada en la *Gaceta Municipal* número 6.321 de fecha 25 de enero de 1945). Conforme a la Ordenanza, el Cronista tiene como atribuciones —entre otras cosas— custodiar el Archivo y los Anales de la ciudad; efectuar investigaciones en dicho Archivo y reunir datos inéditos de la historia de la ciudad; hacer publicaciones relacionadas con la historia y tradiciones de la ciudad; dirigir la publicación de un boletín mensual, cuyo título someterá a la consideración del Concejo Municipal del Distrito Federal y en el cual se insertan sus trabajos, los datos provenientes de las investigaciones y las colaboraciones de particulares dignas de publicación; *vigilar la conservación de los monumentos y reliquias históricas*, y orientar la acción municipal en cuanto a la preservación de los valores típicos y al fomento del folklore. Se observa, pues, que a nivel municipal existe un órgano administrativo unipersonal, al cual ha sido atribuida competencia —única y exclusivamente— en materia de *conservación y protección del patrimonio histórico* de la ciudad capital.

En el Distrito Federal también existe, a nivel municipal, una *Junta de Conservación de Monumentos y Reliquias Históricas de la Ciudad de Caracas*, creada a través de un Acuerdo de Cámara del Concejo Municipal de dicho Distrito, publicado en la *Gaceta Municipal* número 6.351, de fecha 7 de abril de 1945. Esta Junta Municipal, creada con fundamento en la Ordenanza sobre Defensa del Patrimonio Histórico y Artístico de la Ciudad de Caracas, debe *cooperar* con el Cronista de la Ciudad en todo lo relacionado con aquellos bienes culturales con trascendencia desde el punto de vista histórico. De conformidad con el Acuerdo municipal *in commento*, la Junta de Conservación de Monumentos y Reliquias Históricas de la Ciudad de Caracas se halla integrada por cinco miembros, a saber: el Cronista de la Ciudad de Caracas, quien, además, la preside; un delegado o representante de la Asociación Venezolana de Amigos del Arte Colonial; un arquitecto; un anticuario y, finalmente, un conocedor de pinturas antiguas. La Junta Municipal es un *órgano auxiliar* del Cronista de la Ciudad y, en cumplimiento de sus funciones, debe *sugerir* al Concejo Municipal del Distrito Federal las medidas que estime convenientes para el logro de las finalidades para las cuales fue creada.

Estimamos conveniente destacar que en el año 1975 fue dictada la Ley del Consejo Nacional de la Cultura (publicada en la *Gaceta Oficial* número 1.768 Extraordinario, de fecha 29 de agosto de 1975), a través de la cual el Estado venezolano estableció los "*principios rectores*" de la política cultural venezolana y, además, se creó el *Consejo Nacional de la Cultura* (CONAC), al cual se encomendó el diseño y ejecución de la política cultural de la República (artículo 1º). De conformidad con las disposiciones de la Ley, el Consejo Nacional de la Cultura creado en 1975 es un Instituto Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito a la Presidencia de la República.

---

De cuanto ha sido señalado se evidencia con toda claridad que el CONAC es un *organismo de naturaleza eminentemente política*, no sólo por su vinculación directa con el Ejecutivo Nacional, sino también por la circunstancia de que su Ley de creación le atribuyó competencias en materia de elaboración, planificación, coordinación y ejecución de la política cultural del Estado. Corrobora esta afirmación la disposición contenida en el artículo 3º de la Ley, conforme a la cual la política del Estado en materia de cultura debe proponerse *favorecer* la libre y pluralista creación de valores culturales y el desarrollo de aquellas actividades e instituciones que garantizar la manifestación y difusión de esos valores en la totalidad de la sociedad venezolana; *preservar y fomentar* la libre circulación del mensaje cultural; *promover* en el país una política cultural de amplitud universal y de decidida protección a las manifestaciones y creaciones culturales nacionales; *crear políticas* destinadas a la afirmación y promoción de los valores de la tradición y cultura nacionales y a evitar los efectos contrarios y de dependencia que pudieran engendrar ciertos procesos de transculturación; *velar* por el cumplimiento de las leyes de Derecho de Autor y de Depósito Legal y de sus reglamentos; *promover, dignificar y exaltar la conservación del patrimonio histórico, arqueológico, documental y artístico de la Nación*; *estimular* la producción de bienes culturales y su respeto y disfrute democrático como factores vitales de la comunidad nacional; *estudiar y promover* el desarrollo de las manifestaciones culturales propias de cada una de las regiones del país; y *estudiar* la interrelación cultural y el intercambio de bienes de la cultura, en particular en las regiones o subregiones en las cuales la República participe en procesos de integración.

Por otra parte, la Ley del Consejo Nacional de la Cultura definió la cultura como *área de interés prioritario* para el Estado venezolano. En otras palabras, la Ley consideró de interés prioritario para el Estado todo lo relacionado con la producción, formación especializada, promoción, investigación e incremento, conservación, difusión y disfrute de las artes plásticas, de la música, del teatro, de la danza, del patrimonio arquitectónico, histórico antropológico, y las de similar naturaleza que se expresen a través del mensaje cultural impreso, radioeléctrico y cinematográfico (artículo 4º *eiusdem*).

#### IV. LIMITACIONES LEGALES AL DERECHO DE PROPIEDAD, DERIVADAS DE LA INCORPORACION DE UN BIEN AL PATRIMONIO HISTORICO Y ARTISTICO DE LA NACION

A) Antes de poder abordar el punto relativo a las limitaciones legales a las cuales se hallan sometidos los bienes culturales que integran o conforman el patrimonio histórico y artístico de la Nación, estimamos necesario referirnos —si bien brevemente— al acto administrativo a través del cual se incorpora dicho bien al prenombrado Patrimonio (artículo 9º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación). En otras palabras, consideramos oportuno estudiar, en primer término, la *causa eficiente* de las aludidas limitaciones legales (es decir, el acto de incorporación), para luego acometer el análisis de los *efectos* de la actuación administrativa (vale decir, las limitaciones al derecho de propiedad). Desde el punto de vista lógico, la “incorporación” *precede* a las limitaciones

En este orden de ideas, puede afirmarse que el “acto de incorporación” es el *fundamento o soporte jurídico de las limitaciones legales* a las cuales es sometido todo bien que la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación decida incorporar al prenombrado Patrimonio. Por lo tanto, el “acto de incorporación” de un bien al patrimonio histórico o artístico de la Nación, cuya emanación corresponde a la antes mencionada Junta Nacional, es un acto

administrativo de enorme trascendencia, pues al “incorporar” o sumar el bien cultural al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, aquél queda sometido —se insiste— a una *disciplina legal especial o singular*, cuyo fundamento se encuentra en las disposiciones contenidas en los artículos 78 y 83 de la Constitución, así como el artículo 99 *eiusdem*, conforme al cual se garantiza el derecho de propiedad y se declara que “en virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Es por ello que la Ley permite expresamente que, contra el acto de incorporación, se interponga recurso administrativo jerárquico (artículo 9° *eiusdem*).

Ahora, si bien es cierto que el vocablo “incorporación” empleado por nuestro Legislador es *ambiguo* y —en consecuencia— *impreciso*, debemos subrayar que la expedición del acto administrativo de incorporación, previsto en el artículo 9° de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación *no produce transferencia o traslado del dominio* sobre el bien. Si la obra artística de que se trate pertenecía a un particular, dicho sujeto continuará siendo su legítimo propietario tras la expedición del acto administrativo en referencia, pues éste *altera sustancialmente, mas no extingue, el derecho de propiedad*.

En la práctica, la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación ha preferido no emplear el vocablo “incorporación”, y ha *optado* por “declarar” al bien o bienes de que se trate como monumento u obra histórica o artística de la Nación. Sin embargo, la diferencia terminológica carece de toda relevancia, pues los *efectos sustanciales* del acto “declarativo” son idénticos. En efecto, el bien objeto de la medida, al margen de la terminología empleada por la Administración Pública, queda sometido a una *disciplina legal particular o singular*, caracterizada por severas limitaciones al derecho de propiedad.

B) Una de las disposiciones más interesantes de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación es, sin lugar a dudas, la contenida en el artículo 3°, conforme al cual “se prohíbe destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o de ubicación los monumentos y demás obras que constituyen el patrimonio histórico y artístico de la Nación, sin el previo consentimiento del Ejecutivo Nacional, dado el informe favorable de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación”. En consecuencia, toda modificación o alteración sustancial de alguno de los bienes que integran el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación exige, *ex ante*, autorización por parte del Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, los “condicionamientos” a los cuales puede ser sometido el derecho de propiedad no pueden ser de tal naturaleza que impliquen su extinción, o una limitación en grado tal que se lo vacíe de su contenido, pues se estaría lesionando la esencia misma de ese derecho y —por ende— se lo estaría desnaturalizando. Por supuesto, los derechos consagrados por nuestro Constituyente, salvo contadas excepciones, pueden ser extinguidos o desnaturalizados, previa indemnización al particular afectado. Este criterio ya ha sido sostenido por nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa Acc., en fallo de fecha 16 de diciembre de 1981, bajo la ponencia del Magistrado José Luis Aguilar Gorrondona (publicado en la *Revista de Derecho Público* N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 151 y 152), en la cual se dejó sentado lo siguiente:

“...el poder de restringir la propiedad tiene un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus *elementos esenciales* al derecho de propiedad y constituir para el propietario no una *limitación razonable* sino un *intolerable sacrificio* del interés individual al colectivo cuya



reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una *justa indemnización* al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también *cada vez que se le prive de una utilidad*, queden gravados sus bienes con una servidumbre o *sufra un daño permanente que derive de la pérdida o disminución de sus derechos...*" (el subrayado es nuestro).

Por lo tanto, *los condicionamientos a los cuales puede ser sometido un derecho de rango constitucional*, como es el caso del derecho de propiedad, *tienen un límite, que de ser traspasado, obliga al Estado a indemnizar al particular por el perjuicio* que dichos condicionamientos le ocasionan.

*La obligación de indemnizar*, es bueno insistir sobre ello, *surge cuando se somete el derecho a una limitación exorbitante, lo cual puede ocurrir no sólo cuando se incide —de manera global— sobre la "totalidad" del derecho* garantizado por el ordenamiento vigente, *sino también cuando la medida restrictiva desconoce alguno de los atributos mínimos del derecho* de propiedad. En otros términos, no hace falta que la medida incida sobre la totalidad del derecho de propiedad para que surja el derecho a indemnización, pues *basta que dicha medida incida sobre uno cualquiera de los atributos tradicionales del derecho, o sea, sobre uno de los elementos que conforman el "núcleo esencial" del mismo*, pues el artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad según la *concepción* y, en consecuencia, según el *contenido* tradicional del mismo. Si el Legislador pudiera *alterar* o *suprimir* —uno tras otro— los atributos tradicionales del derecho, sin verse obligado a indemnizar al particular perjudicado, se tornaría nugatoria la garantía constitucional del derecho, toda vez que el Legislador podría proceder a "deshojar" el derecho de propiedad como si se tratase de una flor (en este sentido consúltese a Alessandro Crapanzano y Andrea Crapanzano, "Le espropriazioni per causa di pubblica utilità", publicado en la revista *L'Amministrazione Italiana*, N° 2, Soc. Tipografica Barbieri, Nocchioli & C., Empoli, 1987, pp. 215 y ss).

En este orden de ideas, nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha sostenido que las resoluciones de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, a través de las cuales se declara como Monumento Histórico un bien determinado, "menoscaban gravemente el derecho de propiedad" que legítimamente tiene el particular, ya que dichos actos administrativos dejan al titular "en una muy precaria posesión que nada útil le reporta", y que le impide el cabal ejercicio del derecho de propiedad garantizado por la Constitución (Sentencia dictada en fecha 27 de junio de 1979, bajo ponencia del Magistrado Julio Ramírez Borges, publicada en la *Gaceta Forense* N° 104, Volumen I, Tercera Etapa, correspondiente al período abril-junio del año 1979, pp. 504 y ss.). En el fallo ahora analizado, nuestro más Alto Tribunal dejó sentado cuanto sigue:

"...cuando *las restricciones establecidas en el artículo 3° de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación*, han de ser impuestas a un determinado bien, que por la naturaleza del mismo o por los fines para los cuales ha sido adquirido por el propietario, menoscaban de tal manera los atributos de uso y goce del derecho de propiedad sobre aquél, que lo hacen ilusorio o nulo con relación a aquellos fines, *el acto de la Administración que declara el bien como Monumento Histórico debe ser seguido por la promulgación del correspondiente Decreto de Expropiación* del Ejecutivo Nacional, a objeto de que se proceda al pago de la justa indemnización al propietario por la pérdida de sus derechos conforme al artículo 101 de la Constitu-

ción... (*Omissis*) a menos que el propietario acepte voluntariamente las restricciones establecidas en la Ley” (el subrayado es nuestro).

Según nuestro Máximo Tribunal, la declaratoria de un bien como Monumento Histórico o como Obra Artística, y su consecuente incorporación al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, sí desnaturaliza el derecho de propiedad garantizado por el particular, en razón de lo cual el Estado debe proceder a dictar el Decreto expropiatorio. El Decreto en cuestión se fundamentaría en la disposición contenida en el artículo 2º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, conforme al cual “se declara de utilidad pública la protección y conservación del patrimonio histórico y artístico de la Nación”.

*Para comprender por qué las prohibiciones de destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o de ubicación* los bienes que integran el Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 3º de la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación) *son limitaciones exorbitantes al derecho de propiedad y, en consecuencia, desnaturalizan el derecho de propiedad garantizado por la Constitución, basta leer con detenimiento la Ordenanza sobre la Capilla de Santa Rosa*, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal en fecha 13 de marzo de 1978, posteriormente publicada en la *Gaceta Municipal* Nº 15.516, de fecha 12 de abril de 1978, pues en la misma se puede observar cuán *incisivas* pueden resultar —*ad exemplum*— las prohibiciones de reformar, cambiar de destino o de ubicación, a las cuales hace alusión el artículo 3º en comentario.

*Exempli gratia*, en el Capítulo II de la Ordenanza *in commento*, intitulado “De la imagen del salón, muebles, obras de arte y objetos”, se estableció que la “Imagen del Salón” (entendiendo por tal la que éste presentaba para el momento de aprobarse la Ordenanza en cuanto a estructura y acabado de la edificación, colores, decorado y distribución del mobiliario), sólo podrá ser modificada mediante acuerdo expreso del Concejo Municipal para el cual se requerirá mayoría calificada y previa la obtención de autorización por parte de la Junta Nacional Conservadora y Protectora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 4º, parágrafo primero). En otras palabras, *ni los acabados, ni los colores, ni el decorado, ni tampoco la distribución del mobiliario de la Capilla Santa Rosa de Lima, pueden ser modificados hasta tanto el Concejo Municipal del Distrito Federal y la prenombrada Junta Nacional lo hayan autorizado, pues la “Imagen del Salón” es un bien que debe ser tutelado.*

Es más, la Ordenanza establece que “no podrán retirarse bienes muebles del salón ni incorporarse nuevos bienes sino por acuerdo expreso del Concejo Municipal, tomado mediante mayoría calificada y previa opinión favorable de la Junta Nacional” Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación (artículo 4º, parágrafo segundo). Sin embargo, la Ordenanza establece una excepción a la prohibición de incorporar bienes a dicha Capilla, toda vez que permite incorporar al local aquellos bienes “localizados o que se localicen, que hayan pertenecido al mismo, antes o para la fecha de declararse en él nuestra Independencia”.

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, puede concluirse que el *acto de incorporación* de un bien al Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación hace que a aquél resulte aplicable una normativa especial, que *no reglamenta sino que “altera”, de manera por lo demás sensible, el derecho de propiedad* del particular.

Desde otra perspectiva, la expedición del “acto de incorporación” hace surgir una *obligación de no hacer* sobre los hombros del propietario del bien cultural de que se trate. En efecto, el propietario del bien declarado monumento histórico u obra artística debe *abstenerse* de reformarlo, repararlo, destruirlo y cambiarlo de destino o de ubicación. Sin embargo, la prohibición de modificación establecida en el artículo 3º de la tantas veces aludida Ley de Conservación y Protección del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación no es una *prohibición absoluta sino relativa*,

ya que el particular puede llevar a cabo dichas actividades *previa autorización* del Ejecutivo Nacional. La Administración Pública Nacional, pues, controla *ex ante* las actividades del propietario tendientes a destruir, reformar, reparar o cambiar de destino o ubicación el bien incorporado al Patrimonio Histórico o Artístico de la Nación.

Dentro del *iter* del procedimiento administrativo autorizatorio al cual hemos hecho alusión en los párrafos que anteceden, el Legislador venezolano previó la elaboración de un informe, por parte de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación. Se intuye que el referido informe o dictamen debe pronunciarse acerca de la pretendida reforma, reparación, destrucción o cambio de destino o ubicación del bien, que el propietario de éste ha manifestado desea efectuar. Ahora bien, *el Informe o dictamen es —sin lugar a dudas— vinculante* para el Ejecutivo Nacional, según se desprende —de manera virtual o implícita— del artículo 3º *in commento*, a tenor del cual la autorización requiere “*el informe favorable de la Junta*” Nacional. Dicho de otra manera, la autorización administrativa presupone la existencia de un dictamen favorable.

Antes de concluir nuestras reflexiones sobre la disposición contenida en el artículo 3º, estimamos conveniente resaltar que *los actos de destrucción, reforma o reparación de un monumento histórico implican uso y aprovechamiento del suelo*. Como tales, dichos actos se hallan sujetos a las autorizaciones urbanísticas previstas, por una parte, en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística del año 1988 y, por la otra, en la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación. Dicho de otro modo, *los actos de edificación contemplados en el artículo 3º se hallan sometidos, simultáneamente, a un “doble” régimen autorizatorio, cuya finalidad es controlar un mismo acto de uso o aprovechamiento del suelo, a través de procedimientos administrativos distintos*. Es por ello que la sola obtención de la autorización urbanística no legitima la realización del acto sujeto a la misma.

C) En otro orden de ideas, la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación *prohíbe la salida del país a las antigüedades, obras artísticas y restos fósiles humanos o animales* que hubieren sido descubiertos en cualquier lugar del subsuelo de la República, aun cuando fueren propiedad particular, *salvo que haya constancia de que los mismos han sido ofrecidos en venta a la Nación* (artículo 18 *eiusdem*). En consecuencia, conforme a la Ley constituye *presupuesto* de la exportación de las antigüedades, obras artísticas y fósiles, que dichos bienes hayan sido ofrecidos en venta, de manera previa, a la República y, en consecuencia, el particular exportador deberá demostrar el agotamiento del trámite en cuestión, a través de constancia expedida por la Administración Pública.

Estimamos pertinente subrayar que la obligación legal de ofrecer en venta el bien que se pretende exportar no debe ser interpretada como la consagración de un *derecho de preferencia legal*, pues la norma *in commento* obliga a ofrecer en venta antes de exportar, y no antes de vender a un tercero, distinto a la Nación. Por lo tanto, las disposiciones de Ley no presuponen la intención de vender por parte del propietario, ni tampoco presuponen la existencia de una oferta, de allí que no puede hablarse de derecho de preferencia alguno. En nuestro criterio, el fundamento de la disposición no es otro que evitar toda merma o disminución del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, cuya conservación, protección y acrecentamiento es tarea *inmanente* del Estado venezolano.

D) Teniendo presente la *prohibición de exportación* comentada en el literal precedente, estimamos pertinente destacar que la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación establece una *excepción* a la misma, como es la *facultad de reexportación*. En efecto, conforme a la disposición contenida en el artículo 10 *eiusdem*, “la Junta podrá permitir la introducción al territorio nacional de obras artísticas con la facultad de reexportarlas”. Sin embargo, la propia

Ley establece que en el supuesto de que las obras artísticas introducidas, previa autorización de la Junta Nacional, hubieren permanecido diez (10) años en el territorio de la República, las mismas podrán ser incorporadas al patrimonio histórico y artístico.

E) El artículo 19 de la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación consagra un *derecho de preferencia legal*, para el supuesto de que el propietario de una antigüedad u obra artística decida enajenarla. En efecto, la aludida disposición establece que “cuando el Gobierno no juzgue conveniente la adquisición de antigüedades y obras artísticas que le fueren ofrecidas en venta, el poseedor podrá disponer de ellas con permiso del respectivo Ministerio, previo el informe de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación”. Se desprende de la norma antes transcrita que el Informe de la Junta Nacional no resulta vinculante para el Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, la inobservancia de la disposición *in commento* no conlleva la nulidad relativa de la operación. En efecto, el artículo 20 de la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación establece, como *única sanción por la contravención* de sus disposiciones, que el sujeto infractor “será penado con multa de cuatro a diez mil bolívares que impondrá el Ejecutivo Federal por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores”.

#### V. EL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO Y PALEONTOLOGICO DE LA NACION

A) La Ley sobre la cual hemos centrado nuestra atención, es decir, la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, dispone que “son propiedad del Estado todos los objetos arqueológicos que contengan las huacas, mintoyes y cementerios y cuevas de la época anterior a la dominación española, y los fósiles humanos o animales que fueren descubiertos en cualquier lugar del subsuelo de la República” (artículo 13). En consecuencia, la universalidad de bienes que conforma el Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, a diferencia de cuanto ocurría con su Patrimonio histórico y artístico, sí es un patrimonio “típico”, pues tiene una base de sustentación, un *substrato personal*. En efecto, todos los bienes que lo conforman se caracteriza por pertenecer a la Nación venezolana.

Por lo tanto, el estudioso que se aboque al análisis del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Nación debe tener siempre presente que los bienes que lo conforman pertenecen a un único sujeto (vale decir, la Nación venezolana), y que éste —por razones de interés general— ha disciplinado su estudio, explotación, excavación y aprovechamiento.

B) El artículo 14 *eiusdem* “prohíbe en absoluto la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborígen y la de los petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio”. Como quiera que el respeto de la disposición apenas transcrita puede imponer limitaciones al particular propietario del suelo, la Ley dispone que “en el caso de que la conservación de los cementerios, cuevas, montículos, calzadas y petroglifos implique una servidumbre perpetua, sobre una propiedad particular, el Estado remunerará a los propietarios el valor correspondiente a dicha limitación” (artículo 14, aparte único, *eiusdem*). Entendemos que la remuneración a la cual alude la Ley —de manera totalmente atécnica—, es la *justa indemnización* a la cual se refiere el artículo 101 de la Constitución, y la misma —por lo tanto— debe ser fijada conforme a lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública. En otros términos, al propietario del suelo se le debe indemnizar por los perjuicios derivados de las limitaciones que le fueron impuestas en pro de la conservación del Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, y al fijar

el monto de dicha limitación se debe tratar —en la medida que ello resulte posible— que ni el Estado, ni tampoco el particular, se empobrezcan o enriquezcan.

C) A los fines de proteger y conservar el Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, nuestro Legislador dispone que para poder explotar, estudiar o excavar yacimientos arqueológicos es necesario obtener autorización por parte del Ejecutivo Nacional, y que dichas autorizaciones o “permisos sólo se concederán a renombradas instituciones científicas del País y, en segundo lugar, del Exterior y también a arqueólogos, etnólogos o paleontólogos profesionales” (artículo 15 *eiusdem*). Conforme a la norma *in commento*, los actos de exploración, estudio y excavación de yacimientos arqueológicos se hallan sujetos a *autorización previa*, que sólo puede ser “concedida” u otorgada a los sujetos en ella previstos, es decir: a) Instituciones científicas venezolanas de renombre; b) Instituciones científicas extranjeras de renombre y, c) Arqueólogos, etnólogos o paleontólogos profesionales. En todo caso, la Ley ordena al Ejecutivo Nacional dar *preferencia* a las instituciones científicas del país frente a aquéllas del extranjero.

D) El artículo 16 de la Ley dispone que el Ejecutivo Nacional puede permitir la salida de colecciones de duplicados en los Museos Nacionales, a favor de instituciones científicas extranjeras, así como la salida de piezas que requieran un tratamiento especial para su reconstrucción. Como se observa, la norma permite la exportación de obras de valor artístico, a los fines de la *divulgación y preservación* de nuestros valores. En efecto, los fines perseguidos por la disposición *in commento* son, por una parte, *divulgar* la evolución de las artes plásticas nacionales, a través de la salida de colecciones al exterior; y, por la otra, *preservar* nuestros bienes culturales, permitiendo que aquellas piezas a ser reconstruidas puedan ser enviadas al exterior, a los fines de recibir el tratamiento especial que ellas requieren.

Como quiera que las labores de explotación y excavación de las estaciones arqueológicas o paleontológicas requieren de conocimientos especiales, la Ley de Protección y Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación previó la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional celebre *contratos de exploraciones y excavaciones* para las aludidas estaciones, siempre y cuando dichas convenciones sean suscritas con instituciones científicas universalmente conocidas (artículo 16 *in fine*). La Ley permite, además, que en dichos contratos se establezca el *régimen de aprovechamiento* de los objetos que se hallaren al explorar y excavar, con fundamento en el cual los bienes hallados podrían llegar a salir del país.



## LEGISLACION





# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO TRIMESTRE DE 1992

Recopilación y selección  
Caterina Balasso Tejera  
Abogado

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Organización Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. b. Ministerio del Trabajo. c. Ministerio de Agricultura y Cría. d. Ministerio de la Familia. C. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. D. Procuraduría General de la República. 2. *Administración Descentralizada*. A. Fundaciones. B. Asociaciones Cíviles. C. Consejo Nacional de la Cultura. 3. *Organismos con autonomía funcional*. A. Contraloría General de la República. B. Consejo Supremo Electoral. C. Fondo de Inversiones de Venezuela.

#### II. SISTEMA FINANCIERO

1. *Crédito Público*. 2. *Sistema Presupuestario*. 3. *Sistema de Personal*. A. Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. B. Días Laborables. C. Clases de Cargos. D. Sueldos. E. Régimen del Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura. 4. *Sistema de Licitaciones*.

#### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales. a. Convenios y Acuerdos. B. Decisiones del Acuerdo de Cartagena. C. Normas sobre Visas y Pasaportes Diplomáticos. D. Corporación Andina de Fomento. E. Embajadas Extranjeras. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Régimen de la Justicia. a. Organización Judicial. b. Creación de Tribunales y Defensorías. c. Competencias. d. Procedimientos Administrativos. e. Depósitos en Tribunales. f. Distribución de Expedientes. g. Régimen de los Funcionarios Judiciales.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Régimen de Compensación, Repetición y Reintegro Tributario. B. Aduanas: Régimen y Arancel. C. Zonas Francas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Tasas de Interés. b. Régimen de los Bonos del Banco Central de Venezuela. 3. *Régimen de las Inversiones*. A. Conversión de la Deuda Externa en Inversión. B. Mercado de Capitales. 4. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Importaciones. B. Exportaciones. 5. *Régimen del Comercio Interno*. A. Libre Competencia. B. Regulación de Precios. C. Subsidios. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. A. Financiamiento. B. Comercialización. C. Protección contra Plagas. 7. *Régimen de Energía y Minas*.

#### V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. A. Universidades e Institutos Universitarios. B. Educación Básica. C. Régimen Docente. 2. *Salud*. 3. *Seguridad Social*. 4. *Trabajo*. 5. *Régimen de los Indígenas*.

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

1. *Régimen de la Propiedad Horizontal*. 2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Zonas Protectoras y de Reserva. B. Recursos Forestales. C. Recursos Animales. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. a. Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial. C. Transporte y Tránsito Aéreo. a. Aeródromos. b. Prohibiciones. 4. *Régimen de las Comunicaciones*. A. Privacidad de las Comunicaciones. B. Propiedad de Emisoras. C. Telecomunicaciones. D. Correo.

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### 1. Organización central

#### A. Organismos de la Presidencia de la República

##### a. Comisiones presidenciales

—Decreto Nº 1.794 de la Presidencia de la República del 2-10-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Coordinación del Proyecto Parque Turístico Recreacional Suata, ubicado en jurisdicción del Estado Aragua. *G.O.* Nº 34.811 del 2-10-91.

—Decreto Nº 1.908 de la Presidencia de la República del 22-10-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el Estudio de la Situación del Beisbol Amateur Venezolano, integrada por los ciudadanos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 34.825 del 22-10-91.

—Decreto Nº 1.810 de la Presidencia de la República del 28-8-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial por los Derechos del Niño. *G.O.* Nº 34.838 del 11-11-91.

—Decreto Nº 1.945 de la Presidencia de la República del 12-11-91 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial Asesora para el otorgamiento de Premios y Concesiones de Radiodifusión Sonora y Audiovisual. *G.O.* Nº 34.855 del 4-12-91.

—Decreto Nº 2.040 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se crea el Consejo Asesor de Vialidad Terrestre. *G.O.* Nº 34.870 del 27-12-91.

#### B. Organización Ministerial

##### a. Ministerio de Transporte y Comunicaciones

—Resolución Nº 450 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 4-11-91 mediante la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución Nº 511 del 23-8-91 (Creación de una Comisión de Trabajo para la realización de estudios, análisis, planes, programas y resoluciones que permitan la mayor eficiencia del Sistema de Seguridad Aérea del país). *G.O.* Nº 34.834 del 5-11-91.

##### b. Ministerio del Trabajo

—Decreto Nº 2.004 de la Presidencia de la República del 19-12-91 mediante el cual se incorpora el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa al Ministerio del Trabajo. *G.O.* Nº 34.870 del 27-12-91.

##### c. Ministerio de Agricultura y Cría

—Resolución Nº 431 del Ministerio de Agricultura y Cría del 27-11-91 mediante la cual se crea con carácter *ad-honorem* la Comisión Nacional para el Manejo Integrado de Plagas. *G.O.* Nº 34.853 del 2-12-91.

—Decreto Nº 1.955 de la Presidencia de la República del 21-11-91 mediante el cual se declara en reestructuración el Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* Nº 34.856 del 5-12-91.

##### d. Ministerio de la Familia

—Decreto Nº 1.956 de la Presidencia de la República del 21-11-91 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. *G.O.* Nº 34.870 del 27-12-91.

---

### C. *Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*

—Decreto N° 1.921 de la Presidencia de la República del 31-10-91 mediante el cual se dicta el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. *G.O.* N° 34.836 del 7-11-91.

### D. *Procuraduría General de la República*

—Resolución de la Procuraduría General de la República del 1-3-91 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

## 2. *Administración Descentralizada*

### A. *Fundaciones*

—Decreto N° 1.889 de la Presidencia de la República de 10-10-91 mediante el cual se dispone que se constituya una Fundación que se denominará “Fundación para la Promoción del Libro” (FUNDALIBRO), la cual funcionará bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura. *G.O.* N° 34.826 del 23-10-91.

—Decreto N° 1.887 de la Presidencia de la República del 10-10-91 mediante el cual se modifican los artículos 1º y 3º del Decreto N° 1.671 de fecha 22-7-87 (Fundación Orquesta Filarmónica Nacional). *G.O.* N° 34.831 del 31 de octubre de 1991.

—Decreto N° 1.888 de la Presidencia de la República del 10-10-91 mediante el cual se modifican los artículos 2º, 3º, 5º y 7º del Decreto N° 1.771 de fecha 28-7-87 (Fundación Kuai Mare del Libro Venezolano). *G.O.* N° 34.831 del 31 de octubre de 1991.

### B. *Asociaciones Civiles*

—Decreto N° 1.890 de la Presidencia de la República de 10-10-91 mediante el cual se dispone que se constituyan quince Asociaciones Civiles que se denominarán en la forma que en él se especifica. *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Decreto N° 1.890 de la Presidencia de la República del 10-10-91 mediante el cual se decreta la creación de quince Asociaciones Civiles, bajo la tutela del Ministerio de Educación. *G.O.* N° 34.834 del 5-11-91.

### C. *Consejo Nacional de la Cultura*

—Resolución N° 1.133 del Ministerio de Educación del 5-11-91 mediante la cual se resuelve que el Instituto Universitario de Estudios Superiores de Artes Plásticas “Armando Reverón”, con sede en Caracas, estará adscrito al Consejo Nacional de la Cultura. *G.O.* N° 34.838 del 11-11-91.

## 3. *Organismos con Autonomía Funcional*

### A. *Contraloría General de la República*

—Resolución N° CG/021 de la Contraloría General de la República del 18-12-91 mediante la cual se dictan las normas que regirán el “Control de la Industria Petrolera, Petroquímica y Carbonífera Nacional”. *G.O.* N° 34.868 del 23-12-91.

—Resolución N° CG/022 de la Contraloría General de la República del 18-12-91 mediante la cual se constituye a partir del 1º-1-92, la Oficina de Control Externo en la

Corporación Venezolana de Guayana (CVG), adscrita a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. *G.O.* Nº 34.868 del 23-12-91.

—Resolución Nº CG/023 de la Contraloría General de la República del 18-12-91 mediante la cual se elimina a partir del 1º-1-92, la Oficina de Control Externo que actualmente funciona en el Fondo de Inversiones de Venezuela y Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 34.868 del 23-12-91.

#### B. Consejo Supremo Electoral

—Resolución Nº 0017-91 del Consejo Supremo Electoral del 10-12-91 mediante la cual se resuelve suspender las actividades de ese Consejo desde el 10-12-91 hasta el 9-1-92. *G.O.* Nº 34.861 del 12-12-91.

#### C. Fondo de Inversiones de Venezuela

—Ley del Fondo de Inversiones de Venezuela. *G.O.* Nº 4.350 del 19-12-91.

## II. SISTEMA FINANCIERO

### 1. Crédito Público

—Ley-Programa para la Contratación y Financiamiento del Acueducto Regional de Guanare, Estado Portuguesa. *G.O.* Nº 34.863 del 16-12-91.

—Ley-Programa que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público para la Contratación y Financiamiento de las Obras para el Saneamiento Ambiental Integral de Cumaná, Carúpano, Barcelona y Puerto la Cruz, hasta por la cantidad de ocho mil trescientos ochenta y seis millones de bolívares, durante el período 1992-1994. *G.O.* Nº 34.863 del 16-12-91.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público para atender obligaciones contraídas por el Instituto de Aseo Urbano, para el Área Metropolitana de Caracas y del Instituto Municipal de Aseo Urbano del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, con las Empresas Operadoras, Contratistas y Proveedoras, vencidas hasta el 31-10-91. *G.O.* Nº 34.863 del 16-12-91.

—Ley de Crédito Público para el Financiamiento Parcial del Programa Global de Crédito Turístico durante el período 1992-1995. *G.O.* Nº 34.863 del 16-12-91.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público, destinadas al Financiamiento Parcial del Programa de Activación, Movilización y Modernización del Sector Científico y Tecnológico Nacional durante el período 1992-1995. *G.O.* Nº 4.354 Extraordinario del 30-12-91.

—Ley-Programa para la Contratación y Financiamiento del Sistema de Aprovechamiento Integral de los Recursos Hidráulicos del Estado Trujillo durante el período 1992-1995. *G.O.* Nº 4.354 Extraordinario del 30-12-91.

### 2. Sistema Presupuestario

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1992. *G.O.* Nº 34.863 del 16-12-91.

—Decreto Nº 1.975 de la Presidencia de la República del 12-12-91 mediante el cual se dicta el Reglamento del artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* Nº 34.864 del 17-12-91.

—Decreto N° 1.999 de la Presidencia de la República mediante el cual se establece la distribución institucional del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 1992. *G.O.* N° 4.348 del 19-12-91.

—Resolución de la Oficina Central de Presupuesto mediante la cual se dicta el Código de Cuentas de Ingresos y Egresos que deberán utilizar todos los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario para el registro de sus transacciones económicas y financieras. *G.O.* N° 4.350 del 19-12-91.

### 3. *Sistema de Personal*

#### A. *Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa*

—Decreto N° 1.913 de la Presidencia de la República del 17-10-91 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. *G. O.* N° 34.831 del 31 de octubre de 1991.

#### B. *Días Laborables*

—Resolución N° 023 de la Oficina Central de Información del 26-11-91 mediante la cual se establece que serán días no laborables para los funcionarios públicos de la Administración Pública Nacional durante el año de 1992, los que en ella se señalan. *G.O.* N° 34.849 del 26-11-91.

#### C. *Clases de Cargos*

—Decreto N° 1.943 de la Presidencia de la República del 12-11-91 mediante el cual se eliminan las Clases de Cargos cuyo ramo, grupo, serie, código, grado y denominación se indican en el mismo. *G.O.* N° 34.849 del 26-11-91.

—Decreto N° 1.944 de la Presidencia de la República del 12-11-91 mediante el cual se eliminan las Clases de Cargos cuyo ramo, grupo, serie, código, grado y denominación se indican en el mismo. *G.O.* N° 34.849 del 26-11-91.

#### D. *Sueldos*

—Decreto N° 2.039 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se aprueba una escala de sueldos para cargos de empleados o funcionarios clasificados como administrativos o de apoyo técnico que tengan, como requisito de ingreso, ser profesionales universitarios y técnicos superiores, cuyas estructuras por grados y pasos se describen en el mismo. *G.O.* N° 34.872 del 31-12-91.

#### E. *Régimen del Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura*

—Resolución N° J-311 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se resuelve que para otorgar el Beneficio de Jubilación y Pensiones a los Funcionarios del Consejo de la Judicatura del 23-8-79 (publicado en *G.O.* N° 31.818 del 11-9-79) se modifica la fecha de vigencia de la Resolución N° J-241 del 1-8-91 y se establece a partir del 1-10-85. *G.O.* N° 34.852 del 29-11-91.

—Resolución N° 1.079 del Consejo de la Judicatura del 18-10-91 mediante la cual se dicta la Reforma del Régimen de Estabilidad en la prestación del Servicio del Personal del Consejo de la Judicatura. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

—Resolución N° CG/018 del Consejo de la Judicatura del 12-11-91 mediante la cual se dicta el Reglamento sobre Funcionarios de Libre Nombramiento y Remoción. *G.O.* N° 34.843 del 18-11-91.

#### 4. *Sistema de Licitaciones*

—Decreto N° 1.906 de la Presidencia de la República del 17-10-91 mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Ley de Licitaciones. *G.O.* N° 34.830 del 30 de octubre de 1991.

—Resolución N° 624 del Ministerio del Desarrollo Urbano del 5-11-91 mediante la cual se dictan las Condiciones Generales de Licitación del Ministerio del Desarrollo Urbano para la Selección de Contratistas para la ejecución de obras. *G.O.* N° 34.836 del 7-11-91.

—Resolución N° 63 de la Oficina Central de Información del 6-11-91 mediante la cual se resuelve designar la Comisión de Licitación de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. *G.O.* N° 34.839 del 12-11-91.

—Resolución N° 134 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 15-11-91 mediante la cual se resuelve designar la Comisión de Licitaciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* N° 34.845 del 20-11-91.

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

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

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

###### a. *Convenios y Acuerdos*

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos (Fondo 71) y sus Protocolos de enmiendas de 1976 y 1984. *G.O.* N° 4.340 Extraordinario del 28-11-91.

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (CLC-69) y sus Protocolos de enmiendas de 1976 y 1984. *G.O.* N° 4.340 Extraordinario del 28-11-91.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Venezuela y la República de Portugal. *G.O.* N° 4.340 Extraordinario del 28-11-91.

—Resolución N° CJ/TI 181 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 13-8-91 mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Transporte Aéreo, suscrito por los Gobiernos de la República de Venezuela y la República de Rumania. *G.O.* N° 4.323 Extraordinario del 8-10-91.

—Resolución N° CJ/TI 194 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-9-91 mediante la cual se dispone la publicación del Acuerdo sobre el Transporte Aéreo Regular entre el Gobierno de la República de Venezuela y la Confederación Suiza. *G.O.* N° 4.331 Extraordinario del 22-10-91.

—Resolución N° CJ/TI 209 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-9-91, mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Alcance Parcial entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Cooperativa de Guyana. *G.O.* N° 4.331 Extraordinario del 22-10-91.

—Resolución N° CJ/TI 226 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 30-10-91 mediante la cual se ordena la publicación del Memorándum de Entendimiento para regular los Servicios Aéreos, suscrito por los gobiernos de las Repúblicas de Venezuela y Guatemala. *G.O.* N° 4.334 Extraordinario del 5-11-91.

—Resolución N° CJ/TI 248 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 4-12-91 mediante la cual se ordena publicar el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el Establecimiento en Caracas de la Central Regional Latinoamericana del Sistema Piloto de Información Tecnológica (TIPS). *G.O.* N° 34.864 del 17-12-91.

#### B. *Decisiones del Acuerdo de Cartagena*

—Decisión N° 305 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 11-9-91 mediante la cual se modifica el Anexo de la Decisión N° 273 (se incluyen productos a la lista nandina de productos para importación). *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Resolución N° 306 de la Junta del Acuerdo de Cartagena del 12-7-91 mediante la cual se establece requisito específico de origen para la película de propileno bidorientado. *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Decisión N° 306 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 11-9-91 mediante la cual se modifica la Decisión 300 (Programa de Integración Industrial Metalmeccánico). *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Decisión N° 307 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 11-9-91 mediante la cual se modifica la Decisión N° 302 (Definición del Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común, correspondientes a los productos que pertenecieron a la nómina de reserva). *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Decisión N° 308 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 11-9-91 mediante la cual se modifica la Decisión N° 303 (Derogación de la Decisión N° 162 y ubicación de los productos de la industria de fertilizantes). *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

—Decisión N° 309 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 11-9-91 mediante la cual se modifica la estructura arancelaria contenida en las Decisiones Nos. 273 y 274. *G.O.* N° 34.824 del 21-10-91.

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

—Resolución N° CJ/TI 180 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 13-8-91 mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo para la Supresión de Visas y Pasaportes Diplomáticos y de Servicio suscrito por los Gobiernos de la República de Venezuela y la República de Rumania. *G.O.* N° 4.323 Extraordinario del 8-10-91.

—Resolución N° CJ/TI 182 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 13-8-91 mediante la cual se ordena la publicación del Acuerdo para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y de Servicio. *G.O.* N° 34.832 del 1-11-91.

#### D. *Corporación Andina de Fomento*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para suscribir un Aumento General de Capital de la Corporación Andina de Fomento (CAF), hasta por la cantidad de doscientos ochenta millones de dólares de los Estados Unidos de América. *G.O.* N° 34.862 del 13-12-91.

### E. Embajadas Extranjeras

—Resolución Nº DGSPI/DEAAO 241 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 20-11-91 mediante la cual se autoriza al Gobierno de Austria para adquirir mediante compra, un inmueble que será destinado a residencia del Jefe de esa Misión Diplomática, ubicado en la Urbanización Las Mercedes, Municipio Baruta, Estado Miranda. *G.O.* Nº 34.850 del 27-11-91.

## 2. Política de Relaciones Interiores

### A. Régimen de la Justicia

#### a. Organización Judicial

—Resolución Nº 1.133 del Consejo de la Judicatura del 18-10-91 mediante la cual se dispone que cuando un juez de la República sea agraviado, deberá inmediatamente informar por escrito al Consejo de la Judicatura, acompañando los recaudos o soportes documentales que obren en el particular. *G.O.* Nº 34.840 del 13-11-91.

—Resolución Nº 1.169 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece que los tribunales distribuidores que reciban demandas en las cuales se den identidad de sujetos o de objetos, deberán remitirlas al tribunal que conoció primero. *G.O.* Nº 34.846 del 21-11-91.

—Resolución Nº 1.173 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece que hasta los tribunales que conozcan en Primera Instancia de materia mercantil efectuarán los nombramientos de Síndicos de Quiebra conforme a las disposiciones establecidas en el Código de Comercio. *G.O.* Nº 34.846 del 21-11-91.

#### b. Creación de Tribunales y Defensorías

—Resolución Nº 1.070 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se crean Juzgados Superiores en lo Penal, en las Circunscripciones Judiciales de los Estados Carabobo, Nueva Esparta y Portuguesa. *G.O.* Nº 34.831 del 31-10-91.

—Resolución Nº 1.071 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se crean Juzgados Superiores en las Circunscripciones Judiciales de los Estados Barinas y Zulia. *G.O.* Nº 34.831 del 31-10-91.

—Resolución Nº 1.072 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Sucre, un Juzgado de Primera Instancia en lo Penal con sede en Cumaná y competencia en el territorio del Primer Circuito de la Circunscripción. *G.O.* Nº 34.831 del 31-10-91.

—Resolución Nº 1.074 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se crean Defensorías Públicas en las Circunscripciones Judiciales de los Estados Guárico, Nueva Esparta y Portuguesa. *G.O.* Nº 34.831 de 31-10-91.

—Resolución Nº 1.095 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se dispone que el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Estabilidad Laboral con sede en Mérida, creado por Resolución Nº 779 del 13-3-91 se denominará en adelante Juzgado Quinto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida. *G.O.* Nº 34.832 del 1-11-91.

—Resolución Nº 1.137 del Consejo de la Judicatura del 20-10-91 mediante la cual se crea en la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, un Juzgado Superior en lo



Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores con sede en Mérida y competencia en todo el Estado Mérida. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

—Resolución N° 1.076 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se restituye a la Circunscripción Judicial del Estado Falcón el territorio del Distrito Silva del citado Estado, el cual había sido anexado a la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo por Decreto N° 1.874 del 18-5-76 (publicado en *G.O.* N° 30.985 del 20-5-76). *G.O.* N° 34.848 del 25-11-91.

—Resolución N° 1.078 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se restituye a la Circunscripción Judicial del Estado Apure el territorio del Distrito Páez del citado Estado, el cual había sido anexado a la Circunscripción Judicial del Estado Táchira por Decreto N° 409 del 5-11-58 (publicado en *G.O.* N° 25.804 del 5-11-58). *G.O.* N° 34.848 del 25-11-91.

### c. *Competencias*

—Resolución N° 1.097 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se le atribuye competencia en materia civil (familia) al Juzgado Primero de Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en el Municipio Sucre, el cual en lo adelante se denominará Juzgado Décimo de Primera Instancia de Familia y Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. Publicado en *G.O.* N° 34.810 del 1-10-91.

—Resolución N° 1.075 del Consejo de la Judicatura del 20-8-91 mediante la cual se suprime la competencia en materia Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores al Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Penal, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas, y se crea un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores con sede en Puerto Ayacucho y competencia en todo el Territorio Federal Amazonas. *G.O.* N° 34.831 del 31-10-91.

—Resolución N° 1.076 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se hacen modificaciones de competencia en los tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 34.831 del 31-10-91.

—Resolución N° 1.093 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91, mediante la cual se hacen modificaciones de competencia en los tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Lara. *G.O.* N° 34.831 del 31-10-91.

—Resolución N° 1.094 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se hacen modificaciones de competencia en los tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda. *G.O.* N° 34.832 del 1-11-91.

—Resolución N° 1.096 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se hacen modificaciones de competencia en los tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira. *G.O.* N° 34.832 del 1-11-91.

—Resolución N° 1.207 del Consejo de la Judicatura del 25-11-91 mediante la cual se modifica la competencia por la cuantía en los tribunales del país. *G.O.* N° 34.859 del 10-12-91.

—Resolución N° 1.164 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se crea la Comisión para el estudio de las competencias y ubicación de los Tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Lara. *G.O.* N° 34.842 del 15-11-91.

d. *Procedimientos Administrativos*

—Resolución Nº 37 del Consejo de la Judicatura del 4-12-91 mediante la cual se establece el procedimiento a seguir cuando se interponga recurso jerárquico por ante la oficina de la cual emanó el acto. *G.O.* Nº 34.857 del 6-12-91.

e. *Depósitos en Tribunales*

—Resolución Nº 1.150 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se resuelve que los Tribunales que por disposición legal reciban sumas de dinero, deberán depositarlas en el Banco Industrial de Venezuela. *G.O.* Nº 34.840 del 13-11-91.

f. *Distribución de Expedientes*

—Resolución Nº 1.085 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses entre los Tribunales Superiores en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital. *G.O.* Nº 4.323 Extraordinario del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.086 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales Superiores de Familia y Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.087 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.088 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia de Familia y Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.089 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.090 del Consejo de la Judicatura de 19-9-91 mediante la cual se dispone la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales Superiores en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en Los Teques. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.091 del Consejo de la Judicatura del 19-9-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales Superiores en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en el Municipio Sucre. *G.O.* Nº 4.323 del 8-10-91.

—Resolución Nº 1.183 del Consejo de la Judicatura del 11-10-91 mediante la cual se establece que hasta el 15-12-91 la distribución de expedientes en materia de Trabajo y Estabilidad Laboral se hará exclusivamente para los Tribunales recién creados, a los cuales el Tribunal distribuidor remitirá las causas en el orden establecido. *G.O.* Nº 34.846 del 21-11-91.

—Resolución Nº 1.158 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales Su-

periores de Hacienda de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.159 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia con sede en Cabimas. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.160 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas con sede en San Fernando. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.179 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y de Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.180 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y de Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.189 del Consejo de la Judicatura del 19-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo y de Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 1.202 del Consejo de la Judicatura del 25-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en Los Teques. *G.O.* N° 34.858 del 9-12-91.

—Resolución N° 1.203 del Consejo de la Judicatura del 25-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en el Municipio Sucre. *G.O.* N° 34.865 del 18-12-91.

—Resolución N° 1.205 del Consejo de la Judicatura del 25-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui con sede en Barcelona. *G.O.* N° 34.858 del 9-12-91.

—Resolución N° 1.206 del Consejo de la Judicatura del 25-11-91 mediante la cual se establece la distribución rotativa por períodos de seis meses entre los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui con sede en El Tigre. *G.O.* N° 34.858 del 9-12-91.

#### *g. Régimen de los Funcionarios Judiciales*

—Resolución N° 1.157 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se resuelve instaurar la obligatoriedad del uso de una toga de color negro, en los actos públicos, judiciales o de conmemoración de eventos de esta naturaleza, para los magistrados de ese Consejo y los Jueces Superiores de igual rango. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

—Resolución N° 1.151 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se resuelve instaurar la obligatoriedad del uso de una medalla, por parte de los jueces,

la cual será distinguida de la manera que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

—Resolución N° 1.165 del Consejo de la Judicatura del 29-10-91 mediante la cual se designa una Comisión integrada por la Directora de Personal, el Jefe de la División de Bienestar Social de la Dirección de Personal, la Socióloga Asesora de dicha División y un representante de la Asociación de Jueces del Distrito Federal para que cumpla con los propósitos allí establecidos. *G.O.* N° 34.846 del 21-11-91.

—Resolución N° 1.170 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece que los Jueces de Primera Instancia en lo Penal deberán asistir a las visitas de la cárcel en su Circunscripción, cumpliendo con los procedimientos allí establecidos. *G.O.* N° 34.846 del 21-11-91.

—Resolución N° 1.171 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se establece que los Defensores Públicos de Presos deberán asistir quincenalmente a las visitas de cárcel, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. *G.O.* N° 34.846 del 21-11-91.

—Resolución N° 1.184 del Consejo de la Judicatura del 6-11-91 mediante la cual se crea la figura del Juez Rector y el Consejo General de Jueces en cada Circunscripción Judicial. *G.O.* N° 34.867 del 20-12-91.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

##### 1. Régimen Impositivo

###### A. Régimen de Compensación, Repetición y Reintegro Tributario

—Resolución N° 1.050 del Ministerio de Hacienda del 21-11-91 mediante la cual se modifica el encabezamiento del artículo 6, que pasará a ser el artículo 7, de la Resolución N° 815 del 3-7-91 (publicada en *G.O.* N° 34.749), mediante la cual se procedió a la primera emisión de Certificados de Reintegro Tributario (CERT). *G.O.* N° 34.848 del 25-11-91.

—Resolución N° 039 del Ministerio de Hacienda del 17-12-91 mediante la cual se dictan las Normas de la Compensación y Repetición de Pago en materia Tributaria. *G.O.* N° 34.868 del 23-12-91.

###### B. Aduanas: Régimen y Arancel

—Resolución conjunta N° 1.023 del Ministerio de Hacienda, N° 2.950 del Ministerio de Fomento y N° 395 del Ministerio de Agricultura y Cría del 29-10-91 mediante la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.518 del 4-4-91. *G.O.* N° 34.833 del 4-11-91.

###### C. Zonas Francas

—Decreto N° 2.016 de la Presidencia de la República del 19-12-91 mediante el cual se dicta el Reglamento del Puerto Libre del Estado Nueva Esparta. *G.O.* N° 34.869 del 26-12-91.

—Resolución N° 1.115 del Ministerio de Hacienda del 27-12-91 mediante la cual se establecen las cantidades máximas de bebidas alcohólicas y productos derivados del tabaco que pueden adquirirse por personas en los establecimientos de mercancías del Puerto Libre. *G.O.* N° 34.871 del 30-12-91.

---

## 2. Régimen de las Finanzas

### A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

#### a. Tasas de Interés

—Resolución N° 91-11-02 del Banco Central de Venezuela del 14-11-91 mediante la cual se fija la tasa anual máxima de interés o descuento que podrán cobrar los bancos comerciales. *G.O.* N° 34.844 del 19-11-91.

—Resolución N° 91-12-02 del Banco Central de Venezuela del 12-12-91 mediante la cual se fija la tasa máxima de interés o descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 34.868 del 23-12-91.

#### b. Régimen de los Bonos del Banco Central de Venezuela

—Resolución N° 91-11-01 del Ministerio de Hacienda del 7-11-91 mediante la cual se dicta el Reglamento de la Decimonovena emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.840 del 13-11-91.

## 3. Régimen de las Inversiones

### A. Conversión de la Deuda Externa en Inversión

—Resolución N° 1.021 del Ministerio de Hacienda del 22-10-91 mediante la cual se dictan las Normas Aplicables a las Operaciones de Conversión de la Deuda Pública Externa en Inversión destinadas a evitar la Quiebra de Empresas. *G.O.* N° 34.828 del 28-10-91.

### B. Mercado de Capitales

—La Comisión Nacional de Valores el 5-11-91 dicta las “Normas Relativas a la Oferta Pública de Acciones, Obligaciones u otros valores emitidos por Empresas constituidas en Venezuela que sirvan de base para la emisión de valores emitidos por un tercero en el exterior para su colocación en el territorio nacional o en el exterior”. *G.O.* N° 34.845 del 20-11-91.

—Resolución N° 497-91 de la Comisión Nacional de Valores del 19-11-91 mediante la cual se ordena a la Bolsa de Valores de Caracas, C.A., para que mediante el procedimiento de oferta pública, y dentro de un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la notificación de dicha Resolución, incrementen en una cifra de veinte el número de sus miembros, con el consiguiente aumento de capital. *G.O.* N° 34.855 del 4-12-91.

—Resolución N° 498-91 de la Comisión Nacional de Valores del 19-11-91 mediante la cual se ordena a la Bolsa de Valores de Maracaibo, C.A., para que mediante el procedimiento de oferta pública y dentro de un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la notificación de dicha Resolución, incremente en una cifra de veinte el número de sus miembros, con el consiguiente aumento de capital. *G.O.* N° 34.855 del 4-12-91.

#### 4. Régimen del Comercio Exterior

##### A. Importaciones

—Resolución Nº 1.116 del Ministerio de Hacienda del 27-12-91 mediante la cual se establece que el Régimen Legal 1 (importación prohibida), será aplicable a las importaciones de motocicletas que se realicen en el Puerto Libre del Estado Nueva Esparta *G.O.* Nº 34.871 del 30-12-91.

##### B. Exportaciones

—Decreto Nº 2.021 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se establecen las normas y condiciones que determinarán los precios y los regímenes de comercio exterior de la caña de azúcar, sus derivados y los productos derivados de ellos. *G.O.* Nº 34.870 del 27-12-91.

—Resolución Nº 1.117 del Ministerio de Hacienda, 3.542 del Ministerio de Fomento, y 462 del Ministerio de Agricultura y Cría del 27-12-91 mediante la cual se establecen las disposiciones que regirán los mecanismos específicos de estabilización, protección arancelaria adicional y procedimientos de cálculo e instrumentación para el circuito del azúcar. *G.O.* Nº 34.871 del 30-12-91.

#### 5. Régimen del Comercio Interno

##### A. Libre Competencia

—Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia. *G.O.* Nº 4.353 Extraordinario del 30-12-91.

##### B. Regulación de Precios

—Resolución Nº 2.599 del Ministerio de Fomento del 1-10-91 mediante la cual se fija, en todo el territorio nacional, el precio de venta al público para Medicamentos Esenciales (Productos Genéricos con Drogas de la Canasta Básica). *G.O.* Nº 34.812 del 3-10-91.

—Resolución Nº 2.600 del Ministerio de Fomento del 1-10-91 mediante la cual se fija, en todo el territorio nacional, el precio de venta al público para Medicamentos Esenciales (Productos Genéricos con Drogas de la Canasta Básica). *G.O.* Nº 34.812 del 3-10-91.

—Resolución Nº 3.267 del Ministerio de Fomento del 6-12-91 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo de venta al público de los "Medicamentos Esenciales" (Productos Genéricos con Drogas de la Canasta Básica). *G.O.* Nº 34.859 del 10-12-91.

—Resolución Nº 3.499 del Ministerio de Fomento del 23-12-91 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio de venta al público para los Medicamentos Esenciales (Productos Genéricos con Drogas de la Canasta Básica). *G.O.* 34.869 del 26-12-91.

##### C. Subsidios

—Decreto Nº 1.935 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se establece un subsidio de siete bolívares con veinticinco céntimos por cada lata de 170 gramos de sardinas vendida por las enlatadoras en el mercado nacional, a un precio

máximo de venta al público de nueve bolívares, hasta el 31 de diciembre de 1991. *G.O.* N° 34.838 del 11-11-91.

—Decreto N° 1.936 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se establece un subsidio de treinta y dos bolívares por cada envase de un kilogramo de Lactovisoy vendido por los fabricantes al público en el mercado nacional, a un precio de cien bolívares, hasta el 31 de diciembre de 1991. *G.O.* N° 34.838 del 11-11-91.

#### 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.*

##### A. *Financiamiento*

—Ley-Programa para el Financiamiento del Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario. *G.O.* N° 4.354 Extraordinario del 30-12-91.

##### B. *Comercialización*

—Resolución N° 394 del Ministerio de Agricultura y Cría del 31-10-91 mediante la cual se dictan las Normas para la Comercialización del Café. *G.O.* N° 34.832 del 1-11-91.

—Resolución N° 396 del Ministerio de Agricultura y Cría del 31-10-91 mediante la cual se dispone que las Plantas de la Red Nacional de Silos, destinadas a la recepción de la cosecha de cereales para el consumo humano y de alimentos para animales, están obligadas hasta el 15-3-92 a permanecer abiertas y en operación continua hasta cubrir el volumen total que les fuera asignado. *G.O.* N° 34.833 del 4-11-91.

—Resolución conjunta N° 1.058 del Ministerio de Fomento y 3.161 del Ministerio de Agricultura y Cría del 26-11-91 mediante la cual se establecen las definiciones para las calidades de cacao que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.850 del 27-11-91.

##### C. *Protección Contra Plagas*

—Resolución N° 391 del Ministerio de Agricultura y Cría del 29-10-91 mediante la cual se procede a la ejecución de una campaña para el control de la Mosca Blanca y otras plagas que causan daño a los cultivos en las áreas afectadas del Territorio Nacional. *G.O.* N° 34.830 del 30-10-91.

—Resolución N° DGSDA/DSV/430 del Ministerio de Agricultura y Cría del 27-11-91 mediante la cual se procede a la ejecución de una Campaña Nacional Fitosanitaria de Prevención y Control contra la Plaga denominada Thrips Palmi Karny. *G.O.* N° 34.853 del 2-12-91.

—Resolución N° 447 del Ministerio de Agricultura y Cría del 13-12-91 mediante la cual se resuelve proceder a la ejecución de una campaña para el control de la Mosca Blanca y otras plagas que causan daño a los cultivos. *G.O.* N° 34.864 del 17-12-91.

#### 7. *Régimen de Energía y Minas*

—Resolución N° 292 del Ministerio de Energía y Minas del 7-11-91 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios únicos de venta al público de las gasolinas de motor. *G.O.* N° 34.837 del 8-11-91.

## V. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación

#### A. Universidades e Institutos Universitarios

—Resolución Nº 1.060 del Ministerio de Educación del 17-10-91 mediante la cual se autoriza el funcionamiento de la Extensión del Instituto Universitario de Tecnología de Administración Industrial, ubicada en Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 34.823 del 18-10-91.

—Resolución Nº 1.132 del Ministerio de Educación del 5-11-91 mediante la cual se designa una Comisión Reorganizadora de la Escuela Técnica Agropecuaria “Francisco Arismendi”. *G.O.* Nº 34.838 del 11-11-91.

—Resolución Nº 1.134 del Ministerio de Educación del 5-11-91 mediante la cual se resuelve prorrogar por un lapso de quince días hábiles la actuación de la Comisión Interventora de la Educación de Adultos de la Zona Educativa del Distrito Federal. *G.O.* Nº 34.838 del 11-11-91.

—Resolución Nº 38 del Ministerio de Educación del 29-10-91 mediante la cual se resuelve emitir opinión desfavorable al Estudio de Factibilidad para la creación de la carrera de Odontología de la Universidad Nor-Oriental Gran Mariscal de Ayacucho. *G.O.* Nº 34.839 del 12-11-91.

#### B. Educación Básica

—Resolución Nº 1.137 del Ministerio de Educación del 13-11-91 mediante la cual se autoriza la obra que en él se identifica, como libro de texto para alumnos de 5º grado de Educación Básica. *G.O.* Nº 34.849 del 26-11-91.

—Resolución Nº 1.264 del Ministerio de Educación del 9-12-91 mediante la cual se incorporan los Estudios Básicos de Música a Nivel de Educación Básica. *G.O.* Nº 34.864 del 17-12-91.

—Resolución Nº 1.265 del Ministerio de Educación del 9-12-91 mediante la cual se incorporan los Estudios Básicos de Danza al Nivel de Educación Básica. *G.O.* Nº 34.864 del 17-12-91.

#### C. Régimen Docente

—Decreto Nº 1.942 de la Presidencia de la República del 12-11-91 mediante el cual se dicta el Reglamento del Ejercicio de la Profesión Docente. *G.O.* Nº 4.338 Extraordinario del 19-11-91.

### 2. Salud

—Resolución Nº 461 del Ministerio de Agricultura y Cría del 20-12-91 mediante la cual se declara en cuarentena la zona afectada que comprende el área del Municipio Catatumbo en Jurisdicción del Estado Zulia. *G.O.* Nº 34.868 del 23-12-91.

—Resolución Nº 86 de la Gobernación del Distrito Federal del 10-12-91 mediante la cual se crea el “Centro de Tratamiento y Rehabilitación de Personas Afectadas por el Consumo Indebido de Drogas”. *G.O.* Nº 34.861 del 12-12-91.

—Resolución Nº G-895 del Ministerio de Hacienda del 18-11-91 mediante la cual se resuelve que son de denuncia obligatoria los casos de desnutrición diagnosticados a



través de examen clínico o por evaluación de las variables biológicas Peso, Talla, Sexo. *G.O.* N° 34.848 del 25-11-91.

### 3. *Seguridad Social*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social. *G.O.* N° 4.322 Extraordinario del 3-10-91.

—Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno del 26-11-91 mediante la cual se declara la nulidad del artículo 15 de la Ley que crea el Instituto de Beneficencia Pública y Bienestar Social del Estado Táchira (emanada de la Asamblea Legislativa del Estado Táchira el 31-3-72). *G.O.* N° 4.344 Extraordinario del 17-7-91.

### 4. *Trabajo*

—Decreto N° 1.965 de la Presidencia de la República del 5-12-91 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo Sobre la Participación de los Trabajadores en los Beneficios de las Empresas. *G.O.* N° 34.863 del 16-12-91.

—Decreto N° 2.049 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se fija el salario mínimo nacional obligatorio para los trabajadores urbanos y rurales. *G.O.* N° 34.872 del 31-12-91.

—Decreto N° 1.884 de la Presidencia de la República del 10-10-91 mediante el cual se decreta la extensión obligatoria del contrato colectivo de trabajo vigente para las empresas dedicadas a la Industria de la Confección Textil del 12-9-90 a nivel nacional. *G.O.* N° 34.853 del 2-12-91.

### 5. *Régimen de los Indígenas*

—Acuerdo de la Cámara de Diputados del 24-10-91 mediante el cual se designa una Comisión Especial con representación de las Comisiones Permanentes que en él se señalan, con la finalidad de evaluar los problemas de orden socio-económico, cultural, político y ambiental que afectan a los grupos étnicos existentes en el país y presentar un informe a la Cámara antes de concluir el presente período de sesiones. *G.O.* N° 34.829 del 29-10-91.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. *Régimen de la Propiedad Horizontal*

—Decreto N° 1.905 de la Presidencia de la República del 17-10-91 mediante el cual se dicta la Reforma al Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Propiedad Horizontal. *G.O.* N° 34.831 del 31-10-91 .

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

—Resolución N° 132 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 13-11-91 mediante la cual se dictan las Normas para el control del acceso y actividades de los usuarios y visitantes dentro del "Jardín Botánico". *G.O.* N° 34.842 del 15-11-91.

—Decreto Nº 1.844 de la Presidencia de la República del 19-9-91 mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional El Tamá. *G.O.* Nº 34.856 del 5-12-91.

#### A. Zonas Protectoras y de Reserva

—Decreto Nº 1.633 de la Presidencia de la República del 5-6-91 mediante el cual se declara Reserva de Biosfera con el nombre de “Delta del Orinoco”, el área comprendida entre el Caño Macareo y el Río Grande, en la desembocadura del Río Orinoco, incluyendo los caños Mariusa, Guiniquina, Araquabisi, Araquao y Merejina, es decir, la porción del territorio nacional conocida como Medio y Bajo Delta. *G.O.* Nº 34.812 del 3-10-91.

—Decreto Nº 645 de la Presidencia de la República del 7-12-89 mediante el cual se declara Refugio de Fauna Silvestre y se integra al Refugio de Fauna Silvestre denominado “Estero de Chiriguare” el espacio natural ubicado en jurisdicción de los Municipios Guanarito y Arismendi de los Estados Portuguesa y Barinas respectivamente. *G.O.* Nº 34.812 del 3-10-91.

—Decreto Nº 1.929 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Puesto de Peracal, un lote de terreno ubicado en jurisdicción del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Táchira. *G.O.* Nº 34.839 del 12-11-91.

—Decreto Nº 1.930 de la Presidencia de la República de 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Puesto El Vallado, un lote de terreno ubicado en jurisdicción de la Parroquia San Pedro del Río del Municipio Ayacucho del Estado Táchira. *G.O.* Nº 34.839 del 12-11-91.

—Decreto Nº 1.932 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Puesto La Laja, un lote de terreno ubicado en jurisdicción de la Parroquia San Pedro del Río del Municipio Ayacucho del Estado Táchira. *G.O.* Nº 34.839 del 12-11-91.

—Decreto Nº 1.933 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad la Base Naval Contralmirante Agustín Armario, un lote de terreno ubicado en jurisdicción de los Municipios Urbanos Fraternidad y Bartolomé Salom del Municipio Autónomo Puerto Cabello del Estado Carabobo. *G.O.* Nº 43.839 del 12-11-91.

—Decreto Nº 1.934 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Comando de la Infantería de Marina, Escuela Naval de Venezuela y Círculo de las Fuerzas Armadas — Sucursal Balneario Puerto Nuevo, un lote de terreno ubicado en jurisdicción del Municipio Autónomo Vargas del Distrito Federal. *G.O.* Nº 34.839 del 12-11-91.

—Decreto Nº 1.931 de la Presidencia de la República del 7-11-91 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Puesto El Aeropuerto, un lote de terreno ubicado en jurisdicción del Municipio Autónomo Bolívar del Estado Táchira. *G.O.* Nº 34.843 del 18-11-91.

—Resolución Nº 265 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia del 15-11-91 mediante el cual se procede a la reimpresión, por error material, del Decreto Nº 1.141 de la Presidencia de la República del 27-9-90 (publicado en *G.O.* Nº 34.563 del 28-9-90) mediante el cual se declara Zona de Seguridad para el Fuerte Conopoima

un lote de terreno ubicado en el Municipio Autónomo Roscio, San Juan de los Morros, Estado Guárico. *G.O.* N° 34.845 del 20-11-91.

#### B. *Recursos Forestales*

—Resolución N° 142 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 18-12-91 mediante la cual se prohíbe en todo el país la tala, la deforestación y la explotación o aprovechamiento forestal de las especies que en ella se indican. *G.O.* N° 34.867 del 20-12-91.

#### C. *Recursos Animales*

—Resolución N° DGSPA/422 del Ministerio de Agricultura y Cría del 25-11-91 mediante la cual se reforma el Instructivo “Normas que rigen el ingreso al país de ejemplares vivos de crustáceos, camarones de los géneros *penaeus* y *macrobrachium*, a los fines del cultivo e investigación. *G.O.* N° 34.853 del 2-12-91.

—Resolución N° 139 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 13-12-91 mediante la cual se dictan las Normas para el Manejo Racional de la Especie Baba (*Caiman Cocodrilus*). *G.O.* N° 34.868 del 23-12-91.

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

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

##### a. *Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre*

—Resolución N° 235 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia del 1-10-91 mediante la cual se corrige el número y la fecha del Decreto N° 963 publicado en *G.O.* N° 34.809 del 30-9-91 (Reglamento Parcial de la Ley de Tránsito Terrestre sobre Transporte Terrestre Público de Personas), siendo el número correcto el 1.784 y la fecha 15-8-91. Publicado en *G.O.* N° 34.810 del 1-10-91.

##### b. *Pasaje Preferencial Estudiantil*

—Resolución N° 464 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 15-11-91 mediante la cual se establece el pasaje preferencial estudiantil en el Sistema Metro de Caracas. *G.O.* N° 34.844 del 19-11-91.

—Decreto N° 2.038 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se establece el beneficio del pasaje preferencial estudiantil para los estudiantes que utilizan el transporte público urbano y suburbano en las modalidades de colectivos, por puesto y periféricos. *G.O.* N° 34.870 del 27-12-91.

#### B. *Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial*

—Decreto N° 1.966 de la Presidencia de la República del 5-12-91 mediante el cual se establece la tasa a ser pagada los buques por el uso del servicio de pilotaje. *G.O.* N° 34.857 del 6-12-91.

#### C. *Transporte y Tránsito Aéreo*

##### a. *Aeródromos*

—Resolución N° 466 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 20-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Hacienda Bella Vista, ubicado en jurisdicción del Municipio Santa Lucía, Distrito Barinas, Estado Barinas. *G.O.* N° 34.846 del 21-11-91.

---

—Resolución Nº 467 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 20-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Las Clavellinas, ubicado en jurisdicción del Municipio Monte Carmelo, Distrito Sucre, Estado Trujillo. *G.O.* Nº 34.846 del 21-11-91.

—Resolución Nº 468 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 20-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Mata de Agua, C.A., ubicado en jurisdicción del Municipio El Yagual, Distrito Achaguas, Estado Apure. *G.O.* Nº 34.846 del 21-11-91.

—Resolución Nº 469 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Hato El Carrao, ubicado en jurisdicción del Municipio Guanarito, Distrito Guanarito, Estado Portuguesa. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 470 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado El Paraíso, ubicado en jurisdicción del Municipio Ciudad Bolívar, Distrito Pedraza, Estado Barinas. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 471 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Aracay Abajo, ubicado en jurisdicción del Municipio Espino, Distrito Infante, Estado Guárico. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 472 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Juan Pablo Pérez Alfonso, ubicado en jurisdicción del Municipio Alberto Adriani, Distrito Tovar, Estado Mérida. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 473 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Prosomaca, ubicado en jurisdicción del Municipio Altagracia, Distrito Monagas, Estado Guárico. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 474 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Caño Negro, ubicado en jurisdicción del Departamento de Atabapo, Territorio Federal Amazonas. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 475 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 21-11-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Agua Linda, ubicado en jurisdicción del Municipio Santa Bárbara, Distrito Ezequiel Zamora, Estado Barinas. *G.O.* Nº 34.847 del 22-11-91.

—Resolución Nº 490 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 11-12-91 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el aeródromo de servicio privado denominado Hato Las Yeguas, ubicado en jurisdicción del Municipio El Baúl, Distrito Girardot, Estado Cojedes. *G.O.* Nº 34.861 del 12-12-91.

#### b. *Prohibiciones*

—Resolución conjunta Nº G-896 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Nº 456 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Nº 131 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 8-11-91 mediante la cual se prohíbe fumar en las aeronaves durante los vuelos comerciales que cubren rutas nacionales. *G.O.* Nº 34.844 del 19-11-91.

#### 4. Régimen de las Comunicaciones

##### A. Privacidad de las Comunicaciones

—Ley sobre Protección a la Privacidad de las Comunicaciones. *G.O.* N° 34.863 del 16-12-91.

##### B. Propiedad de Emisoras

—Decreto N° 2.037 de la Presidencia de la República del 26-12-91 mediante el cual se establece el Régimen de Propiedad y Control de las Estaciones de Radiodifusión Sonora en Amplitud Modulada (AM) y Frecuencia Modulada (FM). *G.O.* N° 34.870 del 27-12-91.

##### C. Telecomunicaciones

—Resolución N° 458 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 13-11-91 mediante la cual se reforma parcialmente la Resolución N° 204 del 22-5-91 (publicada en *G.O.* N° 34.720 del 23-5-91) mediante la cual se fijan las tarifas para el Servicio Telefónico Internacional prestado por la CANTV. *G.O.* N° 4.337 Extraordinario del 13-11-91.

—Acuerdo del Congreso de la República del 19-11-91 mediante el cual se aprueba el contrato de concesión celebrado el 14-10-91 entre el Ejecutivo Nacional y la CANTV y su adendum, contentivo de las cláusulas modificadas y firmadas entre las partes el 14-11-91. *G.O.* N° 34.850 del 27-11-91.

—Resolución N° 482 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 25-11-91 mediante la cual se aprueba el Reglamento Interno del Servicio Autónomo Comisión Nacional de Telecomunicaciones. *G.O.* N° 34.851 del 28-11-91.

—Resolución N° 483 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26-11-91 mediante la cual se establecen los valores que fueran estipulados en el contrato de concesión celebrado el 14-10-91 entre el Ejecutivo Nacional y la CANTV, referentes al cociente entre las tarifas para los servicios ajustados del 1-1-2001 y los servicios ajustados el 1-1-94. *G.O.* N° 34.852 del 29-11-91.

##### D. Correo

—Resolución N° 27 del Directorio del Instituto Postal Telegráfico del 9-11-91 mediante la cual se establecen las tarifas para el pago del importe del franqueo postal obligatorio que deberá hacer el remitente por la correspondencia enviada a través de servicios postales privados. *G.O.* N° 34.854 del 3-12-91.

—Resolución N° 449 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 4-11-91 mediante la cual se autoriza al Directorio del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela para que fije las tarifas del franqueo postal obligatorio por cada pieza de correspondencia de hasta dos kilogramos que circule a través de concesionarios de correos o de transporte de particulares. *G.O.* N° 34.834 del 5-11-91.



# JURISPRUDENCIA

---





# Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas  
por Mary Ramos Fernández

### SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
  1. *Ordenamiento Legal: Leyes de orden público. 2. Administración Pública. 3. Derechos Constitucionales.* A. Ordenamiento constitucional: Principio de igualdad ante la Ley. B. Derecho a la estabilidad laboral. C. Derecho a la inamovilidad en el cargo o empleo de la mujer embarazada.
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
  1. *Municipios.* A. Separación orgánica de poderes. B. Alcalde: competencia.
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *El procedimiento administrativo.* A. Carácter inquisitivo. B. Principio del procedimiento en la producción de los actos cuasi-jurisdiccionales. C. Formalidades. D. Perención administrativa. E. Prescripción. 2. *Los actos administrativos.* A. Caracterización. B. Actos de efectos temporales. C. Requisitos de validez. a. Competencia. b. Motivación. D. Vicios de forma. E. Notificación. F. Revocación. 3. *Los Contratos Administrativos.* 4. *Recursos Administrativos: Recurso de reconsideración.*
- IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Acción de Amparo.* A. Carácter. B. Competencia. C. Finalidad. D. Motivos: E. Inadmisibilidad. F. Improcedencia. G. Contenido de la decisión. 2. *Acción de amparo contra actos administrativos.* 3. *Acción de amparo contra conductas omisivas de la Administración.*
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  - El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación).* A. Competencia. B. Motivos. C. Requisitos de admisibilidad. D. Aspectos procesales. a. Declaratoria de urgencia. b. Notificación al Fiscal General de la República. c. Valor del expediente administrativo. d. Inadmisibilidad de la motivación sobrevenida. E. Medidas cautelares. F. Suspensión de efectos del acto administrativo. G. Pruebas: Carga de la prueba. H. Sentencia: vicios. 2. *Contencioso de Anulación y Amparo.* A. Competencia. B. Carácter cautelar. C. Prueba de la lesión. 3. *El contencioso-administrativo de las demandas.* 4. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación.* 5. *Recursos contencioso-administrativos especiales.* A. Contencioso-funcionario. B. Contencioso-electoral.
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Propiedad.* A. Limitaciones derivadas de la declaratoria de Parque Nacional. B. Servidumbres administrativas (conductores eléctricos). 2. *Expropiación.* A. Características de la expropiación. B. Formalidades de la solicitud. C. Poderes del juez. D. Justa indemnización. E. Perención.
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Nombramiento.* 2. *Derechos.* A. Estabilidad. B. Sueldo. C. Jubilación. 3. *Traslado.* 4. *Remoción.* 5. *Retiro.*

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

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

### 1. Ordenamiento legal: Leyes de orden público

CSJ-SPA

16-10-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Queda por examinar si el referido texto normativo (artículo 92 LORM) es o no de orden público.

Respecto de este concepto consideró la Sala, en decisión de 13-8-81 (Walter Mario Andrade-Muñeca Alegre Benasus): "Como lo reconoce nuestra más autorizada doctrina patria (Herrera Mendoza: *Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas Anexos*), diversos autores se lamentan de que no existan precisión y unanimidad en la determinación de los elementos del «orden público»; pero «la aludida falta de precisión y unanimidad sobre la naturaleza jurídica, extensión y efectos de la noción de que se trata, depende de que cada legislador tiene sus ideas particulares en estas materias, bajo las influencias infinitamente diversas de los usos y costumbres, tradiciones, religión, clima, constitución política, elementos étnicos, necesidades sociales o económicas».

"Y no obstante la ambigüedad y la impropiedad acusadas, los juristas sabemos de qué se trata cuando leemos las dichas denominaciones empleadas («orden público»; «orden público absoluto»; «orden público internacional»); a las cuales podríamos darles el calificativo de «convencionales», casi tanto como a los signos algebraicos".

"Porque, en efecto, el orden público, que varía incluso en el tiempo —expresa la referida sentencia— forma parte de la conciencia jurídica nacional, lo que finalmente facilita casi intuitivamente al intérprete su determinación, no obstante la vaguedad e imprecisión que acompañan a este concepto. Por ello, «cuando en cualquier especie de relaciones jurídicas la respectiva norma de conexión señala como competente... un derecho positivo extranjero, la aplicación de éste no se hará si, consultada y analizada la respectiva norma material extranjera, se encuentra que ella hiere el orden público del Estado sentenciador»... tarea que compete, privativamente, a cada Estado soberano".

"Igualmente válidas son las consideraciones precedentes en la determinación del orden público interno, y al respecto observa la Sala que desconocer el carácter de orden público del transcrito artículo 92 de la referida Ley Orgánica de Régimen Municipal atentaría contra la potestad de los órganos del Estado de imponer normas de aplicación inmediata e irresistible por la voluntad de los sujetos de Derecho, incluso cuando tales disposiciones pretenden corregir situaciones indeseables y, concretamente en materia de interés constitucional, como es la igualdad (proporcional) de los administrados ante las cargas públicas (artículo 223 de la Constitución). Norma, por tanto, de orden público que puede ser aplicada a las consecuencias futuras de hechos pasados, como es el caso de autos".

"En virtud de los argumentos expuestos, se considera que no existe violación del principio de la irretroactividad de la ley, consagrado en el artículo 44 de la Constitución, por parte del acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito Valera del Estado Trujillo de fecha 10-12-80, impugnado por la recurrente. Así se declara".

"Determinado lo cual, cabe concluir también en la constitucionalidad del acto impugnado, que ejecutó la norma municipal. Así se declara igualmente".

2. *Administración pública*

CSJ-SPA (687)

17-12-91

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Antes de resolver lo relativo a la consulta planteada, considera la Sala necesario precisar que, dados los términos de la argumentación expuesta por el Ministerio del Ambiente en el oficio N° 233, parcialmente transcrito, no resulta difícil concluir que el citado organismo de la administración actuó en ejercicio de la facultad que le ha sido legalmente atribuida por el artículo 65 del Código de Procedimiento Civil, conforme al cual:

Artículo 65. La Administración que no es parte en la causa, puede solicitar ante el juez que conoce de ella, *mientras la jurisdicción no haya sido afirmada mediante sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada*, que se declare el defecto de jurisdicción del juez, fundándose en las atribuciones conferidas por la ley a dicha Administración, y se procederá con arreglo a los artículos anteriores. (Subrayado de la Sala).

Observa la Sala:

Al momento de presentar el Ministerio su oficio N° 233, estaban dados todos los elementos contenidos en el supuesto exigido por la norma, pues no se había pronunciado el juez afirmando su jurisdicción para conocer del asunto; le fue solicitado que declarase el defecto de jurisdicción para ordenar poner bajo custodia del Tribunal los productos retenidos preventivamente y se expresó que tal atribución le está conferida a la Administración por mandato de los artículos 122 y 114 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, por lo que en criterio de esta Corte, el juzgado consultante debió —en aplicación del principio *iura novit curia* y sin que fuere necesario que la Administración invocara el artículo precedentemente transcrito— emitir un pronunciamiento en el que afirmara o negara su jurisdicción, sometiéndolo posteriormente a consulta de la Sala, conforme a las previsiones contenidas en los artículos 63 y 64 del citado texto adjetivo, suspendiéndose el proceso desde la fecha de tal decisión.

La decisión objeto de consulta afirma la jurisdicción del Poder Judicial para conocer de los delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables, aspecto éste no discutido en el presente caso sino más bien admitido por el Ministerio del Ambiente, al expresar que tal es la concluyente interpretación derivada del análisis de los artículos 11 y 12, letras “u” y “v” de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios.

Y es que la denuncia de defecto de jurisdicción está dirigida a atacar lo ordenado por el Juzgado Agrario de Primera Instancia en el sentido de que fueran puestos bajo su custodia los productos retenidos preventivamente, actuación considerada por la Administración como una usurpación de las atribuciones que ella tiene conferidas legalmente.

En síntesis, el problema se reduce a determinar si la jurisdicción judicial, al tomar posesión de las especies retenidas y proceder a la venta de las mismas, usurpó o no la atribución que, a decir de la Administración, le ha sido legalmente conferida a ésta, cual es la guarda de tales productos, hasta tanto se determine —una vez concluido el procedimiento administrativo— si procede o no el comiso definitivo.

A este respecto, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre (G.O. N° 29.289 de 11-8-70) regula, en el Capítulo I, Título V, lo relativo a las sanciones y penas aplicables a quienes realizan actividades contrarias a las disposiciones en ella contenidas,

estableciendo en el artículo 101 las siguientes: a) multa; b) comiso del equipo de caza, de los animales cazados y de sus productos; y c) arresto por conversión de multas.

En cuanto a la autoridad llamada a imponerlas, el artículo 102 atribuye tal competencia al Ministerio de Agricultura y Cría, obligándolo a ejercerla dentro de los límites fijados por la Ley, salvedad hecha de lo preceptuado por la última parte del artículo 114 *eiusdem*, conforme al cual la conversión de multas en arresto se regirá por el Código Penal, lo cual indica que en este último punto entra en plena operatividad todo el marco normativo penal, sustantivo y procedimental.

Por lo que toca a la guarda de los productos retenidos, el Capítulo II del mismo Título de la Ley en comento, se encarga de regular el procedimiento a seguir para la imposición de las referidas sanciones, estableciendo el artículo 122 lo siguiente:

Artículo 122. "Al practicarse la retención de animales o de sus productos *mientras se decide el comiso el Ministerio de Agricultura y Cría los guardará en la forma que determine al efecto*. En caso de que dichos animales o productos estén expuestos a pérdidas o deterioros, dispondrá de ellos en la forma que considere conveniente. . ." (*omissis* y subrayado de la Sala).

En el presente caso, consta que la Administración practicó la retención preventiva de productos de la fauna silvestre, hallados sin los correspondientes precintos y guías de movilización e inició un procedimiento dirigido a precisar si procede o no el comiso definitivo de tales productos, por lo que, a tenor de lo dispuesto por la norma recién transcrita, es a la Administración y no al Poder Judicial a quien corresponde la guarda de los mismos, hasta tanto concluya el referido procedimiento administrativo.

En consecuencia, como acertadamente lo expresó el Ministerio del Ambiente, el Juzgado Agrario de Primera Instancia de la Región Agraria del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas, si bien cuenta con jurisdicción para conocer de los delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables, actuó en el presente caso, al dictar las medidas en la forma como lo hizo, fuera de sus límites jurisdiccionales, ordenando que fueran puestos bajo su custodia los productos retenidos preventivamente y autorizando, posteriormente, la venta de los mismos, actuaciones éstas nulas y carentes de todo valor por constituir usurpación de las atribuciones que confiere a la Administración el citado artículo 122 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, y así se declara.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y conforme a lo dispuesto por los artículos 62, 63 y 65 del Código de Procedimiento Civil, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara el defecto de jurisdicción del Juzgado de Primera Instancia de la Región Agraria del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas, al ordenar, en comunicación Nº 94 del 10-5-88, que fueran puestos a su disposición los productos de la fauna silvestre retenidos, y al autorizar, posteriormente, la venta de los mismos, sin contar con jurisdicción para ello y, además, en franca usurpación de las atribuciones conferidas a la Administración Pública por el artículo 122 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre.

Se declaran nulas y, por tanto, carentes de valor alguno, todas las actuaciones realizadas en el caso por el referido juzgado, a partir de la comunicación Nº 94 de fecha 10-5-88, inclusive, y se le ordena poner al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en posesión de todos los productos tomados por el Juzgado Agrario mencionado. Queda así resuelta la consulta elevada a la consideración de la Sala.

*Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor*

*Data venia* del ilustrado criterio de la mayoría, el Magistrado Román J. Duque Corredor disiente de la anterior sentencia y, en consecuencia, salva su voto, con base en las siguientes consideraciones:

Primero. Es indiscutible que la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en el literal “v” de su artículo 12, otorga a los Jueces Agrarios de Primera Instancia, facultad para juzgar hechos que pueden constituir delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables, dentro de los cuales caben los relativos al aprovechamiento de los productos provenientes de la fauna silvestre. Por tanto, como Jueces de la Causa están facultados para realizar todas las diligencias sumariales necesarias para determinar la penalidad de tales hechos, así como su culpabilidad.

Segundo. Por tanto, si en uno de estos procesos agrarios penales, los jueces competentes dictan medidas que pudieran resultar ilegales, por su ausencia de base legal, no es posible, a pesar de ello, negarles su jurisdicción para dictar tales medidas. Si acaso ello fuera así, se trataría de actos procesales ilegales o ilegítimos, susceptibles de ser anulados por los propios jueces, o por sus instancias superiores, pero nunca de un supuesto de falta de jurisdicción que deba declarar esta Sala.

Tercero. Aún más, en el caso de los Jueces Agrarios de Primera Instancia, éstos, conforme a lo previsto en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en los procesos que conozcan, están dotados de poderes jurisdiccionales cautelares que les permiten adoptar cualesquiera medidas que consideren necesarias para proteger los recursos naturales renovables. En efecto, dispone dicho artículo textualmente lo siguiente: “Los jueces agrarios, de oficio, podrán dictar en el juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina o destrucción”. De modo, que si en el presente caso la medida de comiso y posterior remate acordada por el Juez de la Causa, resultaba ilegal, por no darse los términos y condiciones de su procedencia, o por resultar excesiva, por no tratarse de una medida cautelar, lo pertinente no era declarar la falta de jurisdicción, como se hace en la sentencia aprobada por la mayoría, porque la Administración Pública, también en los procedimientos sancionatorios administrativos, puede, en su caso, dictar una medida igual o parecida a la que dictó el Juez Agrario de Primera Instancia a que se refieren las presentes actuaciones. Piensa, quien disiente, que la Sala, por el contrario, debió afirmar la jurisdicción de dicho Juez, y advertir, que lo relativo al examen de la legalidad de la medida acordada de comiso y de remate, corresponde al propio Juez de la Causa o, en todo caso, a su instancia superior.

### 3. *Derechos constitucionales*

#### A. *Ordenamiento constitucional: Principio de igualdad ante la Ley*

**CPCA**

**3-12-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Las comunicaciones que deben hacerse de los actos jurídicos a los fines de su eficacia, obedecen, como todas las medidas formales, al principio del “paralelismo de las formas”, en virtud del cual las modalidades asumidas para crear una situación deben ser idénticas a las que se emplean para modificarla o extinguirla.**

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

La suscrita, Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por considerar que, de la forma como han sido planteados los

hechos, se pone de manifiesto, una evidente violación de la garantía constitucional de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y, en consecuencia, del de la no discriminación. En efecto, solicitada la prórroga para la inscripción de las planchas, la Comisión Electoral decidió acordarla, tomando en consideración los sucesos que se habían producido en el ámbito estudiantil. Ahora bien, este organismo tenía la facultad de negar o acordar la prórroga; pero al proceder a concederla debía resguardar a todos los eventuales participantes en el proceso electoral, mediante la adecuada participación de la decisión asumida. Al establecer como modalidad, la brevísima duración de la prórroga, por este simple hecho, la misma no podía hacerse del conocimiento cabal de sus destinatarios y, por ello, se estaba permitiendo que algunos grupos, enterados de su concesión, pudiesen inscribir sus planchas; pero que, la gran mayoría imposibilitada de hecho para conocer de su contenido y modalidades, quedasen fuera del proceso.

Las comunicaciones que deben hacerse de los actos jurídicos a los fines de su eficacia, obedecen, como todas las medidas formales, al rígido principio del "paralelismo de las formas", en virtud del cual las modalidades asumidas para crear una situación deben ser idénticas a las que se empleen para modificarla o extinguirla, salvo, naturalmente, una expresa disposición en contrario. Acordar una prórroga de un proceso eleccionario, significa cambiar las bases de su apertura, por cuanto modifican los lapsos para que el mismo se dé por concluido. De allí que, si la norma exige como en el caso presente lo hace, una determinada forma de publicidad para la convocatoria en la cual se establecen los lapsos para la realización de los actos, la misma exigencia se requiere para las modificaciones que se efectúen con posterioridad, a menos, obviamente, que la norma disponga de un sistema diferente.

De lo anterior se evidencia que, no existiendo, como no existe una disposición que señale los medios para informar al electorado de los cambios en el proceso, cambios éstos de la importancia de una prórroga, correspondía aplicar el sistema de publicidad que la ley exige para las convocatorias, en forma tal que el llamamiento a los interesados fuese global, universal, sincero. Tal como consta en los autos, y se puso en evidencia en la audiencia pública constitucional, a las 7:00 p.m. del día 21, se inicia la reunión de la Comisión Electoral para deliberar sobre la prórroga solicitada. La decisión que se asume es publicada mediante copia del acta correspondiente a las puertas del organismo. Esta decisión limita la prórroga acordada a un lapso inferior a las 24 horas, de las cuales algunas eran no hábiles. Ni con un correo electrónico podría haberse logrado la efectiva comunicación a los interesados, e incluso, si se hubiesen puesto en fila los miembros de la comunidad estudiantil para leer el aviso, se habrían agotado las horas acordadas para el ejercicio del derecho sin que fuese del conocimiento de todos sus destinatarios. Ante la situación planteada, necesariamente debían quedar afectados numerosos grupos estudiantiles en virtud de la incapacidad material de conocer el contenido de la decisión y adecuarse al mismo.

Las elecciones estudiantiles para el cogobierno de la Universidad Central de Venezuela deben ser el ejemplo de la verdadera y efectiva democracia y, en consecuencia, revelar la sinceridad de los sujetos que tienen en sus manos la realización de tales procesos. Ella es el germen de los ciudadanos que votarán en el futuro por sus organismos representativos y que pondrán en manos de los más capaces el destino del país. De allí que es más flagrante que en ningún otro medio, la violación que se haga de los principios constitucionales que garantizan la rectitud del proceso electoral. Este tiene como meta fundamental el acceso de todos aquellos para los cuales el voto es un deber y un derecho, a la expresión de su voluntad. El juez constitucional en casos como el presente es el tutor de esos principios que constituyen la base del estado democrático.

---

*B. Derecho a la estabilidad laboral***CPCA****3-12-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

**El principio de la estabilidad laboral, asegura al trabajador el derecho a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación. Igualmente dicho principio reconoce al trabajador su derecho a la antigüedad (jubilación, prestaciones sociales, derecho a la capacitación, derecho al ascenso o a la promoción).**

El principio de estabilidad referido en el artículo 88 de la Constitución Nacional, asegura al trabajador el derecho a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación; asimismo, tal principio reconoce al trabajador su derecho a la antigüedad del cual dimanar múltiples derechos (jubilación, prestaciones sociales, derecho a la capacitación, derecho al ascenso o a la promoción, etc). En definitiva, la estabilidad viene a excluir el temor permanente del trabajador a ser despedido sin justa causa de su puesto de trabajo, del cual obtiene el sustento propio y el de su grupo familiar. En este sentido, cabe destacar que el legislador patrio interpretó el principio de estabilidad laboral consagrado constitucionalmente como de carácter relativo. En otras palabras, fue la "estabilidad relativa" o "impropia" la consagrada por el legislador en ejecución del mandato constitucional (Ley Contra Despidos Injustificados, Ley Orgánica del Trabajo). Dicha estabilidad relativa implica que el patrono conserva el derecho de dar por terminada unilateralmente la relación de trabajo aún sin causa que lo justifique, indemnizando al trabajador afectado. En este sentido, la Ley Contra Despidos injustificados consagró ese derecho del patrono sometiéndole al pago de una indemnización doble tarifada, en beneficio del trabajador, y dicho sistema fue incorporado en la reciente Ley Orgánica del Trabajo. De tal suerte que el principio de estabilidad consagrado en la Constitución no puede ser considerado como absoluto sino relativo.

La estabilidad es un principio universal reconocido a todos los trabajadores y, como antes se indicara, pretende asegurar la permanencia de la relación de trabajo habida cuenta de los derechos derivados de la antigüedad en beneficio del trabajador. El tratadista Mario de la Cueva proclama que la estabilidad entendida como "la certeza del presente y del futuro dignifica al trabajador, porque aquel que sabe que su permanencia en la empresa ya no depende del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, actuará en aplicación de su conciencia ética y con el interés de su familia". Como se observa, la estabilidad supone erradicar la incertidumbre del trabajador que sin haber dado causa a ello pudiera ser separado de su puesto de trabajo con el grave perjuicio que de ello deriva para su sustento y el de su familia.

*C. Derecho a la inamovilidad en el cargo o empleo de la mujer embarazada***CSJ SPA (638)****5-12-91**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Reina de Jesús Henríquez de Peña vs. Consejo de la Judicatura.

**Cualquier acto del empleador dirigido a desconocer los derechos de inamovilidad que asiste a la mujer embarazada, así**

---

**como el consecuente de disfrutar de un descanso previo y posterior al alumbramiento, constituye violación de los derechos consagrados en los artículos 74 y 93 de la Constitución.**

En la decisión de fecha 3 de octubre de 1990 (sentencia N° 661, caso Mariela Morales contra Ministerio de Justicia), la Sala dejó establecido su criterio en cuanto al carácter de los derechos consagrados en los artículos 74 y 93 de nuestra Constitución, así como en cuanto a la eficacia y protección de los mismos frente a violaciones o amenazas de violación de que puedan ser objeto.

En efecto, considera esta Sala que las citadas disposiciones del Texto Fundamental cuentan con el carácter de normas operativas en las que se contemplan verdaderos derechos subjetivos de rango constitucional inherentes a la persona humana, como son la inamovilidad en el cargo o empleo de la mujer embarazada y el consecuente derecho que le asiste de contar con el disfrute pleno de un descanso pre y post-natal, indispensables para cumplir felizmente el término de gestación, derechos que, conforme al dispositivo contenido en el artículo 50 de dicho texto, no requieren de ley que los reglamente para poder ser exigidos y eficazmente disfrutados por sus titulares; recayendo en los jueces, por mandato del artículo 49, el deber de acordar la debida y oportuna protección ante la evidente violación que de ellos pueda sufrir un ciudadano.

Dentro de este marco general de protección a la maternidad y a la mujer trabajadora, normas de rango supranacional como las invocadas por la solicitante y que han sido analizadas en detalle por el citado precedente jurisprudencial, también consagran estos derechos. Cabe hacer referencia al artículo 3 del Convenio 103, emanado de la Organización Internacional del Trabajo y revisado en la Conferencia de dicho organismo celebrada en 1952, en cuyo texto se consagra en favor de toda mujer a la que tal convenio resulta aplicable, previa presentación de certificado médico que indique la fecha probable del parto, el derecho a contar con un descanso previo y posterior al alumbramiento, siendo obligatorio para la madre guardar por lo menos el posterior, derecho éste complementado por la Recomendación 93 sobre Protección a la Maternidad surgida también de la Conferencia General de la citada organización internacional, la cual en el Capítulo relativo a la protección del empleo de la mujer embarazada, considera como ilegal el acto por el cual el empleador despida a una mujer durante el período anterior y posterior al parto que allí se especifica, el cual inicia el día en que se notifica al empleador, por certificado médico, del estado grávido en que se encuentra la mujer.

Finalmente, entre las medidas a ser adoptadas por los Estados signatarios de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre los cuales se encuentra Venezuela, país que aprobó la referida Convención mediante Ley publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.074 del 16 de diciembre de 1982, merece ser destacada una de las enunciadas en el artículo 11, que consiste en implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables, sin pérdida del empleo previo, antigüedad o beneficio social.

Así, forzoso resulta concluir la plena vigencia y exigibilidad del derecho de inamovilidad que asiste a toda mujer embarazada, así como el consecuente de disfrutar de un descanso previo y posterior al alumbramiento, derechos que encuentran consagración constitucional en los artículos 74 y 93 de nuestra Carta fundamental, constituyendo, por tanto, violación a los mismos cualquier acto del empleador dirigido a desconocerlos o incumplirlos sin que exista causal de despido o de retiro por razones disciplinarias.



## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Municipios

#### A. Separación orgánica de poderes

**CPCA**

**9-12-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Libertador

**En virtud de la separación orgánica del Poder Público Municipal, los Concejos Municipales son ahora sólo el órgano deliberante legislativo y de control de la Administración Municipal (artículo 76, Ley Orgánica de Régimen Municipal).**

Consideraciones de esta Corte para decidir:

Planteados de la manera que antecede los términos de la apelación, la cual se circunscribe por parte de la Municipalidad formalizante a insistir en la “competencia” del Alcalde del Municipio Libertador para dictar los actos que fueron objeto de impugnación, y la contraparte a mantener criterios coincidentes con el contenido del fallo apelado, esta Corte observa:

Reciente sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia del 17-4-91, caso Alcaldía del Municipio Páez del Estado Portuguesa), refiriéndose a las competencias municipales, delimitó claramente las esferas expresándose así:

“...Con posterioridad a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (*G.O.* Nº 4.409 Extraordinario de 15-6-89), que entró en vigencia en forma integral el 2-1-90 (artículo 195), terminó el antiguo régimen del Concejo Municipal como único órgano de gobierno del Poder Público Municipal. En efecto, la ley de 1978, como se señaló, atribuía a éste todas las funciones de dicho Poder (deliberante, normativa y administrativa), que era la forma como esta última Ley había desarrollado el gobierno y la administración municipal, a que se contrae el artículo 25 de la Constitución (“Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la Ley”). Por el contrario, la Ley Orgánica vigente (15-6-89) sustituyó el anterior régimen concentrado y uniforme, por otro en el cual se separan orgánicamente *la rama ejecutiva y la rama legislativa* en los Municipios, atribuyéndose, por tanto, a cada una, funciones propias e independientes. Así reza el artículo 50 de la Ley citada:

“El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal, en los términos establecidos en la presente Ley.

La denominación oficial del órgano ejecutivo del Municipio será Alcaldía”.

Este mismo principio de la separación orgánica del Poder Público Municipal, se mantiene en los Distritos Metropolitanos, según el artículo 71 *ejusdem*, en la siguiente forma:

“El gobierno metropolitano se ejerce por un Alcalde y un Cabildo.

El Alcalde Metropolitano será la máxima autoridad ejecutiva del Distrito Metropolitano y será elegido por votación directa, universal y secreta, de conformidad con el sistema electoral que al efecto disponga la Ley Orgánica del Sufragio y podrá ser reelegido de acuerdo a lo establecido en el artículo 51 de esta Ley.

El Cabildo tendrá funciones de carácter deliberante, normativo y de control de la administración metropolitana”.

En todo caso, tanto el Alcalde como los integrantes de los Concejos Municipales son electos popularmente (artículo 29 de la Constitución) en un proceso distinto y separado de las elecciones nacionales para un período de tres años, cuando así lo fije el Consejo Supremo Electoral (artículo 59 de la Ley citada).

En virtud de la separación orgánica del Poder Público Municipal, los Concejos Municipales son ahora sólo el órgano deliberante, legislativo y de control de la Administración Municipal, conforme se comprueba de las competencias que a tales Concejos y Cabildos asigna el artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de donde desaparecieron las antiguas funciones administrativas de inspección de los servicios públicos municipales y de revisión, en último grado, de las decisiones de los funcionarios municipales. Ahora destacan las competencias legislativas y de control y fiscalización de la actuación de los órganos de la Administración local (artículo 76, ordinales 3º y 16º). Dentro de su *función legislativa* destaca en forma principal, la de “*legislar sobre las materias de la competencia del Municipio (artículo 50)*” y por ende, respecto de la creación de “servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia Municipal” (artículo 36, numeral 16 *ejusdem*). En otras palabras, que el establecimiento de los servicios y la creación de los órganos administrativos que han de prestarlos, *corresponde a la función legislativa de los Concejos Municipales*.

Mientras que el Alcalde, como rama ejecutiva del Poder Público Municipal, tiene fundamentalmente atribuidas las competencias típicamente administrativas de “dirigir el gobierno y la Administración Municipal (*omissis*)” (artículo 74 *ejusdem*, ordinal 1º); de “Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras Municipales o Distritales” (ordinal 2º); dictar “Reglamentos, Decretos, Resoluciones y demás actos administrativos de la entidad” (ordinal 3º); “Ejercer la máxima autoridad en materia de personal (*omissis*)” (ordinal 5º); “Conocer en apelación (*sic*) las decisiones que, en ejercicio de sus atribuciones, dicten los Directores y demás funcionarios (*omissis*)” (ordinal 10º); y “Ejercer las funciones de inspección y fiscalización de acuerdo con lo dispuesto en leyes y ordenanzas” (ordinal 15º). En consecuencia, si bien los Concejos Municipales y Cabildos, son competentes para establecer servicios públicos y crear los órganos de la Administración Municipal mediante *las respectivas Ordenanzas (artículo 4º ejusdem)* en ejercicio de su *función legislativa* (artículo 50), al Alcalde por el contrario corresponde reglamentar la prestación de tales servicios, y las funciones de dichos órganos (artículo 7º *ejusdem*), así como nombrar su personal e inspeccionarlos y fiscalizarlos y revisar en último grado sus decisiones, sin que a su vez los suyos propios puedan ser revisados por órgano Municipal alguno, sino por los organismos de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a lo previsto en el último aparte del artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución”.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 50 establece la función de “legislar” a nivel local como privativa del Concejo Municipal y al Alcalde corresponde la rama ejecutiva del Gobierno Municipal. Así, el Gobierno Municipal conforme a nuestra legislación tiene una división de funciones, a saber: la de “legislar” para el

Concejo Municipal —al cual corresponde también ejercer el control de la rama ejecutiva del Gobierno Municipal— y la función ejecutiva que se ejerce por órgano del Alcalde. Existe, por lo tanto, una separación orgánica de funciones en el sentido de que legalmente hay una clara división entre dos órganos del Municipio en Venezuela.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica señala que "...los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas". Esta es la función de legislar sobre las materias de la competencia del Municipio que establece el artículo 50 *ejusdem* y, por cierto, las materias propias del Municipio, sobre las cuales sólo puede legislar el Concejo o Cabildo, se encuentran enumeradas en el artículo 36 *ibidem*. Estas Ordenanzas tienen, por consiguiente, el carácter de leyes a nivel local por imperio de la Ley Orgánica, y comportan el más alto rango normativo a nivel de actos emanados de los órganos municipales.

Al Alcalde le corresponde como Poder Ejecutivo subalterno, ejecutar lo dictado por el Órgano Legislativo Deliberante Municipal (Concejo o Cabildo), en cuanto al orden prelativo de las normas. No es otra la razón por la cual la Ley Orgánica de Régimen Municipal ordena que "El Alcalde reglamentará las Ordenanzas, sin alterar su espíritu, propósito o razón (artículo 8).

En definitiva, *el Alcalde no tiene funciones "legislativas" y su competencia para dictar actos administrativos generales se encuentra limitada por las Ordenanzas dictadas por el órgano deliberante legislativo.*

#### B. Alcalde: competencia

**CPCA**

**9-12-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Libertador.

En el caso *subjudice*, analizado como ha sido el régimen que rige la materia parecieran existir competencias concurrentes entre el Poder Nacional y las autoridades municipales, ya que, si bien el primero puede regular lo concerniente al régimen de licorres, sin embargo, lo relativo a los horarios de los establecimientos de expendio de los mismos puede ser fijado por la normativa, siempre y cuando se ajuste a lo establecido en la norma nacional y sin contrariar a esta última. Como ejemplo podría señalarse que el Ejecutivo Nacional, en la situación planteada y atendiendo al señalado orden jerárquico de las normas, podría fijar horarios de expendio en forma general y dejar a la normativa Municipal, de una manera expresa, la determinación concreta de los que regirán dentro de su respectivo ámbito local.

Ahora bien, como antes se señalara, la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal, con vigencia a partir del 2 de enero de 1990, eliminó el sistema uniforme y concentrado que consagraba la ley anterior, separando orgánicamente las ramas ejecutiva y legislativa en los Municipios con la atribución a cada una de ellas de funciones propias e independientes. Es así como el artículo 50 de la indicada ley establece textualmente que "...La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio y ejercer el control de la rama ejecutiva del gobierno municipal..." A la rama deliberante le corresponde, pues, dic-

tar las normas que regulen las materias propias de la competencia del Municipio por medio de las Ordenanzas o leyes locales, en tanto que el Alcalde, como rama ejecutiva del Poder Público Municipal, tiene atribuidas competencias específicas (artículo 74) dentro de las cuales no se encuentra la de dictar "normas de aplicación general sobre asuntos específicos del interés local" que serían actos de carácter legislativo que deben sancionar los órganos deliberantes (Concejos o Cabildos) conforme a lo establecido en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Y en el caso *subjudice*, al ser analizados los actos dictados por el Alcalde del Municipio Libertador, que fueron objeto de impugnación, esta Corte observa que al hacerlo ejerció indebidamente supuestas potestades que la Ley no le tiene atribuidas, pues al ser examinadas las normas invocadas en el Decreto impugnado, debe concluirse que tales disposiciones no le atribuyen competencia alguna para dictar actos administrativos contentivos de normas de carácter general restrictivas del expendio y venta de licores en el territorio del Municipio Libertador, pues en todo caso, el ejercicio de tal competencia correspondería a la rama legislativa municipal, y así expresamente se declara.

### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. *El procedimiento administrativo*

##### A. *Carácter inquisitivo*

**CPCA**

**17-12-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Freddy J. Piña vs. I.V.R.A.

**Dentro de un procedimiento administrativo, la autoridad administrativa dispone de potestades inquisitivas para el mejor conocimiento del asunto sometido a su consideración, pudiendo la Administración, de oficio, o a solicitud de parte, cumplir todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir.**

La Resolución N° 77 violó el artículo 6 de la Ley contra Despidos Injustificados en concordancia con el artículo 29 de su Reglamento y el artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, toda vez que estando el procedimiento en su etapa decisoria, el órgano administrativo ordenó la evacuación de la prueba de cotejo, promovida extemporáneamente.

Sobre el particular esta Corte ha de reiterar que el procedimiento administrativo es esencialmente inquisitivo. En efecto, de conformidad con el artículo 53 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración, de oficio, o a solicitud de parte cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir. En consecuencia, la Ley contra Despidos Injustificados ha de interpretarse en forma armónica con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyos principios rectores inspiran todos los procedimientos administrativos.

B. *Principios del procedimiento en la producción de actos cuasi-jurisdiccionales*

**CPCA**

**12-12-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Para decidir, esta Corte observa:

Ha sido la jurisprudencia de esta Corte, en relación a la naturaleza especial de los actos cuasi-jurisdiccionales, que tales providencias dentro de los actos administrativos unilaterales de la Administración poseen características propias. En efecto, la actuación procesal se destina no sólo a destruir o confirmar la legitimidad del acto impugnado sino, esencialmente, a demostrar la validez de las pretensiones de las partes. Esta peculiaridad de los procedimientos inquilinarios se pone de manifiesto con la circunstancia de que no rige para los mismos el sistema de notificaciones previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sino que es la parte que solicitó el procedimiento administrativo a la que corresponde efectuar por su cuenta la notificación. Igualmente, esta Corte ha precisado que se exige un tratamiento igualitario de las partes y, por lo tanto, el momento que se establezca para el cómputo del lapso para intentar el recurso tiene que ser el mismo para ambas partes.

C. *Formalidades*

**CPCA**

**17-12-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Freddy J. Piña vs. I.V.R.A.

**Los actos administrativos están regidos por normas y principios menos rígidos que aquellos que se aplican al proceso judicial. La adopción de decisiones que no toman en cuenta expresamente alegatos o pruebas dentro del procedimiento administrativo deben entenderse como desechados tácitamente pues no puede calificarse tal hecho como un vicio de procedimiento que obligue, ni al superior jerárquico, ni al juez contencioso-administrativo, a anular tales actos y a ordenar la reposición al estado de que se corrija una posible falta de procedimiento.**

Con respecto a esta denuncia, esta Corte observa:

Es jurisprudencia reiterada de esta Corte que los actos administrativos están regidos por normas y principios menos rígidos que aquellos que se aplican al proceso judicial. La adopción de decisiones que no toman en cuenta expresamente alegatos o pruebas dentro del procedimiento administrativo deben entenderse como desechados tácitamente, pues no puede calificarse tal hecho como un vicio de procedimiento que obligue, ni al superior jerárquico, ni al Juez Contencioso-Administrativo, a anular tales actos y a ordenar la reposición al estado de que se corrija una posible falta de procedimiento.

De acuerdo con lo expuesto, el no pronunciamiento del acto recurrido sobre la supuesta violación del procedimiento por haberse acordado una hora de espera a la empresa debe considerarse como un alegato tácitamente desestimado, como igualmente lo considera esta Corte, pues, dentro de un procedimiento administrativo, la autori-

dad administrativa dispone de potestades inquisitivas para el mejor conocimiento del asunto sometido a su consideración. Si la Comisión de Segunda Instancia dispuso otorgarle una hora de espera a la empresa para que expusiera sus alegatos, ello le permitió tener un mejor conocimiento del asunto, lo que podía hacer de oficio de conformidad con el artículo 53 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y así se declara.

*D. Perención administrativa*

**CSJ-SPA (564)**

**12-11-91**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Ramón B. Díaz vs. Consejo de la Judicatura.

**La pérdida de la instancia del procedimiento disciplinario opera en aquellos casos en los cuales no ocurra ninguna actuación procesal durante un lapso de dos años, mas no cuando se han verificado todos los actos de dicho procedimiento y la paralización ocurre después de haberse designado el Ponente del caso.**

Para decidir, la Sala observa:

El artículo 65 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura regula la llamada perención administrativa en los siguientes términos:

“Artículo 65. La instancia del procedimiento disciplinario se extingue de pleno derecho en aquellos casos en los cuales durante dos (2) años no haya ocurrido ninguna actuación procesal de oficio o de las partes, que impulse el procedimiento.

Para la extinción de los procedimientos disciplinarios en curso, se dejará transcurrir, en todo caso, el lapso previsto en este artículo”.

Interpretando esa norma ha sostenido esta Sala, en jurisprudencia que una vez más se ratifica, que es a partir de la apertura del procedimiento sin actuaciones procesales durante el lapso de dos años cuando opera la pérdida de la instancia administrativa, mas no cuando se han verificado todos los actos del mismo y la paralización ocurre después de haberse designado el Ponente del caso. Conforme a lo anterior y examinado el contenido del expediente administrativo en el presente caso, se ha podido constatar que el 12 de noviembre de 1985 el Consejo de la Judicatura ordenó de oficio el inicio de un procedimiento administrativo en contra del abogado Ramón Benito Díaz Arellano, para entonces Juez Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, y que desde ese momento hasta el 6 de febrero de 1986, fecha en que tiene lugar el nombramiento del Ponente, se cumplieron oportunamente todas las actuaciones propias del procedimiento en cuestión, produciéndose el 15 de noviembre de 1988 la decisión mediante la cual se destituye al mencionado ciudadano del cargo de Juez que ocupaba, es decir, para el momento en que se nombra el Ponente ya estaban cumplidas todas las actuaciones procedimentales que tienen por objeto impulsar el procedimiento y, como ha sostenido este Alto Tribunal, si bien es cierto que la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura dispone lapsos para la presentación del proyecto de decisión por parte del Ponente (artículo 71) y para la consideración del mismo (artículo 73), una vez que se ha designado el Ponente podría decirse que se produce una situación similar a la que en el procedimiento ordi-

---

nario se conoce como vista de la causa, dándose inicio a la oportunidad para decidir. (Caso Enrique Blanco, sentencia de fecha 11-4-91).

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, a los casos y situaciones no previstos en el procedimiento especial al que se refiere la mencionada Ley, le son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil en materia de lugar y tiempo de los actos procesales, nulidad de los mismos, citaciones y notificaciones, por lo que, por vía analógica es aplicable al presente caso lo dispuesto en la parte final del párrafo primero del artículo 267 de dicho Código, conforme al cual la inactividad del juez después de vista la causa no producirá la perención de la instancia.

En virtud de lo anterior, se desecha, por improcedente, el primer alegato del actor referido a la perención del procedimiento disciplinario que le fuera abierto por el Consejo de la Judicatura; y así se declara.

#### E. Prescripción

**CSJ-SPA (507)**

**16-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José R. Basanta vs. República (Ministerio de la Defensa).

El accionante ha invocado como último argumento de su recurso, que la facultad de imponer castigos disciplinarios prescribe a los tres (3) meses. En tal sentido, alega que “la decisión de sancionar a mi representado es materializada el día 12 de enero de 1989, o sea, cinco (5) meses y veintidós (22) días después que la autoridad militar competente tuvo conocimiento de los hechos y no tenía, para esa fecha, facultad para imponer una sanción disciplinaria”.

Observa la Sala que es cierto que la sanción se impuso el 12 de enero de 1989, y se notificó a su destinatario el 13 del mismo mes y año. Sin embargo, el referido acto administrativo fue la consecuencia de un procedimiento administrativo que se inició pocos días después de haber ocurrido los hechos que, precisamente, ocasionaron la referida sanción. En este sentido, la Sala señala que el lapso de prescripción que consagra la disposición invocada por el accionante se interrumpe cuando se inicia el procedimiento administrativo. La prescripción ocurre cuando transcurre el plazo que prevé la norma y se omite iniciar el procedimiento administrativo destinado a producir el acto.

#### 2. Los actos administrativos

##### A. Caracterización

**CSJ-SPA (530)**

**31-10-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Fortunato Hernández vs. Concejo Municipal del Municipio Torres del Estado Lara.

En segundo término, observa la Sala, que la decisión cuya nulidad se solicita fue dictada por un Concejo Municipal, en ejercicio no de función legislativa, sino administrativa, independientemente de su legalidad, de calificar a sus miembros. Es decir, se trata, en atención a la definición contenida en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Pro-

cedimientos Administrativos de un verdadero acto administrativo. Además, según lo establecido en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede calificarse por su origen, de un acto administrativo de efectos particulares, emanado de una autoridad municipal; que de acuerdo a lo previsto en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por referirse a un asunto particular, también puede calificarse de Acuerdo.

*B. Actos de efectos temporales*

**Voto salvado de la Sentencia del 12-12-91.**

Magistrado Ponente: José A. Catalá.

Magistrados Disidentes: Jesús Caballero Ortiz y Belén Ramírez Landaeta.

*La caracterización del acto de efectos temporales*

La jurisprudencia, tanto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como de esta Corte, ha delineado un criterio acerca de la caracterización del acto administrativo de efectos temporales. Conviene, entonces, a los fines del razonamiento que más adelante se expondrá, hacer un recuento de esa línea jurisprudencial:

1) En su fallo del 10 de agosto de 1977 esta Corte consideró que una Resolución de la Comisión Electoral Nacional del Colegio de Odontólogos de Venezuela, que negó la inscripción de una plancha, era un acto de efectos temporales en virtud de la limitación en el tiempo de los actos preparatorios a cargo de la Comisión Electoral: La presentación de las planchas debía realizarse entre el 15 al 30 de abril de 1977 y las elecciones debían tener lugar en el mes de julio de ese año.

2) En la sentencia de esta Corte del 26 de julio de 1984 la misma precisó:

“Respecto a la calificación de tales actos resulta indudable que los mismos, como lo indica el adjetivo que los califica, aluden a una relación temporal, esto es, limitada en el tiempo, por lo cual podría genéricamente estimarse que es temporal todo acto que tenga una fecha fija para la producción de sus efectos. Ahora bien, la anterior determinación es insuficiente, sin embargo, para definir en la realidad a los antes mencionados actos, ya que, tal como se señalara en sentencia reciente de esta Corte (Expediente Nº 84-3614, publicada en fecha 21 de junio de 1984), un nombramiento, por ejemplo, para el desempeño de un cargo que se prolongue por todo el período constitucional no puede obviamente estimarse que es temporal. ¿En qué radica, en consecuencia, la naturaleza y esencia particulares del acto de efectos temporales? A juicio de esta Corte, tales elementos están determinados por un criterio cuantitativo de la duración de los efectos. El Legislador no ha hablado de «actos temporales» sino de «efectos temporales» de los actos que es lo que calificaría a estos últimos y es por ello que lo que interesa es el «efecto», como tal. Al respecto un efecto es temporal en contraposición con un efecto que es permanente o definitivo, por lo cual un nombramiento será temporal si se trata de llenar con el mismo una vacante por un lapso específico (suplencia, por ejemplo). A las notas anteriores se une un elemento cuantitativo constituido por la circunstancia de que el efecto del acto debe tener una duración relativamente limitada en el tiempo, lo cual obviamente, hace surgir la duda de que es breve o de larga duración. A falta de una predeterminación legal, es el buen criterio del Juez el que deberá señalarlo; pero pareciera lógico presumir que un acto cuyos efectos tengan una duración inferior a doce meses tendría que ser calificado como temporal a los efectos del lapso de duración de la acción para el ejercicio del recurso, por cuanto no tendría sentido que se tra-



bara un debate procesal cuya duración no puede ser nunca inferior al término antes señalado (tomando en cuenta la posibilidad de decisión de la apelación que podría interponerse contra la sentencia de primera instancia). De allí que resultaría extemporáneo un pronunciamiento que fuese dictado cuando todos los efectos del acto se hubiesen extinguido y que, por el contrario, podría desquiciar un nuevo sistema ya constituido. De todo lo anterior cabe indicar, como síntesis de lo antes dicho, que las notas que definen la figura contemplada en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son las siguientes:

1) El Legislador alude a los efectos temporales del acto, esto es, a los actos cuya eficacia está predeterminada en el tiempo.

2) El acto de efectos temporales se contrapone en su esencia y naturaleza al acto creador de efectos definitivos.

3) Indudablemente la intención del Legislador al reducir el lapso para el ejercicio del recurso fue establecer una correspondencia entre la brevedad de los efectos del acto y el término para la intrposición del mismo, por lo cual los primeros han de ser necesariamente breves.

4) La brevedad del tiempo ha de ser dejada a la apreciación del juez, porque no existiendo ningún criterio orientador en la ley que haga una calificación legal de algunos actos temporales, corresponderá al juzgador efectuar caso por caso tal calificación, guiándose por la forma como el acto opera en el tiempo y las consecuencias que produce”.

En la forma expuesta, esta Corte vinculó la calificación de efecto temporal del acto a la duración del proceso del recurso contencioso-administrativo de anulación.

3) En la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 25 de abril de 1985, la misma ahondó más en el tema y, al efecto, precisó:

1ª) El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia convierte en regla el plazo de caducidad de seis meses contra los actos de efectos particulares, sin añadir otra calificación adicional de dichos actos por razón de sus efectos, en tanto que el plazo breve de treinta días lo reserva para otros actos, también particulares pero, además, con adicionales calificados por el legislador de «temporales». En buena lógica constituirían, pues, estos últimos, la excepción.

2ª) Resulta asimismo lógico y natural que dicha regla esté destinada a cobijar la mayor cantidad de actos administrativos a ella sometidos.

3ª) De todo lo cual se desprende que la interpretación del concepto de efectos temporales en Venezuela, a los fines indicados en la susodicha norma, debe orientarse en sentido restrictivo. En la señalada vía interpretativa, la Corte considera:

De una parte, los citados ejemplos aportados por la jurisprudencia y doctrina nacionales y extranjeras, aparentemente no cuentan, a juicio de la Sala, con un común denominador que permita asimilarlos —al menos a los fines consagrados en el texto venezolano, de un diferente y breve plazo de caducidad— y concederles idéntico tratamiento de actos de efectos temporales tanto a la licencia de dos o tres meses para realizar una importación, como el nombramiento con plazo fijo (incluso correspondiente al período constitucional de cinco años) para desempeñar el respectivo cargo, o a la autorización de uso del dominio público por veinte o más años.

Respecto del segundo, observa la Sala que, sin duda, los nombramientos a plazo fijo son abundantísimos: resultaría, en consecuencia, por lo menos chocante aplicarles un plazo de caducidad originariamente concebido en el texto

legal como excepción; aparte de que, mientras no opere la sustitución en el ejercicio del cargo mediante otro acto de nombramiento, el inicial obliga al funcionario a la permanencia en el desempeño de sus funciones para no ver interrumpida la necesaria continuidad en la prestación del servicio público.

De otra parte, advierte la Sala que, por lo que toca al primero de los señalados ejemplos, lo que parece estar presente en la intención del proyectista y del legislador para la concepción de ese acto como de efectos temporales a los fines de la caducidad prevista en la norma, es sobre todo la precariedad del lapso acordado al particular para el cumplimiento de los efectos del mismo, transcurrido el cual —háyase o no realizando la conducta prevista en dicho acto (la importación, en el caso)— éste se extingue, salvo la correspondiente renovación, con los mismo efectos temporales. Se encuentra de esta manera sometida la licencia de importación —a diferencia de los otros actos administrativos también señalados por vía de ejemplo, y a la manera de ciertos negocios de derecho privado— al cumplimiento de una condición siempre extintiva: que la importación se realice, o no, dentro de determinado lapso; y de ahí el interés del legislador en que los alegatos de ilegalidad contra el acto que la haya autorizado, sean esgrimidos dentro de un proceso para el cual pauta un plazo de caducidad más breve que el ordinario. Sin que, por otra parte, sea especialmente —a los puros efectos de la concepción teórica del asunto o a los fines más prácticos del tratamiento ordinario de la caducidad del recurso— relevante el hecho lamentable de que, por la lentitud del proceso, la decisión que declare procedente la impugnación sobrevenga con retraso, y aun tardíamente.

En efecto, un examen de la jurisprudencia nacional y extranjera en materia de anulación revela, a juicio de la doctrina, como una de las notas más características del contencioso —la cual ha comunicado a éste subsistencia y virtualidad no ajenas a su éxito— la de que dicho recurso permite al administrado la satisfacción de ver restablecido, así sea simbólicamente, su derecho vulnerado; sin olvidar la correspondiente indemnización compensatoria que al lesionado le es dable obtener, como consecuencia de la anulación pronunciada por el juez, indemnización a veces ni siquiera solicitada por el recurrente, quien a menudo se contenta de esta manera, *a priori*, con los solos efectos anulatorios del acto ilegalmente concebido.

Así como también han de ser tomados en cuenta, a juicio de la Corte y con arreglo a las ya señaladas peculiaridades de nuestro derecho positivo, los distintos efectos que la adopción de los actos podría producir, no sólo para el beneficiario de los mismos sino también para el lesionado por ellos, natural impugnante éste de la decisión y quien, en el caso concreto a resolver, obviamente no puede considerársele afectado de manera temporal: proclamación de un diputado en desmedro de la posición o *status* que un acto precedente, luego sustituido por otro, pudo haber creado a favor del hoy impugnante. Caso en el cual resultaría, al menos para éste, inaplicable por injusto el plazo breve de caducidad (treinta días), previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a los fines de intentar recurso contencioso-administrativo contra actos de efectos temporales”.

4) En su sentencia del 14 de agosto de 1985 esta Corte nuevamente vinculó el acto de efectos temporales con la duración aproximada del juicio. Se expresó así este Órgano Jurisdiccional:

“Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, estima esta Corte que debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto, por cuanto es a éstos a los que alude la norma del artículo 134 antes citado. Son las consecuen-

cias necesarias, objetivas e inevitables del acto lo que debe ser calificado como de efecto temporal o de efecto permanente y no las contingentes, eventuales, subjetivas e indirectas a las que debe atenerse, porque de tomarse en cuenta estas últimas, la calificación no podría ser utilizada. El legislador quiso que ciertos actos, por tener un efecto temporal breve en el tiempo, sólo pudiesen ser recurridos dentro de un lapso de igual naturaleza, por cuanto resulta un contrasentido que pueda extinguirse tal efecto en el transcurso del procedimiento dirigido a verificar su validez”.

5) En su sentencia del 7 de abril de 1986, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, bajo la premisa ya antes desarrollada por la misma Sala de que el acto de efecto temporal debía constituir la excepción, limitó tal categoría a aquellos actos cuyos efectos se cumplen y fenecen antes de seis meses. Se expresó así la Sala:

“El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece una subcategoría de actos de efectos particulares al indicar:

«Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días».

Como lo transcrito obviamente alude a la temporalidad, a límites en el tiempo, superficialmente podría considerarse como «temporal» a todo acto cuyos efectos finalicen en una fecha fija. Pero ese criterio resultaría impreciso y a tal extremo extenso, que su aplicación convertiría a la regla —«Actos de Efectos Particulares, a los que no se aplica el lapso breve»—, en excepción. Pero como es lo cierto que el legislador se ha referido a actos de efectos temporales, parece congruente concluir que su propósito fue referido sólo a aquellos cuyos efectos si bien tienen una duración expresamente limitada en el tiempo, deben diferenciarse de la de otros cuyo lapso para recurrir es de seis meses.

De tal distinción, en cuanto a sus efectos —los primeros como de breve duración y como de larga duración los segundos— surge la duda y, al mismo tiempo, la necesidad de diferenciar lo breve de lo largo, temporalmente considerado. La lógica implícita en preceptuar un lapso de caducidad de seis meses y otro de 30 días, aclara y responde la cuestión planteada. Si los efectos de un acto administrativo se cumplen y fenecen antes de seis meses, no tendría sentido mantener vigente el lapso para recurrir de un acto cuyos efectos han concluido. Así, a los actos cuyos efectos se extinguen antes de vencer el lapso general de caducidad —seis meses—, debe corresponderles un lapso de caducidad menor, de modo que no subsiste la posibilidad de ejercer un recurso contra un acto sin efecto alguno, por haberse ya cumplido o ejecutado irremediabilmente. Es ésta la subespecie llamada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 134), Actos Particulares de efectos temporales”.

6) El criterio anterior fue confirmado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 12 de noviembre de 1987 al considerar que un acto por medio del cual se suspende a un sujeto del ejercicio de funciones públicas por un lapso de un año y seis meses no constituye un acto de efectos temporales, pues tal lapso excede al de seis meses establecido en la sentencia del 7 de abril de 1986.

7) Esta Corte, en su sentencia del 27 de noviembre de 1989, acogió el criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias del 7 de abril de 1986 y 12 de noviembre de 1987 y consideró que el acto de la Comisión Electoral del Colegio de Contadores Públicos del Estado Táchira, por medio del cual proclamó a su Junta Directiva por un período de dos años, no constituía un acto de efectos temporales.

En esta oportunidad hemos considerado necesario hacer el anterior recuento jurisprudencial, pues, en nuestro criterio, la Corte no debió despartarse del mismo. Por el contrario, la mayoría sentenciadora debió reiterar que:

A. La calificación de un acto como de efectos temporales debe constituir la excepción, en virtud del breve plazo de caducidad establecido para su impugnación.

B. Como toda excepción, la misma es de interpretación restrictiva.

C. Por lo expuesto, esta Corte debió confirmar el criterio de acto de efecto temporal establecido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sus fallos del 7 de abril de 1986 y 12 de noviembre de 1987, es decir, aquel cuyos efectos se extinguen y fenecen antes de seis meses, pues no tendría sentido mantener abierto un lapso para recurrir de actos cuyos efectos se hayan extinguido.

D. No escapa a los Magistrados disidentes que existen actos que, aunque con efectos menores al lapso de seis meses (suspensión por tres meses del ejercicio de una profesión, a título de ejemplo), algunos de esos efectos presentan carácter permanente, como el agravio o perjuicio moral en que, por un extenso período de tiempo, puede quedar un sujeto sancionado. Por ello, en nuestro criterio, ha de tomarse en consideración el efecto principal del acto, como lo es el lapso de la sanción misma durante el cual permanecerá la persona fuera del ejercicio de funciones públicas, a título de ejemplo. En consecuencia, y tal como se expuso en la sentencia de esta Corte del 14 de agosto de 1985, son las consecuencias necesarias, objetivas e inevitables del acto lo que debe ser calificado como de efecto temporal o de efecto permanente y no las contingentes, eventuales, subjetivas e indirectas, porque de tomarse en cuenta estas últimas, la calificación no podría ser utilizada.

#### *La naturaleza del acto de regulación de alquiler*

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Regulación de Alquileres los cánones de arrendamiento son objeto de revisión cuando hubiesen transcurrido tres años después de cada fijación de alquiler máximo.

Ahora bien, el acto administrativo que fija el canon máximo de arrendamiento, de acuerdo a los principios jurisdiccionales que se han dejado expuestos, en modo alguno constituye un acto de efectos temporales. Por el contrario, tal acto tiene una duración mínima de tres años.

En consecuencia, los efectos del acto administrativo que fija el canon de arrendamiento mensual no fenecen por el transcurso de un breve plazo, caracterización que la jurisprudencia transcrita ha dado al acto de efectos temporales. No se trata, por tanto, de un acto administrativo que pierda sus efectos o que los mismos dejen de subsistir por un breve plazo, y menos aún, por un plazo menor a seis meses. Por ello, el arrendatario puede dirigir su recurso contencioso-administrativo de anulación inquilinario dentro del plazo normal de seis meses previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Caracas, fecha *ut supra*.

#### *C. Requisitos de validez*

##### *a. Competencia*

**CPCA**

**9-12-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Varios vs. Alcaldía del Municipio Libertador

Por otra parte, ha sido unánime la doctrina y la jurisprudencia y a ello se refiere el tratadista Eduardo García de Enterría al indicar que en la atribución de competen-

cia entran dos elementos: de una parte, la declaración de competencia es cierto efecto de una declaración normativa y, en consecuencia, el ejercicio de la atribución en defecto de dicha declaración implica una acción administrativa *de facto* no respaldable por el ordenamiento jurídico o una usurpación de funciones, y en cualquiera de los dos casos se está en presencia de una actuación por órgano manifiestamente incompetente. “Si esa norma previa habilitante falta, si ha perdido vigencia o si es inaplicable en un caso concreto, el órgano administrativo implicado en el mismo será manifiestamente incompetente para actuar”. Dicho autor establece un principio rector de inobjetable precisión que indica: “La competencia es la medida de la potestad atribuida a cada órgano”. (Véase Vol I, *Curso de Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, p. 581).

b. *Motivación*

**CSJ-SPA (507)**

**16-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José R. Basanta vs. República (Ministerio de la Defensa).

**La motivación del acto puede ser anterior o concomitante y puede estar en el contenido de la norma de cuya aplicación se trata si su supuesto es unívoco o simple, es decir, si no llegare a prestarse a dudas por parte del interesado.**

Observa la Sala que en efecto, la motivación del acto administrativo —es decir la exposición sucinta de los hechos y los fundamentos legales del mismo— es elemento esencial para la validez de la decisión administrativa. La expresión de las razones en que se funda el acto extingue la posibilidad de arbitrariedades por parte de la Administración desde que esa circunstancia —la motivación— permite al administrado conocer por qué se le privó de un derecho o se le sancionó. Asimismo, la motivación es elemento indispensable para el ejercicio del derecho de la defensa del administrado, pues permite el control del acto a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, esta Sala ha establecido que “la motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener dentro del texto que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda de manera discriminada (*sic*) extensa; pues una resolución puede considerarse motivada cuando ha sido expedida con base en hechos, datos o cifras concretas y cuando éstos consten de manera explícita en el expediente”. (Corte Suprema de Justicia. Sala Político-Administrativa de 12 de julio de 1983).

Según lo expuesto, la motivación del acto puede ser anterior o concomitante y puede estar en el contenido de la norma de cuya aplicación se trata si su supuesto es unívoco o simple, es decir, si no llegare a prestarse a dudas por parte del interesado.

Del contenido del expediente administrativo y de las propias afirmaciones del accionante, tanto en el recurso de nulidad interpuesto ante esta Corte como en el presentado en sede administrativa, se demuestran los motivos que tuvo la autoridad para dictar su providencia y se constata también que el accionante los conocía, tanto es así que por los hechos que originaron el acto —como lo indica su apoderado ante esta Corte—, “mi representado fue mantenido bajo arresto preventivo durante veinte y cinco (25) días en varias unidades de las Fuerzas Armadas de Cooperación”

El accionante se limitó en esta instancia, así como en sede administrativa, a invocar la prescripción de la facultad para imponer castigos por parte de la autoridad administrativa, descuidando en todas las instancias formular defensa alguna acerca del contenido del acto, con lo cual demuestra el conocimiento de los motivos del mismo.

CSJ-SPA-ET (539)

5-11 92

Conjuez Ponente: Alejandro Osorio

Caso: Tide Water Marine Service, C.A. vs. ISLR.

**La motivación del acto administrativo puede resultar acreditada en cualquiera de los dos momentos que integran cada acto, en el proceso de formación o en el de expresión de la voluntad administrativa; no siendo necesaria una relación detallada, analítica o circunstanciada de todos los hechos, bastando que sea sucinta, siempre que sea ilustrativa.**

Para decidir, la Sala hace las siguientes consideraciones:

1. *Falta de motivación de las actas fiscales*

La Sala, como lo hizo la recurrida, debe comenzar por examinar el alegato de *falta de motivación* de las actas fiscales en que se asientan los reparos de los ejercicios investigados y al efecto observa, tal y como lo verificó el tribunal *a quo*, que de un examen minucioso y atento de los citados instrumentos y sus respectivos anexos, no se desprende que las actas fiscales adolezcan del mencionado vicio de inmotivación, por cuanto en ellas se detallan con suficiente claridad los hechos que determinan las objeciones fiscales y los fundamentos legales y reglamentarios en que se apoya la fiscalización para la formulación de las mismas.

Ha sido jurisprudencia constante y reiterada tanto de los tribunales de instancia como de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el señalar que la motivación del acto administrativo puede resultar acreditado en cualquiera de los dos momentos que integran cada acto, a saber, en el proceso de formación o en el de expresión de la voluntad administrativa; así como también que no es necesaria una relación detallada, analítica o circunstanciada de todos los hechos, bastando que sea sucinta, siempre que sea ilustrativa. Cuando, como en el caso de autos, la norma legal aplicable es suficientemente amplia y comprensiva, su mera referencia puede surtir efectos de motivación, resultando así que la simple cita de la disposición legal produce las consecuencias jurídicas pertinentes para que se considere válido dicho requisito.

Esta Sala Especial Tributaria ha dicho en sentencia del 9-8-90 (Baroid de Venezuela, S.A.) que las actas fiscales se consideran perfectamente motivadas cuando en las mismas se mencionan tanto los hechos como el derecho aplicable y para el caso de autos tenemos, en cuanto a lo primero que se hacen referencias a tipos y montos de gastos, tanto en las actas como en sus respectivos anexos, así como a ingresos extraterritoriales, cuya naturaleza se encuentra especificada en otra sección de este fallo.

Y en cuanto a lo segundo, el derecho, la fiscalización invocó expresamente los artículos 15 y 16 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y 56 y 75 de su Reglamento; además de que dichas actas se encuentran debidamente firmadas por los fiscales actuantes y el representante legal de la contribuyente. Habiendo sido suficientemente expuesto el motivo de los reparos cuestionados, la Sala estima que resulta improcedente la solicitud de inmotivación esgrimida por el representante de la contribuyente y así se declara.

CSJ-SPA (600)

3-12-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Juan V. Gómez vs. Concejo Municipal del Distrito Península de Macanao del Estado Nueva Esparta.

**La falta de motivación del acto administrativo afecta la validez del mismo, debido a que la motivación es esencial cuando el carácter del acto así lo exige (actos sancionatorios o disciplinarios o en los que se niega o extingue un derecho, como los que extingan derechos derivados de contratos celebrados por la Administración).**

Sin embargo, más allá de la facultad unilateral de que disponen las Municipalidades para resolver los contratos de venta de los terrenos originalmente ejidos, cualquier decisión adoptada a este respecto, tratándose de un acto administrativo, debe asegurar a los administrados interesados sus elementales garantías de intervención y de defensa en los procedimientos correspondientes a fin de preservar el debido procedimiento administrativo.

Una manifestación clara de este postulado de respeto al derecho de defensa, lo configura la exigencia de *motivación* del acto administrativo a cargo de la Administración actuante, requisito de forma para la válida formación de la voluntad administrativa, que se radicaliza en el caso de los actos de gravamen, esto es, de aquellos proveimientos que limiten o restrinjan derechos o situaciones subjetivas particulares, tal como sucede en el caso de autos, con el acto administrativo resolutorio de un contrato administrativo que, como tal, es separable del mismo contrato (Vid, sentencia de la Sala Accidental de fecha 26-6-90, Caso "Karl Wulff Austin").

En efecto, ha sido jurisprudencia reiterada y uniforme de este Supremo Tribunal que la falta de motivación, es decir, la expresión de las razones en que se funda el acto, afecta la validez del mismo, debido a que la motivación es esencial cuando el carácter del acto así lo exija, como es, por ejemplo, el de los actos sancionatorios o disciplinarios o en los que se niega o extingue un derecho, como los que extingan derechos derivados de contratos celebrados por la Administración. La motivación se convierte así en un medio de control de los actos de gravamen de tal modo que su ausencia puede originar una situación de *indefensión* grave para el afectado, que la Constitución prohíbe en su artículo 68, y que tratan de evitar los artículos 9º y 18, ordinal 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por lo que conforme con el artículo 19, ordinal 1º, *ejusdem*, y 46 del Texto Fundamental se puede calificar dicho vicio como de nulidad absoluta al lesionar gravemente, por la inmotivación total, una garantía constitucional, como lo es el derecho a la defensa.

La inmotivación como vicio de forma del acto administrativo se configura, por tanto, ante el incumplimiento total de la obligación de la Administración de señalar las razones que tuvo en consideración para decidir, de manera que el administrado no pueda conocer las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el acto que lo afecta, en este caso, en el derecho de propiedad creado por la propia Administración.

Esta Sala, en sentencia de fecha 13 de junio de 1985, en doctrina que hoy una vez más se ratifica, señaló que "...la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que pueda ejercer su derecho a la defensa, en el caso de que la perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos

por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se fundamenta dicho acto, que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que sólo puede remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple, es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado...” (Subrayado *Revista de Derecho Público* N° 23, p. 138).

Ahora bien, la decisión impugnada recogida en el acto de notificación del Síndico Procurador Municipal de fecha 21 de octubre de 1983 (folio 69) en su parte motiva señala lo siguiente:

“Cumpro con informarle a Ud. que la Cámara Municipal, en su sesión de fecha 18-10-83, acordó incorporar a los ejidos municipales, el terreno sobre el cual tiene Ud. construidas unas bienhechurías (tapiado) y el mismo está ubicado en el sector Caracas de esta población. En tal sentido se le recomienda no ejecutar ningún tipo de obra sobre el terreno en referencia (*sic*).

Participación que hago a Ud. de conformidad con las disposiciones legales correspondientes”.

Por su parte, la decisión de la Cámara Municipal impugnada de la misma fecha, señala (folio 112 vto.):

“...luego se somete a consideración de la Cámara el Informe presentado por la Oficina Municipal de Catastro, presentando dos alternativas denominadas A y B, en relación a los terrenos del señor Juan Vicente Gómez, se acuerda escoger la alternativa “B”. Recuperar esos terrenos a los ejidos del Municipio, quedando aprobado por mayoría de seis votos, salvando su voto la Concejala Narváez, el Concejala Ordaz, propone que los terrenos se utilicen (*sic*) para Obra de Utilidad Pública, se acuerda sacar (*sic*) una Resolución firmada por todos los Concejales que estuvieron de acuerdo”.

En esta oportunidad la Sala reproduce criterios expresados con anterioridad, según los cuales la motivación implica no sólo la cita de la norma legal y la explicación de haberse realizado la valoración de los hechos, sino también y principalmente las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el acto administrativo con el fin de no cercenar el derecho a la defensa del administrado; en caso contrario, aun cuando el interesado tuviera conocimiento de la norma aplicada, ignoraría las razones existentes para su aplicación.

En el caso *subjudice*, la Sala aprecia una clara falta de motivación en el Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Península de Macanao de fecha 18 de octubre de 1983, pues al extinguir el derecho de propiedad del recurrente, que anteriormente había creado, al adoptar la decisión de incorporar sus terrenos a los ejidos del Municipio, no aporta elemento de hecho ni de derecho alguno que sustente tal decisión.

De otro lado, el supuesto Informe de la Oficina de Catastro Municipal que, según tuvo a su vista la Cámara Municipal para fundamentar lo decidido en el Acuerdo de fecha 18 de octubre de 1983, impugnado, no consta en el expediente administrativo del caso, así como tampoco consta del citado expediente que el recurrente haya tenido acceso previo o concomitante al supuesto Informe de la Oficina de Catastro, al tiempo de la decisión resolutoria de la Cámara Municipal.



*D. Vicios de forma***CSJ-SPA (574)****12-11-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Ford Motors de Venezuela, S.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

**Los vicios formales de los actos administrativos que no impiden obtener resultado, o sus efectos, no producen la nulidad del acto, pudiendo ser convalidados por el administrado.**

En cuanto al punto referido a la *ilegalidad del acto administrativo* y a la denuncia de la *infracción de los requisitos exigidos por la ley*, es opinión de esta Sala, en reiteración de la doctrina de la misma, que los vicios formales que no impiden obtener su resultado, o sus efectos, no producen la nulidad del acto administrativo, y que antes bien, el administrado puede convalidarlos, cuando con su conducta, por ejemplo, como en el presente caso, allana o subsana el error formal. En efecto, en el caso de autos, el recurrente intentó los recursos pertinentes dentro de los lapsos previstos, con lo cual su derecho a la defensa no se vio disminuido o comprometido por el supuesto error material de la falta de firma de uno de los funcionarios intervinientes, sino que por el contrario, del expediente se desprende que ejerció dicho derecho, en todas y cada una de las instancias. Por tanto, la anterior denuncia resulta improcedente, y así se declara.

*E. Notificación***CSJ-SPA (507)****16-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José R. Basanta vs. República (Ministerio de la Defensa).

De otra parte, se ha denunciado también la violación del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que establece que toda notificación deberá contener: "...el texto íntegro del acto, e indicar, si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales debe interponerse".

Respecto de lo alegado ha venido sosteniendo no sólo la doctrina sino también la jurisprudencia constante de la Sala que la notificación del acto administrativo se requiere a los fines de la eficacia del acto mas no para su validez. El objetivo de la notificación no es otro que informar del contenido del acto y de los recursos que contra éste proceden. De forma que si el defecto en la notificación del acto no causó indefensión, pues su destinatario accedió a la jurisdicción contencioso-administrativa en procura de la revisión de la legalidad del acto; en tales casos, el susodicho vicio queda subsanado por la propia actuación del accionante.

Por lo tanto, una vez más, la Corte aplica el criterio de la reposición inútil, ahora consagrado en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, y declara que en este caso, aun admitiendo que en la notificación se omitió señalar los recursos que proceden contra la providencia administrativa así como los tribunales y plazos para su ejercicio, tales vicios han quedado subsanados con la intervención del administrado, primero en sede administrativa y ahora en esta jurisdicción contencioso-administrativa.

El accionante ha invocado como último argumento de su recurso, que la facultad de imponer castigos disciplinarios prescribe a los tres (3) meses. En tal sentido, alega

que "la decisión de sancionar a mi representado es materializada el día 12 de enero de 1989, o sea, cinco (5) meses y veinte y dos (22) días después que la autoridad militar competente tuvo conocimiento de los hechos y no tenía, para esa fecha, facultad para imponer una sanción disciplinaria".

Observa la Sala que es cierto que la sanción se impuso el 12 de enero de 1989, y se notificó a su destinatario el 13 del mismo mes y año. Sin embargo, el referido acto administrativo fue la consecuencia de un procedimiento administrativo que se inició pocos días después de haber ocurrido los hechos que, precisamente, ocasionaron la referida sanción. En este sentido, la Sala señala que el lapso de prescripción que consagra la disposición invocada por el accionante se interrumpe cuando se inicia el procedimiento administrativo. La prescripción ocurre cuando transcurre el plazo que prevé la norma y se omite iniciar el procedimiento administrativo destinado a producir el acto.

En el caso de autos, la autoridad administrativa sustanció el procedimiento administrativo inmediatamente después que acontecieron los hechos y dentro del plazo de prescripción que indica la disposición invocada por el accionante, y así se declara.

#### CPCA

15-12-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Eduardo J. Mujica vs. CGDLR.

**Los actos administrativos de efectos particulares al afectar los derechos subjetivos de un particular, deben ser notificados al interesado para que el acto sea considerado eficaz y pueda comenzar a sentir sus efectos.**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al regular los actos administrativos, establece diversas normas relativas a sus efectos que requieren ser cumplidas para que el acto sea obligatorio, ejecutable y genere sus respectivos efectos. En el presente caso, por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, pues afecta los derechos subjetivos de un particular, la Ley exige que se le notifique al interesado para que el acto se considere eficaz y pueda comenzar a surtir sus efectos. La importancia de la notificación en los actos administrativos de efectos particulares es definitiva, sin ella el acto no produce sus efectos, es decir, no es eficaz; puede ser válido, pero si no cumple lo preceptuado en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no surte efecto, tal como se señala en el artículo 74 *ejusdem*.

#### F. Revocación

#### CPCA

5-12-91

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

En cuanto al alegato relativo al transcurso del tiempo y una eventual firmeza de los actos, debe observarse que ni la potestad revocatoria de la administración a la que se refiere la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como tampoco el ejercicio de la potestad a la que se refiere la revocatoria de autos están restringidos temporalmente. En efecto, ni la Ley, ni la doctrina, sostienen que los actos administrativos dejen de ser revocables por virtud del transcurso del tiempo, es decir, que adquieran una suerte de definitiva firmeza por virtud del transcurso del tiempo aun cuando estuviesen afectados por vicios de nulidad absoluta. Por el contrario, la Ley, sin limitar en el tiempo esa potestad, creó la posibilidad de revocatoria de dichos actos en las condiciones antes referidas, por lo cual el transcurso del tiempo no afectaba el ejerci-

cio de la potestad de revocar actos que había dictado la Administración si están afectados de nulidad absoluta o, como pretende la Administración en el caso de autos, permitida por legislación especial.

**CPCA****5-12-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

**Los actos creadores de derechos subjetivos a favor de particulares son revocables cuando están afectados por vicios causantes de la nulidad absoluta.**

Alegan los impugnantes, aplicación retroactiva de los artículo 25 y 18 del Decreto 1.109 del 21-5-86; sostuvieron que dicha norma no podía aplicárseles por haber sido promulgada con posterioridad a los hechos sobre los cuales recayó dicha decisión. Para ello se observa que ciertamente la potestad revocatoria del registro de la Deuda Externa privada por el suministro de datos falsos es una potestad que estuvo expresamente prevista para la Administración durante todo el tiempo de vigencia del régimen cambiario de excepción que se creó en Venezuela. En efecto, el Decreto 386 del 12-12-84, artículo 24, previó la especial potestad revocatoria para la oficina del Régimen de Cambio Diferencial. Semejante potestad se había creado en el decreto 1.931 del 30-3-83, en el cual se contempló como uno de los supuestos para el ejercicio de la potestad revocatoria del registro concedido, el suministro de datos falsos; igualmente el decreto invocado en la Resolución impugnada de 1986 estableció en su artículo 25 la potestad para revocar dicho registro si se presentaba alguno de los extremos a que se refería el artículo 18 de ese mismo decreto, en este caso el suministro de datos falsos. Como se observa, la Administración al aplicar esa potestad revocatoria especialísima creada por el decreto-ley y, por ello, con ese rango de ley, lo que hizo fue ejercer una potestad que ha existido constantemente durante la vigencia de ese régimen de cambio excepcional. Potestad existente antes de los hechos que dieron lugar a la situación en análisis y que ha persistido durante todo el régimen. Los distintos decretos reguladores del régimen cambiario efectivamente han ido recogiendo esa potestad a medida en que han ido cambiando los términos del régimen cambiario, pero la potestad ha existido permanentemente a lo largo de ese régimen. Por otra parte, los creadores de derechos subjetivos a favor de particulares son revocables cuando están afectados por vicios causantes de la nulidad absoluta, la revocabilidad de tales actos es cuestión que puede la ley consagrar, así las situaciones que podrían conllevar a la nulidad absoluta es cuestión que el legislador ha definido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha previsto causales que conllevarían la potestad de revocar un acto creador de derechos por la existencia de aquellos vicios específicos que la misma ley define. En el caso de autos la especialísima norma emitida con fuerza de ley, creó una causal que permite la revocatoria de actos, aun cuando pudiesen considerarse creadores de derechos a favor de particulares, por estar afectados a tal posibilidad en vista de la causal que el propio normador estableció, es decir, la relativa al suministro de datos falsos. De este modo, tal como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha previsto causales específicas para la configuración de la nulidad absoluta y así la potestad para revocar actos creadores de derechos, igualmente el régimen cambiario especial creó una causal para la revocatoria de un acto como lo es el autorizatorio del registro de la deuda externa privada, razones por las cuales observa este juzgador que no existió aplicación retroactiva de la norma en análisis, como tampoco violación a las disposiciones relativas a la potestad revocatoria de la Administración de actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares y así se declara.

3. *Los contratos administrativos*

CSJ-SPA (600)

3-12-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Juan V. Gómez vs. Concejo Municipal del Distrito Península de Macanao del Estado Nueva Esparta.

**Los contratos de adjudicación de terrenos ejidos son de la especie administrativa, independientemente de que la venta se haya documentado en forma "pura y simple" y aunque las facultades exorbitantes del derecho común no consten expresamente en el texto del contrato o en los documentos contentivos de las manifestaciones preliminares de voluntad de las partes para la formación del acuerdo.**

A este respecto la Sala observa que la Administración tiene la facultad de resolver unilateralmente los contratos administrativos en que sea parte, por: a) razones de legalidad, por no haberse satisfecho los requisitos exigidos para su validez y eficacia; b) o cuando el interés general así lo exija, sin falta del co-contratante, y c) a título de sanción (caducidad), en caso de falta grave o incumplimiento del co-contratante. Este es el caso particular de la venta de los terrenos ejidos, tipificado por la jurisprudencia dominante de este Supremo Tribunal como un contrato administrativo y no como de compra-venta regido por las disposiciones del Código Civil. En efecto, la opinión que ha privado en la Sala es la de que los contratos de adjudicación de terrenos ejidos son de la especie administrativa, independientemente de que la venta se haya documentado en forma "pura y simple", y aunque las facultades exorbitantes del derecho común no consten expresamente en el texto del contrato o en los documentos contentivos de las manifestaciones preliminares de voluntad de las partes para la formación del acuerdo. En esta Sala ha privado el criterio de la naturaleza pública de tales contratos, en razón del carácter implícito de la facultad exorbitante de rescisión unilateral a favor del Municipio (Vid, sentencia de fecha 25 de abril de 1978, Caso "C.A. ESBECA vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui", en *Gaceta Forense*, Nº 100, Vol. I, 2º Trimestre, p. 108; sentencia de fecha 14 de julio de 1983, Caso "Acción Comercial, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Manneiro del Estado Nueva Esparta", en *Gaceta Forense*, Nº 101, Vol. I, y 3ª Etapa, año 1983 (julio-septiembre), pp. 58 y 59). Además, en el caso de autos la sentencia de la Sala de fecha 28-2-85, por la que se aceptó la declinatoria de competencia, creando cosa juzgada por lo que es improcedente abrir de nuevo una discusión sobre la naturaleza del contrato por el acto impugnado. Y así se declara.

4. *Recursos administrativos: Recurso de reconsideración*

CPCA

28-11-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El ejercicio del recurso de reconsideración cuando no está previsto el recurso jerárquico, es siempre facultativo para el afectado de una decisión administrativa, a menos que exista una prohibición expresa de su ejercicio.**

Al efecto, esta Corte observa que el ejercicio del recurso de reconsideración cuando no está previsto el recurso jerárquico, es siempre facultativo para el afectado de una decisión administrativa, a menos que exista una prohibición expresa de su ejercicio. Para la Administración, implica la posibilidad de atender al principio de autotutela administrativa, que le permita la revisión de sus actos para ajustarlos a la legalidad que le rige. En consecuencia, no puede existir violación de la regla contenida en el artículo 69 de la Constitución, por haber sido, oído y decidido un recurso de reconsideración, aun cuando la ley considere el acto inapelable, porque esta última disposición impide el ejercicio del recurso jerárquico, pero no así el que ejerce ante el propio órgano que lo dicta. De allí que el hecho denunciado no constituye infracción de la garantía constitucional en la cual se fundamenta el amparo y así se declara.

#### IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. *Acción de amparo*

###### A. *Carácter*

**CSJ-SPA (638)**

**5-12-91**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Reina de Jesús Henríquez de Peña vs. Consejo de la Judicatura

De las actas contenidas en el expediente se evidencia claramente que la accionante en amparo fue removida de su cargo en momentos en que se encuentra en estado de gravidez y que su estado era conocido por quien dictó el acto calificado como lesivo, hechos éstos que se tienen por admitidos y ciertos, al no haber sido controvertidos por la autoridad señalada como agravante, pues, como ya quedó expresado, el Consejo de la Judicatura limitó su argumentación a sostener la existencia de un mecanismo procesal y distinto al amparo para lograr el restablecimiento de la situación jurídica presuntamente lesionada.

A este último respecto, cabe señalar que la Corte ha dejado expuesto su criterio en un caso similar al de autos, al establecer en el precedente jurisprudencial antes citado lo siguiente:

“...Conviene precisar igualmente que este medio procesal constituye la única vía idónea y eficaz para la protección constitucional invocada, pues si bien existen vías ordinarias en sede administrativa y contencioso-administrativa para obtener el restablecimiento de situaciones jurídicas de esta naturaleza, aparece evidente que en el caso concreto se requiere de un restablecimiento inmediato de la situación denunciada, ya que se precisa de una decisión urgente, que se produzca antes de que desaparezca el supuesto de aplicabilidad de la garantía constitucional, y así se declara...”

En esta oportunidad la Sala ratifica el criterio precedentemente expuesto, por cuanto considera que, dadas las características del caso bajo estudio, en el que por el tiempo de embarazo diagnosticado el 3 de abril del presente año —aproximadamente 10 semanas— como resultado de la exploración ultrasonidos que le fue practicada a la recurrente, no resulta difícil concluir que o está próxima la fecha del alumbramiento o ya éste se produjo y evidenciada como ha quedado la violación de su derecho constitucional a la inamovilidad en el trabajo y como medida de protección a la maternidad y al niño por nacer —el cual, conforme a las disposiciones de nuestro Código Civil se reputa persona desde su concepción— es evidente que se requiere el restable-

cimiento de la situación jurídica infringida, objetivo para cuyo logro sólo resulta acorde, por su carácter breve y sumario, la vía de amparo constitucional, por lo que la presente acción debe prosperar y así se declara.

#### B. Competencia

**CPCA**

**8-10-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer en materia de amparo, se determina en razón de afinidad con el derecho constitucional violado y también en atención de la afinidad con la materia cuya competencia le está atribuida al tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa.**

Ahora bien, consta en el oficio donde se remueve al accionante que el Hospital General "Pablo Acosta Ortiz" depende del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, por lo que el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas no era el competente para conocer de la acción de amparo intentada conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, pues, a tenor de lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores que tengan atribuida competencia en lo Civil, conocerán, en primera instancia en sus respectivas circunscripciones, de las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares, emanados de autoridades estatales o municipalidades de su jurisdicción, si son impugnados por razón de ilegalidad.

Además, en este caso, la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 73, ordinal 1º), da competencia al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, cuando se consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos (en este caso el Ministerio de Sanidad) a cuyos funcionarios se aplique esa Ley.

Por tanto, habiendo dicho esta Corte en distintas oportunidades que la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer en materia de amparo se determina, además de en razón de afinidad con el derecho constitucional violado, también en atención de la afinidad con la materia cuya competencia le está atribuida al Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de que se trate y, además, en este caso, se interpuso la acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso de anulación, en razón de lo expuesto no es el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas el competente para conocer en este caso y así se declara.

Por ser incompetente el referido Juzgado, se anula todo lo actuado y se repone la causa al estado de pronunciarse su admisibilidad.

**CPCA**

**10-10-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Para decidir, la Corte observa:

La competencia de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para conocer de las acciones de amparo, viene determinada no sólo en razón del cri-

terio de afinidad que preside la Ley que rige la materia, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio contra derechos y garantías constitucionales, puesto que, tal criterio, define cuál es el tribunal de primera instancia, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el presente caso, la acción de amparo se dirige contra un acto emanado de las Fuerzas Armadas de Cooperación, las cuales, a pesar de la afirmación del juez *a quo* cuando se declara competente para conocer de la presente acción de que son un “Organismo estatal”, las mismas son de carácter nacional, tal como lo dispone la Ley Orgánica que las rige, “dependen del Presidente de la República... y reciben órdenes correspondientes del Ministerio de la Defensa”, por lo que su conocimiento corresponde a esta Corte en virtud de la competencia residual que le está atribuida en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

Como consecuencia de lo anterior, el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte, no era el competente para conocer de la acción de amparo y, por consiguiente, es nulo todo lo actuado ante ese tribunal y así también se declara.

CPCA

21-11-91

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: CODINCA vs. CORPOVEN.

**La competencia para conocer de acciones de amparo dirigidas contra empresas del Estado se regula conforme las reglas establecida en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.**

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de cualquier acción que se proponga contra empresas del Estado, también lo es que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales es la que regula la competencia.

Así los hechos alegados en esta causa, no se corresponde a actos administrativos ni acciones u omisiones atribuidas a la Administración. Los Tribunales Contencioso-Administrativos tienen así competencia para conocer de amparos que se interpongan contra dichas acciones, abstenciones u omisiones provenientes de la Administración, tal como lo han interpretado esta Corte y la Suprema de Justicia. Por otra parte la competencia para conocer de acciones de amparo dirigidas contra empresas del Estado, ha de regularse conforme a las reglas que la Ley de Amparo establece. El artículo 7 otorga competencia para conocer de la acción de amparo en Primera Instancia a aquellos tribunales que lo sean en la materia afín con la naturaleza de los derechos denunciados como violados. Por ello, al ser la materia afín de naturaleza Mercantil, según esa misma disposición corresponde a un Tribunal de Primera Instancia con competencia Mercantil el conocer de este amparo; además, esa misma norma regula la jurisdicción territorial a la que ha de corresponder otorgándose a aquel Tribunal que tenga competencia en el lugar donde ocurrieron los hechos que motivan la solicitud de amparo.

C. *Finalidad*

CSJ-SPA (531)

31-10-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La finalidad de la acción de amparo no es la de resolver definitivamente un litigio, sino de establecer situaciones existentes. Es decir, que la acción de amparo no tiene un fin compositivo sino tutelar.**

Conforme se desprende del artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en concordancia con el numeral 3) del artículo 6º *ejusdem*, la finalidad de la acción de amparo no es la de resolver definitivamente una litis o litigio, sino de restablecer situaciones existentes. En otras palabras, que la acción de amparo no tiene un fin compositivo sino tutelar. Ello surge, por ejemplo, en los casos de amparos contra la Administración Pública, cuando para su procedencia se exige como condición general que “no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional solicitada”. Es decir, que permita una solución definitiva de la cuestión planteada.

Ahora bien, en el presente caso el solicitante aspira a que la Sala ordene su designación como titular del Juzgado de referencias, como reconocimiento al derecho de preferencia que dice tener. De acordarlo así la Sala estaría más que restableciendo una situación anterior, resolviendo en definitiva sobre el litigio planteado por el referido solicitante al Consejo de la Judicatura, de que no puede proveerse dicho cargo, porque a quien corresponde en propiedad es al accionante, y no a otros aspirantes, según lo determina el artículo 24 de la Ley de Carrera Judicial. En concreto, ni es posible crear nuevas situaciones mediante las medidas de amparo, ni tampoco éstas pueden resolver verdaderos conflictos de derecho. Admitir esto sería sustituir las acciones y medios de impugnación ordinarios, por el especial del amparo, que como se dijo tiene por finalidad restablecer situaciones desconocidas o violadas por el presunto agravante. En consecuencia, en el presente caso, la acción de amparo resulta inadmisibles, por cuanto no existe una situación que a través de la acción de amparo pueda repararse o restablecerse, careciendo, por tanto, de objeto. Aún más, frente a la supuesta negativa del Consejo de la Judicatura de designar al solicitante del amparo como juez titular, para proveer de otra forma la vacante, caben los recursos contencioso-administrativos pertinentes, que permitirían, de una manera eficaz, proteger los derechos de preferencia que, según el mismo solicitante, le han sido violados; y lograr, de ser procedente, su designación para tal cargo.

D. *Motivos*

CPCA

3-10-91

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

*Análisis de la situación*

Esta Corte observa que el actor fue sancionado con base en la normativa que rige el régimen disciplinario de la Policía del Estado Lara, en razón de lo cual sus impugnaciones se dirigen fundamentalmente contra las eventuales ilegalidades del acto que lo afectara. Esta materia corresponde a la esfera del contencioso-administrativo.



escapando a las previsiones del amparo constitucional con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que establece:

“La acción de amparo procede contra todo acto administrativo; actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, *cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional*”.

En vista de las anteriores consideraciones se considera ajustado a derecho el fallo apelado el cual confirma esta Corte actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley.

*Voto salvado de los Magistrados Jesús Caballero Ortiz y Belén Ramírez Landaeta*

Los Magistrados que suscriben, Jesús Caballero Ortiz y Belén Ramírez Landaeta, salvan su voto al disentir del fallo anterior por las razones que de seguidas se expresan.

En la sentencia de la cual se discrepa puede leerse:

“El fallo apelado declaró inadmisibile el amparo con base en las siguientes consideraciones:

«Este Tribunal observa que la consideración de la violación de un derecho constitucional tiene que hacerse en forma restrictiva y sólo cuando ella no pueda ser reparable por un medio de una acción ordinaria. En el caso concreto la destitución de este funcionario policial fue impugnada por él, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de Castigos Disciplinarios, lo que hace improcedente la solicitud de amparo, pues es un absurdo y choca contra la lógica jurídica que todo acto administrativo puede ser considerado violatorio de un derecho constitucional que debe ser reparado por esta vía excepcional; esta posibilidad nos llevaría a una anarquía administrativa, más en instituciones policiales que por sus características de disciplina y de obediencia inmediata deben ser tuteladas para que cumplan los fines para los cuales el Estado las ha creado».

#### *Análisis de la situación*

Esta Corte observa que el actor fue sancionado con base en la normativa que rige el régimen disciplinario de la Policía del Estado Lara, en razón de lo cual sus impugnaciones se dirigen fundamentalmente contra las eventuales ilegalidades del acto que lo afectara. Esta materia corresponde a la esfera del contencioso-administrativo, escapando a las previsiones del amparo constitucional con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que establece:

«La acción de amparo procede contra todo acto administrativo; actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional (*sic*)». (subrayado de los disidentes).

Concluye el fallo confirmado, por esas razones, la inadmisibilidad de la acción de amparo.

Ahora bien, según se lee en la narrativa del mismo, el accionante alegó la violación de los artículos 67 y 68 de la Constitución, por lo que no resulta cierto que este-

mos en presencia de impugnaciones de eventuales ilegalidades, como se afirma en el fallo.

En nuestro criterio, la mayoría sentenciadora estaba obligada a determinar si el acto cuestionado violaba efectivamente las disposiciones constitucionales citadas, y declarar la acción de amparo procedente o improcedente, pero en modo alguno sostener que es inadmisibile porque "la materia corresponde al contencioso-administrativo, escapando a las previsiones del amparo constitucional con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales".

Si fuere así, *gratia arguendi*, que las violaciones constitucionales puedan ser decididas en el recurso contencioso-administrativo de anulación, carece de todo sentido la interposición conjunta de las acciones —amparo y recurso contencioso-administrativo de anulación— y, de este modo, por obra de la jurisprudencia, esta Corte estaría dejando sin efecto una disposición expresa de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

**CPCA**

**8-10-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Edgar E. Prada vs. Concejo Municipal del Municipio Palavecino del Estado Lara.

Observa esta Corte que, en definitiva, sólo se están denunciando violaciones a leyes y no a la Constitución. En efecto, dispone el artículo 117 de la Constitución —única norma constitucional que se denuncia violada— que "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio". Por tanto, pues cabe violar esta disposición de la Carta Magna, o bien porque se vaya directamente contra un mandato de la propia Constitución, o también porque se viole la ley. Los términos en que el recurrente plantea su solicitud obliga a concluir que el artículo 117 de la Constitución se denuncia violado en el segundo de los supuestos señalados. Es decir, que sólo se señalan violaciones a leyes pero no a alguna disposición de la misma Constitución.

No cabe en este caso decir —como lo hizo el juez consultante— que "también por existir un procedimiento administrativo breve y sumario como es el conocimiento del caso planteado por la propia Cámara Municipal, . . . niega el Amparo solicitado". De lo que se trata más bien es de una solicitud de amparo donde se denuncian violaciones legales y la acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal o contra el hecho, acto u omisión originados por ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquier derecho o garantía constitucional, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, pero nunca en contra de violaciones de leyes, a menos que se deuncie conjuntamente con ellas la de un derecho constitucional, aun cuando el mismo haya sido desarrollado en una ley.

**E. Inadmisibilidad****CPCA****8-10-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

De la lectura de ambas comunicaciones se evidencia que nos encontramos ante lo que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales califica de consentimiento expreso. En efecto, el propio accionante señala en la última de las comunicaciones transcritas: "Desde el año de 1985, estoy en espera de un pronunciamiento por parte de la Comisión Clasificadora". Además, estas dos últimas comunicaciones tienen sustancialmente el mismo contenido y un único objeto, obtener una decisión por parte del Consejo Rector. Por ello es forzoso concluir que la situación que ocasiona la presunta violación de los derechos constitucionales había ocurrido hace mucho más de seis meses y, en consecuencia, es inadmisibile la acción de amparo propuesta y así se declara.

**F. Improcedencia****CSJ-SPA (606)****3-12-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La medida en concreto solicitada por el accionante como amparo constitucional, es la de que la Sala ordene al Consejo de la Judicatura que rechace la supuesta solicitud de traslado del Juez Provisorio Nelson José Silva Poller, por injustificada e inconveniente, y que dé curso y se pronuncie en definitiva sobre las denuncias que han sido presentadas en contra de dicho Juez. Ahora bien, la justificación de tales medidas es lo que el accionante califica de amenaza de violación del derecho constitucional a una sana, honesta y competente administración de justicia y al aseguramiento de la disciplina de los tribunales que, en su criterio, también representa una violación a los derechos constitucionales de petición y de defensa, respectivamente, porque de darse tal traslado se harían inútiles las denuncias, al quedar sin respuestas, y al mantener en una impunidad al mencionado Juez.

Observa la Sala, en primer término, que el artículo 217 de la Constitución, cuya amenaza de violación se considera como transgresión de los derechos de petición y de acceso a la justicia (artículos 67 y 68 *eiusdem*), no consagra ninguna garantía constitucional, sino que por el contrario prevé la creación del Consejo de la Judicatura y define sus atribuciones. En otras palabras, que se trata de una norma relativa a la organización de un órgano del Poder Público y a la delimitación de sus facultades, que no incide en los derechos y garantías constitucionales, y que sólo podría ser infringido por la ley orgánica respectiva pero nunca por el propio Consejo de la Judicatura. Por tanto, mal puede, la norma en cuestión, encuadrarse dentro de los derechos inherentes a la persona humana que, conforme al artículo 50 del Texto Constitucional, se consideran garantías constitucionales implícitas de los habitantes de la República. En consecuencia, al no tratarse de un derecho constitucional explícito o implícito, no puede ser objeto de la acción de amparo de tales derechos a que se contrae el artículo 49 del mismo Texto. No encuentra, pues, la Sala que existe una violación o amenaza de violación a derecho o garantía constitucional alguno, por lo que a tenor de lo dispuesto en los numerales 1) y 2) del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la presente acción resulta inadmisibile. Así se declara.

G. *Contenido de la decisión***CSJ-SPA (606)****3-12-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Finalmente, la medida en concreto de amparo persigue que el Consejo de la Judicatura niegue la solicitud de traslado que, según el accionante, ha hecho el Juez Provisorio antes mencionado, y que le dé curso a denuncias hechas en contra de dicho Juez. A este respecto se observa que el accionante pretende se niegue definitivamente la solicitud de traslado del nombrado Juez Provisorio, es decir, que la Sala tendría que analizar en un proceso de amparo si el Juez en cuestión tiene derecho o no a su traslado. Materia ésta que escapa de la finalidad tutelar de las garantías constitucionales, propia de la acción de amparo, que determina que a través de esta especial acción no se pueda obtener la solución definitiva de ninguna litis o controversia, sino mediante los recursos y acciones pertinentes. En consecuencia, por exceder los fines propios del amparo la presente acción resulta inadmisibles, a tenor de lo dispuesto en la parte final del encabezamiento del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

Por último, con la acción propuesta el interesado pretende también que la Sala ordene al Consejo de la Judicatura le dé curso a las denuncias presentadas en contra del Juez Provisorio de referencias, con lo cual a través de esta acción, no sólo se estaría resolviendo de modo definitivo sobre la admisibilidad de las mismas, que no corresponde a la finalidad tutelar y no compositiva de la acción de amparo, como quedó dicho, sino que además, el accionante estaría sustituyendo el procedimiento pertinente para los casos de inadmisibilidad de tales denuncias, cual es el de la apelación para ante el Consejo de la Judicatura en pleno (artículo 64 de la Ley Orgánica de dicho Consejo), por la acción de amparo. En consecuencia, a tenor de lo dispuesto en la parte final del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo propuesta resulta inadmisibles. Así se declara.

**CSJ-SPA (638)****5-12-91**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Reina de Jesús Henríquez de Peña vs. Consejo de la Judicatura.

**La naturaleza restablecedora y no indemnizatoria de la acción de amparo, impide al juez emitir pronunciamiento expreso acerca de prestaciones de carácter pecuniario que sean solicitadas por el accionante, quedando a salvo aquellos casos en que tales prestaciones constituyen la consecuencia clara del restablecimiento pedido**

Ahora bien, observa la Sala que en su peticitorio, particularmente en la letra "b" del punto 3º antes transcrito, la recurrente pretende de esta Corte, se ordene al Consejo de la Judicatura le conceda el derecho a disfrutar de las vacaciones que dice menos en el presente caso, por vía del amparo intentado, pues ello no guarda relación corresponderle por el lapso 1990-1991, pretensión ésta que no puede ser satisfecha, al menos en el presente caso, por vía del amparo intentado, pues ello no guarda relación con la protección a la maternidad consagrada constitucionalmente, a tal punto que la

desviaría de su verdadero objeto. Para obtener la satisfacción de este punto, la recurrente cuenta con un medio procesal distinto a nivel funcional, pero no con la vía del amparo y así se declara.

Considera la Sala necesario precisar además que si bien, como ya ha quedado establecido por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, la naturaleza restablecedora y no indemnizatoria de la acción de amparo, impide al juez emitir pronunciamiento expreso acerca de prestaciones de carácter pecuniario que sean solicitadas por el accionante, deben quedar a salvo aquellos casos como el de autos, en que tales prestaciones constituyen la obvia consecuencia del restablecimiento pedido, como lo es el derecho a percibir la remuneración inherente al cargo.

2. *Acción de amparo contra actos administrativos*

**CPCA**

**21-11-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Banco Venezolano de Crédito vs. Comisión Nacional de Valores.

En cuanto al argumento invocado por el Presidente de la Comisión Nacional de Valores en el sentido de que se practique la notificación personal de los directores, esta Corte desestima tal pedimento con base en las razones que a continuación se exponen: se trata en este caso de notificar al presunto agraviante, que lo es en su calidad de funcionario al dictar un acto administrativo que se considera lesivo de derechos y garantías constitucionales. Ahora bien, según el criterio que ha venido siguiendo hasta la fecha esta Corte, se notifica en el lugar donde funcionan las oficinas del organismo público de que se trata. Sólo si existieran particulares circunstancias de inminencia de la violación del derecho, y la solicitud se produjera en tiempo no hábil podría considerarse la posibilidad de hacer la respectiva notificación en su domicilio personal y no en la del organismo respectivo, pero en este caso no se dio tal circunstancia. En consecuencia, la notificación fue practicada debidamente y así se declara.

3. *Acción de amparo contra conductas omisivas de la Administración*

**CPCA**

**20-12-91**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Urbanizadora BHO, C.A. vs. Alcaldía del Municipio Baruta del Estado Miranda.

**La omisión de los órganos administrativos puede ser accionada por la vía de amparo constitucional, al darse los supuestos de violación flagrante o directa, que requiera de una actuación extraordinaria por parte del órgano jurisdiccional para restablecer la situación infringida.**

Observa esta Corte que de conformidad con la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la protección constitucional que la misma acuerda pro-

cede contra los actos y contra las omisiones, estableciéndolo así, tanto el artículo 2º, que determina en forma genérica el objeto del amparo, como el artículo 5º que, concretamente, alude al que se ejerce contra la Administración. De la anterior constatación deriva que la sola existencia de una acción específica contra la omisión administrativa, como lo es la acción de carencia, no es obstáculo por sí misma para la admisión del amparo constitucional contra la actitud omisa o denegatoria de la Administración.

De allí que, de conformidad con el sistema vigente, la omisión de los órganos administrativos puede ser accionada por la vía contencioso-administrativa, a través del recurso de carencia cuando la misma implica la ilegalidad de la conducta y, asimismo, por la vía del amparo constitucional, si se dan los supuestos de violación flagrante o directa, que requiera de una actuación extraordinaria por parte del órgano jurisdiccional para restablecer la situación jurídica infringida. Aún más, la ley prevé el ejercicio conjunto de la acción de amparo constitucional con la acción de carencia que debe ser interpretada, por aplicación analógica del párrafo único del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, como la posibilidad que se otorga al actor, cuando la omisión provenga de un funcionario cuya conducta no agota la vía administrativa, o bien, en los casos en que la acción se encuentra caduca.

Planteadas así la situación no puede excluirse *a priori* la posibilidad del ejercicio del amparo constitucional contra omisiones de la Administración por la sola existencia del recurso de carencia, sino que es menester analizar en cada caso concreto, si están los supuestos para que el juez que ha asumido la jurisdicción constitucional otorgue la protección extraordinaria que el amparo acuerda.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística dispone en su artículo 119 que las disposiciones que la misma contiene en las materias urbanísticas, tienen prelación sobre las de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, aplicándose ésta supletoriamente en los asuntos no regulados en aquélla. A su vez, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística ordena, en el artículo 85, que en un plazo de noventa (90) días, en el caso de las urbanizaciones, la Administración deberá constatar la existencia de las Variables Urbanas Fundamentales y expedir la constancia respectiva. Nada prevé para los casos en que la Administración, en violación del antes mencionado artículo 85, no emita un pronunciamiento, sino que, simplemente, incurra en silencio. Ante tal situación es aplicable lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio en virtud de lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

Al efecto, señala el artículo 55 antes citado, lo siguiente:

*“El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas de las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o el uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales. El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso”* (Subrayado de la Corte).

De allí que, conjugando el contenido de la norma transcrita, con el plazo en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, vencidos los noventa (90)

días que esta última acuerda para el caso de las urbanizaciones, o para el silencio positivo, en virtud del cual los permisos “se considerarán concedidos y la Administración está obligada a otorgar la respectiva constancia del permiso”.

En la presente situación, los solicitantes del amparo han demostrado que los plazos precedentemente aludidos transcurrieron inútilmente, en razón de lo cual, a los fines de salvaguardar los derechos económicos comprometidos en el proyecto de urbanización, ocurrieron ante la jurisdicción constitucional para obtener a través del amparo su protección.

Observa esta Corte que la materia urbanística a la luz de la nueva normativa que intentó eliminar la llamada “permisología”, esto es, los trámites inacabables que favorecían en este campo los vicios tradicionales de lentitud, exceso de formalismo y lo hacían factible de actos de corrupción administrativa, previó un procedimiento escueto ante los organismos municipales competentes. Este procedimiento puede resumirse en los siguientes pasos para las urbanizaciones: 1) Una consulta preliminar sobre las variables urbanas fundamentales señaladas en el artículo 86 de la Ley de Ordenación Urbanística. Esta consulta fue efectuada por los solicitantes el 12-12-90; 2) La entrega a la Ingeniería Municipal, por parte del interesado de los documentos exigidos, la cual efectuaron los actores en fecha 26-6-91, consignando al efecto lo siguiente: la carta de notificación de su intención de comenzar la obra en la forma prevista en el artículo 84 *ejusdem*; la memoria descriptiva del proyecto y los planos requeridos en el artículo 81 de la precitada Ley; constancia de las Variables Urbanas Fundamentales que le habían sido suministradas por la autoridad municipal; certificación de la capacidad de suministro de servicios (electricidad, agua, cloacas); 3) acuse de recibo de la notificación de comenzar la obra, así como de la documentación. Este “acuse” de recibo debía efectuarse por parte de la Administración en fecha inmediata a la presentación de los documentos consignados por el administrado; 4) Respuesta sobre la conformidad del proyecto, la cual, debía darse de acuerdo con el artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística en el plazo de treinta días para las edificaciones y de noventa para las urbanizaciones, como es la hipótesis presente; 5) Respuesta de la Administración resolviendo si el proyecto se ajusta o no a las Variables Urbanas Fundamentales; 6) Recurso de reconsideración en la hipótesis de que la Administración estime que el proyecto no se ajusta a las Variables Urbanas Fundamentales (artículo 89 de la L.O.O.U.) que debe decidirse en los treinta días siguientes. Contra la decisión cabe recurso jerárquico ante el Concejo Municipal que, igualmente, debe decidirse en los treinta días siguientes a su formulación. No está previsto recurso contra el silencio, por lo cual, encontrándose en tal supuesto, se da la previsión contemplada en el citado artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación Urbanística, esto es, el efecto del silencio —concesión o silencio— afirmativo.

Lo anterior es el resumen de los requerimientos legales y de la situación de los actores. En virtud de ello se aprecia que los apelantes habían cumplido los pasos previstos para obtener la constancia a lo cual alude el artículo 85 de la L.O.O.U. de que el proyecto que presentaron se ajustaba a las Variables Urbanas Fundamentales, a fin de que pudiese iniciarse la construcción de las obras.

Ha sido señalado en precedencia que contra la abstención o negativa de la Administración puede ejercerse la llamada acción de carencia pero que, también, puede ejercerse la acción de amparo constitucional y, así mismo, el amparo puede ser planteado con la acción de carencia. Corresponde en consecuencia determinar cuál era la vía adecuada en el caso presente para obtener la constancia de la Administración.

Tal como lo señala la jurisprudencia, la acción de carencia se ejerce para lograr de la Administración el cumplimiento de una obligación legal que ella se niega a satisfacer. Es, en consecuencia, una demanda de condena a través de la cual el

administrado debe demostrar que la Administración tiene respecto al mismo una obligación; que esta obligación esta prevista en la ley y, que ha sido incumplida.

Por medio del amparo se pretende el cese de una lesión que la Administración le ha ocasionado al administrado al violar un derecho que la Constitución le garantiza, o bien, impedir que la amenaza de tal lesión se materialice.

En el caso presente los solicitantes del amparo se sienten lesionados en su derecho constitucional por la ausencia de su declaración de un efecto legalmente previsto, y piden al juez constitucional que declare la producción de tal efecto para restablecerlo en su disfrute. Se trata, en consecuencia, no de una acción de condena que deba ventilarse mediante el llamado recurso de carencia o abstención, sino de la constatación de una circunstancia de hecho que tipifica una consecuencia jurídica. Vista en tal forma, la acción de amparo era procedente y así ha debido declararlo el juez, acordando el amparo solicitado. En vista de lo anterior la apelación resulta ajustada a derecho, por cuanto al considerar el juzgador la inidoneidad de la vía propuesta, no analizó la naturaleza jurídica de la pretensión deducida. Por el contrario, esta Corte estima que están dados los supuestos para la procedencia del amparo y así lo acuerda mediante la declaración de que se ha producido el efecto previsto en el artículo 55 primer aparte de la Ley Orgánica para la Ordenanza del Territorio por haber transcurrido el tiempo sin que hubiese sido otorgada una respuesta a su solicitud, por lo cual la misma debe considerarse concedida y el Director de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Baruta del Estado Miranda debe otorgar a la actora la Urbanizadora B.H.O., C.A., la constancia de Ajuste a las Variables Urbanas Fundamentales a la cual se refiere el artículo 85 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística respecto del proyecto de urbanización denominado Urbanización Lomas de Valle Arriba, fijándose el plazo de diez días contados a partir de la notificación del presente fallo para que se efectúe tal otorgamiento.

## V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

#### A. *Competencia*

CSJ-SPA (501)

13-10-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: AGS, C.A. vs. I.N.O.S.

**En el procedimiento contencioso-administrativo, lo relativo a la incompetencia para el conocimiento del asunto declinado, significa para el tribunal declinante una verdadera prohibición de actuar y por ello se repite: la incompetencia, al igual que los otros motivos contemplados en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son verdaderas causales de prohibición de admitir la acción.**

Para decidir, la Corte observa:

El numeral 15 del artículo 42, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa para conocer de las acciones que se propongan contra algún instituto autónomo, siem-



pre que su cuantía exceda de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esté atribuido a otra autoridad.

De la revisión que ha hecho la Sala del libelo de la demanda, se constata que la pretensión de la actora está dirigida contra un instituto autónomo y su cuantía excede los cinco millones de bolívares; igualmente se observa que ninguna ley especial exceptúa a las demandas contra el Instituto Nacional de Obras Sanitarias de la competencia de los órganos contencioso-administrativos, ni —concretamente— de esta Sala; no existe, en tal sentido, excepción alguna en el Decreto N° 71 del 15 de abril de 1943 (*G.O.* N° 21.079 de la misma fecha) mediante el cual fue creado el instituto demandado en el caso de autos, ni en la Ley relativa al Instituto Nacional de Obras Sanitarias de fecha 12 de julio de 1943, publicada en la *G.O.* N° 21.157 de fecha 20 de julio de 1943.

Los hechos antes señalados encuadran perfectamente en los supuestos previstos en el ordinal 15 del artículo 42 *supra* citado, razón por la cual esta Sala acepta la declinatoria que le hiciera el Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda para el conocimiento del presente asunto.

En cuanto al alegato de las apoderadas del instituto accionado referido a la solicitud de anulación de todo lo actuado ante el tribunal declinante —y no decidido por éste en su interlocutoria de 14-1-91—, sobre las consecuencias procesales de la aceptación por esta Sala de la declinatoria de competencia por parte de otros tribunales, la Sala, en sentencia N° 348 de fecha 23 de noviembre de 1989, se pronunció al respecto así:

“Cada vez que la Sala acepta la competencia para conocer de un asunto que le atribuye otro tribunal ante el que se intentó la demanda, acción o recurso, ordena remitir el expediente a su Juzgado de Sustanciación para que éste, superado el problema de la competencia, se pronuncie sobre la admisibilidad de la pretensión. En el caso, la decisión dictada se limitó a ordenar el pase del expediente a ese juzgado pero sin indicarle que era para que admitiera o no (*sic*) y, en el primer caso, llevara a cabo la tramitación del asunto, lo que, ante la omisión, procede a aclarar el fallo en ese sentido.

De otra parte, aun cuando en su primera parte la demanda, por ser el caso de una resolución de contrato y cobro de daños y perjuicios, se sigue tramitando por las normas del procedimiento ordinario (artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte) es presupuesto previo la admisión expresada, de manera que el haber sido admitido por el tribunal incompetente no vincula a la Sala y ella, a través de su Juzgado de Sustanciación, debe pronunciarse expresamente acerca de la admisibilidad, salvo —desde luego— el punto de la competencia ya superado por la propia Sala al aceptar la declinatoria que se le hizo, y esto significa que es necesario, caso de admitirse, ordenar nuevamente la situación (*sic*), sin que sea válida la practicada por el tribunal incompetente porque la Sala no asume el conocimiento del asunto en el estado en que se encuentra, como es la regla para los tribunales ordinarios (artículos 60, 69, 71, 75, 353 y 358 del Código de Procedimiento Civil), ya que debe, aceptada la competencia que le fue referida, revisar la admisibilidad o no de la demanda para, caso afirmativo, comenzar la sustanciación con el primer acto: citar al demandado”.

El criterio expuesto en la sentencia parcialmente transcrita, se fundamenta esencialmente en la circunstancia de que en el procedimiento ordinario, cuando por razones de la materia, cuantía o territorialidad, un tribunal declina el conocimiento de un asunto (ya en curso), su efecto es meramente suspensivo y, por ello, lo actuado por el tribunal incompetente no se ve afectado de invalidez, porque aparte de que la in-

competencia en el juicio ordinario no es motivo de inadmisibilidad, como sí lo es en el contencioso-administrativo (artículo 84, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), en el tribunal aceptante de la competencia el juicio continúa su tramitación en el mismo estado en que se encontraba para el momento de producirse la declinatoria, por estar expresamente previsto en los artículos 60, 69, 71, 75, 353 y 358 del Código de Procedimiento Civil. Ello, porque se presume —salvo prueba en contrario— que el juez declinante, al admitir la demanda, observó que la misma no era contraria al orden público, a las buenas costumbres o a alguna disposición expresa de la ley, presupuestos éstos previstos en el artículo 341 *ejusdem*, y que es norma adjetiva común a todos los juicios ordinarios.

Diferente sucede en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario, por cuanto que en éste, como se expresó, lo relativo a la incompetencia para el conocimiento del asunto declinado, significa para el tribunal declinante una verdadera prohibición de actuar y, por ello, se repite, la incompetencia, al igual que los otros motivos contemplados en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son verdaderas causales de prohibición de admitir la acción. Así se declara.

*Voto salvado del Magistrado Luis H. Farías Mata*

El Magistrado Luis H. Farías Mata disiente del criterio sustentado por la Sala en cuanto consideró ésta necesario anular todo lo actuado en el tribunal declinante y, en tal virtud, salva su voto en los términos que se exponen a continuación:

I

Sostuvo la Corte la señalada declaratoria de nulidad en las siguientes razones:

1) El auto de admisión emanado del tribunal incompetente “no vincula a la Sala y ella, a través de su Juzgado de Sustanciación, debe pronunciarse expresamente acerca de la admisibilidad, salvo —desde luego— el punto de competencia ya superado por la propia Sala al aceptar la declinatoria que se le hizo (...)”.

2) A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario, la incompetencia en el juicio contencioso-administrativo es causal de inadmisibilidad del recurso, razón por la cual en este último juicio es nulo todo lo actuado por el tribunal declinante, pues tales actuaciones infringen una verdadera prohibición, establecida en el artículo 84, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

II

Los argumentos reseñados no bastan, en opinión del Magistrado disidente, para declarar la nulidad de los actos procesales que tuvieran lugar ante el tribunal declinante. En efecto:

1) No puede declararse la nulidad de un acto procesal, *en ningún caso*, si aquél ha alcanzado el fin al cual estaba destinado (artículo 206, único aparte, del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia); y no se ve por qué la incompetencia del tribunal impediría por sí sola alcanzar el fin al que alude la citada norma. En otras palabras, la reposición ordenada por la Sala es una reposición inútil.

Conclusión que resulta reforzada al considerar que el auto de admisión no produce efectos de cosa juzgada material y puede, por ello, ser revocado en cualquier momento: no se comprende por qué no ha podido examinar el Juzgado de Sustanciación, o la Sala misma, la admisibilidad del recurso sin anular ni el auto de admisión ni los demás actos realizados en el tribunal incompetente.

2) Aun suponiendo que el auto de admisión dictado por el declinante debe ser anulado y dictado de nuevo por el Sustanciador, no hay razón, en caso de que resulte admitida la demanda, para declarar la nulidad de los demás actos procesales, como lo ha hecho la Sala. Parece infringir tal decisión lo dispuesto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por la remisión antes citada. Establece, en efecto, dicha disposición:

“La nulidad de actos aislados del procedimiento no acarreará la de los demás actos anteriores ni consecutivos, independientes del mismo, sino que dará lugar a la renovación del acto dentro de un término que fijará el tribunal (...).”

Así, aunque el auto de admisión emanado del tribunal incompetente “no vincula a la Sala y ella, a través de su Juzgado de Sustanciación, debe pronunciarse expresamente acerca de la admisibilidad (...),” debieran mantenerse los demás actos procesales independientes de aquel auto de admisión, mientras no se pronunciara la Corte expresamente por la eventual inadmisibilidad de la acción.

3) Establece el artículo 206, primer párrafo, del Código de Procedimiento Civil:

“Los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto procesal. Esta nulidad *no se declarará sino en los casos determinados por la ley, o cuando haya dejado de cumplirse en el acto alguna formalidad esencial a su validez*” (subrayado del disidente).

Todos los actos del juicio contencioso efectuados por un tribunal incompetente infringen una prohibición legal, según aduce la Sala, pero ninguna norma establece para tal infracción la consecuencia de la nulidad, y la exigencia de que sean dictados por el tribunal competente no es considerada por nuestro Ordenamiento como una “formalidad esencial a la validez” de los actos de trámite o sustanciación (Cfr. artículos 69, 75 y 353 del Código de Procedimiento Civil).

Además, la norma que establece la incompetencia como causal de inadmisibilidad (artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) se aplica no sólo a los procedimientos contencioso-administrativos, sino también a los civiles o penales. Y la Corte, en todas y cada una de sus Salas, ha entendido siempre, en constante y reiterada jurisprudencia, que la consecuencia de haber introducido una solicitud ante un tribunal incompetente, cuando tal tribunal es la Corte, no es simplemente la declaratoria de inadmisibilidad, sino también —y necesariamente— la declinatoria de la competencia, sin que —en cambio— acarree la nulidad de los actos efectuados ante el tribunal incompetente. De lo cual resulta que la sanción a la incompetencia no podría ser distinta cuando el supuesto se dé ante la Sala Político-Administrativa o ante cualquiera de las otras Salas de la Corte Suprema de Justicia o, incluso, ante cualquier otro tribunal de la República.

Tales son las razones que conducen a separarme del criterio de la Sala y que me han movido a salvar el voto en la presente ocasión.

B. *Motivos*

CSJ-SPA (557)

6-11-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Varios vs. Venezolana de Televisión.

**Los administrados no están facultados para interponer un recurso contencioso contra un acto administrativo aduciendo cualquier motivo como fundamento de la acción o el recurso correspondiente; debiendo alegarse algún vicio que conlleve la nulidad, absoluta o relativa, del acto recurrido, independientemente de las pretensiones que el recurrente decida acompañar a su pedimento principal.**

Se observa que, en nuestro derecho positivo, existe implícita la posibilidad de ejercer el derecho de acción, es decir, el derecho de todo ciudadano (*utis civis*) de ocurrir a la jurisdicción, cuando verificada en la realidad la hipótesis contenida en la norma abstracta, el destinatario de aquel mandato no observa el comportamiento querido por la ley. Tal como lo afirma con acierto la doctrina, el sistema de la legalidad no es un sistema de acciones en el cual deba encontrarse un extenso catálogo de éstas a disposición de los ciudadanos; por el contrario, se trata de un sistema de derecho cuya sanción está implícita en las normas y se hace posible mediante el ejercicio del derecho de acción. (Vid, Rengel Romberg, Arístides, *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano. Teoría General del Proceso*. Volumen I. Caracas, 1991, p. 123).

Es decir, por regla general todo titular de un derecho, por el solo hecho de serlo, tiene la posibilidad de asegurarse el goce y libre ejercicio del mismo acudiendo ante los órganos jurisdiccionales para solicitar la aplicación de la ley en un caso concreto, bien sea a través de acciones declarativas, constitutivas o de condena, sin necesidad de que exista norma específica que prevea expresamente tal facultad.

Ahora bien, en el sistema contencioso-administrativo venezolano, el derecho de acción anteriormente expuesto no puede ser aplicado en toda su integridad, pues, si bien es cierto que la Administración dicta múltiples actos jurídicos que, en ciertos casos, pueden resultar ilegítimos o violatorios de los derechos de los administrados reconocidos por el ordenamiento jurídico, es verdad también que para la defensa de tales derechos existen una serie de mecanismos de impugnación que, por su carácter de orden público, no pueden ser relajados ni sustituidos según el libre arbitrio de los particulares.

En el caso específico de los actos administrativos, de efectos generales o particulares, debe destacarse que su impugnación está indisolublemente ligada a la solicitud de anulación de los mismos; es decir, la principal característica del proceso contencioso de los actos administrativos, es que siempre existe o debe existir una pretensión de anulación; lo cual no impide, por supuesto, la acumulación de otras pretensiones, conjuntamente con la de nulidad, tales como las de condena o las de restablecimiento de situaciones jurídicas subjetivas infringidas por la Administración.

Lo anterior tiene su fundamento en el principio de la legitimidad que acompaña a todo acto administrativo, el cual les inviste de validez y producen todos sus efectos hasta tanto no sean anulados por la autoridad competente y mediante los procedimientos previstos en la ley para tal fin, es decir, aun cuando un acto administrativo adolezca de algún vicio que lo haga nulo, tal nulidad no se presume sino que debe ser

declarada formalmente; entretanto, los derechos, cargas u obligaciones que de él deriven son exigibles.

Por tanto, no es potestativo para los administrados instaurar un procedimiento contencioso contra un acto administrativo aduciendo cualquier motivo como fundamento de la acción o el recurso correspondiente; antes bien, siempre debe alegarse algún vicio que conlleve la nulidad, absoluta o relativa, del acto recurrido, independientemente de las pretensiones que el recurrente decida adminicular a su pedimento principal.

En el caso que se decide, se pretende que la Administración reconozca —o sea “condenada” a ello— el “decaimiento” del Decreto Expropiatorio N° 1.479 del 3 de mayo de 1982. Esa pretensión la fundamentan las accionantes en que el Decreto Expropiatorio en referencia, afectó un inmueble propiedad de la sociedad de comercio “Casamayo, C.A.”, desde el 3 de mayo de 1982, sin que hasta la fecha en que se intenta la acción se haya consumado la expropiación del mismo, sino, por el contrario, una total inactividad que, en su criterio, sólo puede interpretarse como la pérdida de interés de llevar a cabo la traslación de la propiedad al ente expropiante.

Sin embargo, advierte la Sala que las accionantes no alegan ningún vicio que pueda conllevar a la anulación del prenombrado acto; por el contrario, pretenden que la Corte “constate” la “nulidad sobrevenida” del Decreto, aduciendo que aunque el mismo haya nacido “. . . sano y dotado de todos los elementos esenciales . . .”, ha perdido la finalidad o el objetivo para el cual fue dictado.

Conforme a los criterios que fueron expuestos precedentemente, observa la Sala que la acción intentada, pretende una nulidad calificada como “sobrevenida”, sin que para ello se haya alegado alguno de los vicios que pueden afectar el acto administrativo en los diferentes elementos que lo integran (sujeto, objeto, causa, fin y forma).

Adicionalmente, los accionantes expresan que ya han solicitado, en un procedimiento distinto ante esta misma Sala, la nulidad del Decreto Expropiatorio cuyo decaimiento se pretende en este caso, de allí que, habiéndose utilizado el mecanismo idóneo para satisfacer la pretensión inmanente en ambas acciones, esto es, la desaparición del Decreto N° 1.479, y la consecuente desafectación del inmueble propiedad de la sociedad de comercio “Casamayo, C.A.”, es obvio que el pronunciamiento de la Sala en el caso *subjudice* sería, de ser admisible la presente acción, inútil.

Las circunstancias expuestas, bastan para declarar con lugar la cuestión previa por la República y reiterada por el apoderado judicial de la “C.A. Venezolana de Televisión”.

CSJ-SPA (622)

4-12-91

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Luis E. Ferro vs. República (Ministerio de Justicia).

**El recurso contencioso-administrativo se dirige a anular actos administrativos violatorios de la Constitución y leyes pero no de alguna “Doctrina” de la Corte Suprema de Justicia, salvo que fuese desconocida en un caso concreto en el que se mandó aplicar.**

La Corte observa:

a) El recurso contencioso-administrativo se dirige a anular actos administrativos violatorios de la Constitución y leyes, pero no de alguna “doctrina” de la Corte Suprema de Justicia, salvo que fuese desconocida en un caso concreto en el que la mandó aplicar, que no es el de autos.

Sin entrar a considerar la doctrina invocada, lo cierto es que su desconocimiento por la autoridad administrativa no hace que el acto resulte ilegal, cuando se aprecia que esa doctrina no fue dictada para el caso específico del registro del documento a que se contrae el presente asunto.

C. *Requisitos de admisibilidad*

**CSJ-SPA (495)**

**10-10-92**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Selecciones de Selemar, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo).

Para decidir, se observa:

1) La convocatoria a una convención obrero-patronal para negociar y suscribir un contrato colectivo es en verdad un acto de efectos temporales, según constante y reiterada jurisprudencia de esta Sala (iniciada en sentencia del 14-6-77, caso: "Osmán Hernández Rodríguez y otros"). Resulta, en consecuencia, aplicable la caducidad que preceptúa el último párrafo del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2) El problema se circunscribe, por tanto, a determinar si los treinta (30) días a que alude la citada disposición legal son hábiles o continuos, ya que la norma no lo aclara.

Al respecto se observa: Tratándose de un lapso judicial, que establece la caducidad del recurso contencioso-administrativo, no cabe la remisión preferente a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos —como lo pretende el apelante— texto legal destinado a regir procedimientos administrativos internos; Ley que, por otra parte, es posterior en fecha a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual excluye cualquier remisión expresa de ésta a aquélla.

En cambio, el artículo 88 de la Ley Orgánica que rige la organización y funcionamiento de este Alto Tribunal, contiene una remisión expresa al Código procesal general, conforme a la cual: "Las reglas del Código de Procedimiento Civil regirán como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte". Lo que se explica porque, de naturaleza estrictamente judicial tanto el proceso civil como el contencioso-administrativo, la primera fuente supletoria aplicable a los procedimientos que cursan ante la Corte, y salvo voluntad especial de la propia Ley, es el citado Código.

Para determinar si el lapso previsto en el último párrafo del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es de treinta (30) días continuos o de treinta (30) días hábiles, debe atenderse, por tanto, a falta de disposición expresa, en primer lugar y en principio, a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil y nunca en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3) Dispone el artículo 197 del Código de Procedimiento Civil: "Los términos o lapsos procesales se computarán por días calendario consecutivos, excepto los lapsos de pruebas...".

De donde se sigue que el lapso útil para interponer el recurso contencioso-administrativo contra un acto de efectos temporales, es, al no ser probatorio, de treinta días continuos.

4) Y como el impugnado fue publicado en la Gaceta Oficial del 23 de enero de 1991, fecha en que comienza a correr el señalado lapso (sentencia Sala Político-Administrativa del 14-6-77, citada), y el recurso fue interpuesto el 4 de marzo, es decir, cuarenta días después, ha de declararse la caducidad, por haber fenecido el lapso fijado en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, inadmisibile aquél, tal como lo declarara el Juzgado de Sustanciación. Así se confirma, en efecto.

#### D. Aspectos procesales

##### a. Declaratoria de urgencia

**CSJ-SPA (517)**

**23-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Noelia González O. vs. Consejo de la Judicatura.

En cuanto a la reducción de los lapsos procesales —por así exigirlo la urgencia del caso—, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala, en un caso similar al de autos, se pronunció al respecto, así:

“Se observa que la elección de un juez mediante un concurso, cualquiera que sea, y la impugnación que sobre éste recaiga, son una materia esencialmente vinculada a los más altos intereses de la colectividad. El propio artículo 135 *ejusdem*, establece que en casos de conflictos entre Poderes Públicos, la reducción será acordada de oficio. El motivo que determinó esta regulación obedece a la gravedad institucional que la prolongación de un conflicto de tal índole presupone. Mayor razón habría para acordar la reducción de los plazos, y con ello la celeridad de la decisión de fondo en un caso como el presente en que está en juego la legitimidad del concurso y de la propia designación de un Juez Superior”. (Sentencia N° 565 de 25 de octubre de 1990).

El criterio antes transcrito es perfectamente aplicable al caso *subjudice* y así se decide. En consecuencia, la Sala declara procedente la declaratoria de urgencia y la reducción de los plazos en la forma prevista en el artículo 135 *ibidem*, lo cual se acuerda así: se reduce el de evacuación a diez (10) días de despacho; el comienzo de la relación de la causa se verificará en el primer día de despacho siguiente a aquél en el que se dé cuenta de la devolución del expediente por el Juzgado de Sustanciación, previa designación de Ponente por la Sala; se reduce asimismo a cinco (5) días la primera etapa de la relación y se suprime la segunda etapa de la misma.

##### b. Notificación al Fiscal General de la República

**CSJ-SPA**

**12-11-91**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Por cuanto no consta en el presente expediente la notificación del Fiscal General de la República exigida por el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; considerando la Sala que la actuación omitida tiene por finalidad el control por parte del señalado funcionario sobre el respeto a las normas de orden público, sustantivas o adjetivas, propósito que puede lograrse a través de la notifi-

cación del alto funcionario aun en el actual estado del proceso a fin de que, si lo estimare él conveniente, emita su dictamen dentro de un lapso prudencial; por cuanto, por otra parte, en el caso de autos el interés público fue debidamente protegido por el representante judicial del Municipio Autónomo Guanipa del Estado Anzoátegui. La Sala, con fundamento en el artículo 206 del Código de Procedimiento —aplicable por remisión del 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, que prohíbe la anulación de actuaciones cuando la nulidad no se encuentra ordenada por la ley o no se hubieren omitido formalidades esenciales a su validez y, sobre todo, cuando —como en el presente caso, a juicio de la Corte— aquéllas han alcanzado el fin al cual estaban destinadas; con apoyo también y, sobre todo, en el artículo 207 *eiusdem*, según el cual la nulidad de una actuación aislada del procedimiento “no acarreará la de los demás actos anteriores ni consecutivos, independientes del mismo, sino que dará lugar a la renovación del acto...”, ordena la Corte practicar en el presente estado la notificación del Fiscal General de la República prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que consigne su opinión sobre el caso dentro del lapso de quince días laborales, prorrogable a solicitud de aquél.

*Voto salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez*

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez disiente de la decisión que antecede y, en consecuencia, salva su voto por las razones siguientes:

1) El auto de la Sala establece que por cuanto no consta en el presente expediente la notificación del Fiscal General de la República exigida en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia “. . . ordena la Corte practicar en el presente estado la notificación del Fiscal General de la República prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que consigne su opinión sobre el caso dentro del lapso de quince días laborales, prorrogable a solicitud de aquél”.

2) La fundamentación para llegar a tal decisión, es que:

– La actuación omitida tiene por finalidad “el control por parte del señalado funcionario sobre el respeto a las normas de orden público, sustantivas o adjetivas, propósito que puede lograrse a través de la notificación del alto funcionario aun en el actual estado del proceso a fin de que, si lo estimare él conveniente, emita su dictamen dentro de un lapso prudencial”;

– En el caso de autos “el interés público fue debidamente protegido por el representante judicial del Municipio Autónomo Guanipa del Estado Anzoátegui”;

– El artículo 206 del Código de Procedimiento Civil —aplicable por remisión del 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—, “que prohíbe la anulación de actuaciones cuando la nulidad no se encuentra expresamente ordenada por la ley o no se hubieren omitido formalidades esenciales a su validez...”; y

– En el presente caso —a juicio de la Sala—, aquéllas (se refiere a las actuaciones) han alcanzado el fin al cual estaban destinadas; “con apoyo también y, sobre todo, en el artículo 207 *eiusdem*, según el cual la nulidad de una actuación aislada del procedimiento no acarreará la de los demás actos anteriores ni consecutivos, independientes del mismo, sino que dará lugar a la renovación del acto...”.

3) Ahora bien, el presente caso se refiere a un recurso de nulidad contra una Resolución dictada por el Concejo Municipal del Distrito Guanipa del Estado Anzoátegui en la cual se ordena “recobrar, conforme a derecho, para el patrimonio Municipal de este Distrito Guanipa, del Estado Anzoátegui, la extensión o lote de terreno que la Municipalidad dio en venta a Mecánica Industrial Compañía Anónima, representada por Renzo Oblach, y que luego vendiera a Industria Mito Juan Compañía Anónima, actual propietario del terreno y recurrente en este juicio”.



4) El 11 de agosto de 1988 la Sala “sin prejuzgar sobre el fondo, acepta este Alto Tribunal la declinatoria que le ha sido propuesta, y se declara competente para pronunciarse acerca de la admisibilidad del presente asunto”, y ordena la remisión al Juzgado de Sustanciación “para que decida sobre cualquier otro extremo de admisibilidad, y si ello resultare procedente, sustancie el juicio por los trámites procesales pertinentes”.

5) El 24 de octubre de 1988, el Juzgado de Sustanciación admite el recurso en cuanto ha lugar en derecho y, de conformidad con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, “notifíquese al ciudadano Presidente del Concejo Municipal del Distrito Guanipa, del Estado Anzoátegui, y al ciudadano Procurador General de la República y, a tal fin, remítanse a dichos funcionarios, con oficio, copia certificada del libelo, auto de admisión y demás documentos pertinentes”. Por tanto, en el presente asunto observa quien disiente, no se ordenó la notificación del Fiscal General de la República y de allí que no se practicara la misma.

6) El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que “. . . en el auto de admisión el Tribunal ordenará notificar al Fiscal General de la República y también al Procurador General de la República, en caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto. . .” (subrayado de quien disiente).

Por tanto, en el caso bajo examen no puede ni siquiera decirse que no fue cumplido el auto de admisión, como lo señalara la sentencia en el caso del expediente N° 4.734 de 8 de febrero de 1990, el de Eunice del Valle Cedeño sentencia del 19 de julio de 1990 y más recientemente el correspondiente al expediente N° 4.950 de 10 de octubre de 1991, Caso “Agencia Aduanal Oran, S.R.L.”, en cuyos expedientes la Sala aplicó el criterio de reposición ante la falta de notificación del Fiscal General de la República, vicio del procedimiento que ninguna actuación posterior en el expediente —se decía— permite convalidar la ausencia de notificación a este funcionario, por ello se anulaban todas las actuaciones posteriores y reponían la causa al estado de que se practicara la correspondiente notificación.

7) La notificación del Fiscal General de la República en los juicios de nulidad en los actos de efectos particulares constituye un acto de procedimiento, un requisito esencial, que no fue ni ordenada ni practicada en forma legal. Ahora, mediante esta decisión se ordena realizarla, lo que en opinión de quien disiente es extemporánea e ineficaz a los efectos de subsanar un requisito de ley como está ordenado en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte. El interés colectivo que representa el Fiscal General de la República no puede calificársele de privilegio en detrimento de derechos particulares, pero sí el reconocimiento de la Constitución y la Ley de la defensa de las normas de orden público cuando lo prevea un texto normativo; por lo que la notificación ordenada constituye un menoscabo de la oportunidad en que el Fiscal disponga actuar en el procedimiento contencioso-administrativo de nulidad, y tal falta de notificación faculta al juez para anular todos los actos procesales cumplidos en violación de normas de orden público, imponiéndose, en consecuencia, su rectificación.

La norma jurídica (artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), como toda norma imperativa, contiene en este caso un mandato positivo, como es la notificación del Fiscal General de la República, sin que pueda ser interpretada en el sentido de que de faltar la regulación directa de las consecuencias de su no cumplimiento, pueda subsanarse como lo pretende esta decisión, por cuanto esa notificación es esencial y consustancial al procedimiento contencioso-administrativo de anulación, independientemente de que el Fiscal General de la República considere o no necesario participar en el juicio instaurado ante el contencioso-administrativo. Asimismo, resulta improcedente utilizar las previsiones del Código de Procedimiento

Civil para justificar lo inútil que resulta anular las actuaciones procesales por no haberse realizado la notificación a que se refiere el artículo 125 *ejusdem*.

8) Como se indicara anteriormente, la jurisprudencia de esta Sala ordenó en varios casos la reposición de la causa por falta de notificación del Fiscal y si bien entendemos que la jurisprudencia puede cambiar, es de tal trascendencia la que ahora la modifica (además de no decirlo expresamente y no ser siquiera sentencia definitiva sino un auto o incidencia dentro de un proceso que se encuentra en "Vistos"), que con tal pronunciamiento se ha sentado un peligroso principio, de evidente ilegalidad procedimental.

La notificación del Fiscal General de la República tiene una oportunidad como es ordenarla en el auto de admisión y no es otro el momento procesal; se caracteriza por una obligación de hacer para el Juez de Sustanciación y para el recurrente impulsar esa instrucción a través del pago de los derechos que haga posible la notificación.

9) La consecuencia de la decisión de la cual disiento, es que si la falta de notificación del Fiscal General de la República no constituye un vicio de procedimiento y queda a criterio de la Sala ordenarla cuando está preparada para sentenciar, es decir, en expedientes en los cuales se hubiere dicho "Vistos", puede concluirse que el llamamiento a informar que ahora se le hace al Fiscal General de la República es en realidad un auto para mejor proveer que pudiera no haberse dictado. No puede, a nuestro juicio, decirse que es obligatorio notificar y, al mismo tiempo, que por no haberse ordenado en su oportunidad, el tribunal lo ordena ahora, pues el Fiscal ante los juicios de nulidad a partir de esta decisión no tendría certeza si se le ha notificado o si la notificación se ordenó y no fue practicada, colocándolo en idéntica situación que cualquier persona llamada a participar en estos juicios, es decir, atender al cartel de emplazamiento.

Por último, habría que preguntarse si el Juzgado de Sustanciación cuando deje de ordenar la notificación del Fiscal, visto que no es un requisito esencial al pronunciamiento o de haberlo realizado no sea practicada, puede subsanar tal error en cualquier estado y grado de la causa.

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es imperativo en cuanto a la oportunidad procesal de ordenar la notificación del Fiscal General de la República y de obligatorio cumplimiento. En cuanto a que se requiere expresamente que la Ley estableciera la nulidad de lo actuado al no practicarla, se observa que dicha orden impuesta al juez sentenciador en los juicios de nulidad es independiente de la voluntad de las partes y de la Sala o Tribunal contencioso que conozca del asunto, pues la obtención de su fin está cabalmente disciplinada por la norma misma y ella, al ser de derecho público y de orden público, tutela el interés general.

10) Por todo lo anterior, la ejecución tardía de un auto de comunicación procesal como es la notificación del Fiscal General de la República, no podría ordenarlo esta Sala como lo hizo, por cuanto no es un acto aislado de procedimiento, para dar lugar (a lo que se ordena en la presente decisión) a la renovación de tal acto en el lapso que ordena la Sala. La estabilidad que en los juicios debe procurar el juez, de acuerdo al artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, al evitar o corregir las faltas que puedan anular cualquier acto procesal, tiene expresas excepciones, es decir, salvo (se le faculta para declarar la nulidad de lo actuado) en los casos determinados por la ley, y también cuando haya dejado de cumplirse en el acto alguna formalidad esencial a su validez, como se ha venido insistiendo anteriormente, es el caso de la falta de notificación al Fiscal General de la República ordenada y practicada en su oportunidad procesal.

---

*c. Valor del expediente administrativo***CSJ-SPA (650)****17-12-91**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Jairo Manzano vs. Consejo de la Judicatura.

De lo anterior se infiere que al no ser el artículo 23 de la Ley de Carrera Judicial la norma adecuada para prescindir de los servicios del abogado Jairo Nixon Manzano, si el Consejo de la Judicatura tenía motivos de orden disciplinario para su remoción, ha debido seguirle el respectivo procedimiento de índole disciplinaria. Ahora bien, al no constar en autos que esta circunstancia se hubiese producido, debe la Sala acoger el planteamiento del recurrente de que la designación de un Primer Suplente para el Juzgado Decimoquinto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia efectuada mediante la Resolución N° 60 de fecha 10 de agosto de 1989, que implicó la remoción del impugnante en ese cargo, fue realizada con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, por lo cual dicho acto es absolutamente nulo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 19, ordinal 4° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y el artículo 208 de la Constitución. Así se declara.

*d. Inadmisibilidad de la motivación sobrevenida***CSJ-SPA (600)****3-12-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Juan V. Gómez vs. Concejo Municipal del Distrito Península de Macanao del Estado Nueva Esparta.

Pero aún más. No puede aceptarse la subsanación de la inmotivación denunciada a través de las alegaciones de los apoderados de la Municipalidad contenidas en escritos que cursan en autos, en el sentido de que no existe el vicio en cuestión —la inmotivación— porque las razones del proveimiento impugnado se fundamentan en una facultad implícita en los contratos de venta celebrados entre el recurrente y la Municipalidad del Distrito Díaz del Estado Nueva Esparta, bajo la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Municipal de fecha 29 de junio de 1954, en cuyo artículo 17, ordinal 6°, se señala entre las atribuciones del Concejo Municipal la de enajenar los terrenos que se encuentran en la zona urbana de las poblaciones o en los destinados para el ensanche de éstas, con la condición de que sea para fabricar casas o edificios en el término no prorrogable de un año a contar de la enajenación, vencido el cual, sin haberlo hecho, el Municipio recuperará el inmueble de pleno derecho, en conformidad con las ordenanzas municipales; facultad ésta establecida también en la Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada por el Congreso de la República en su artículo 106.

Esta argumentación es inadmisibile en la vía judicial, pues no es precisamente la de remisión del expediente administrativo, ni el acto de informes, la oportunidad de motivar los actos administrativos, en virtud de que por disposición de los artículos 9° y 18, ordinal 5°, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, este requisito debe acompañar a los proveimientos administrativos desde el mismo momento de su emanación y exteriorización y, por ende, según estas normas, sus motivos deben apa-

recer en el acto y no después; ya que de lo contrario se incurrirá en “motivación sobrevenida”, lo cual lesiona severamente el derecho a la defensa que les garantiza la Constitución a los administrados.

Es pues, evidente la carencia de motivación del acto atacado, que elimina los derechos de propiedad del recurrente, y la situación de indefensión que ello creó para el demandante, lo cual hace procedentes los recursos de nulidad acumulados, por razones de ilegalidad, y así se declara. Vid p. 16, *in fine*.

#### E. Medidas cautelares

CSJ-SPA (668)

17-12-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Myrna Salas vs. Consejo de la Judicatura.

**Los principios generales contenidos en el Código de Procedimiento Civil referentes a las medidas cautelares son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo por vía de remisión (artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).**

En cuanto a la petición de urgencia, el argumento se concreta a decir que por cuanto se anexó al escrito del recurso copia certificada del expediente administrativo correspondiente al acto impugnado, “solicitamos se proceda a la admisión” sin que se requiera de la Administración la remisión a esta Corte, del expediente administrativo.

La otra solicitud es que el presente asunto sea tramitado sin relación ni informes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que el asunto planteado es de mero derecho.

La Sala, en relación a la medida cautelar solicitada, estima que uno de los pronunciamientos previos inherentes a los recursos de nulidad de los actos de efectos particulares es el contenido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, la suspensión de los efectos del acto impugnado. Entiende esta Sala que la recurrente optó por la medida cautelar, visto que la solicitud se dirige a suspender la realización del concurso para el cargo de Juez Quinto de Distrito del Distrito Federal del Circuito Nº 1 (el cual desempeñaba, hasta que fuera dictado el acto impugnado como es la resolución de destitución de la ciudadana Myrna Salas Salazar), sin que se afecte la designación de Juez Provisorio para el mismo Tribunal realizada por el Consejo de la Judicatura, acto posterior a la Resolución sin número por medio de la cual se produjo la destitución, acto cuya revisión judicial constituye el fondo de este juicio.

El Código de Procedimiento Civil establece en el artículo 585, la potestad del juez de decretar las medidas preventivas establecidas en el Título I del Libro Tercero denominado “Del Procedimiento Cautelar y de Otras Incidencias”, y consagra los requisitos para que puedan ser acordadas. En primer lugar debe existir un riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo; en segundo lugar que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama.

Por ello, el parágrafo primero del artículo 587 *ejusdem*, indica que además de las medidas preventivas enumeradas (artículo 588) y con estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585 antes mencionado, “El Tribunal podrá acordar

las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación en el derecho de la otra. En estos casos, para evitar el daño, el Tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos, y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión”.

Estos principios son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo por vía de remisión que el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia hace a los principios generales contenidos en el Código de Procedimiento Civil, como bien lo estableció esta Sala en la decisión interlocutoria de 22 de noviembre de 1990 (caso recurso de nulidad del Decreto N° 270 ante nueva orden de demolición contenida en el Decreto N° 1.030, expediente N° 6.810).

Ahora bien, en el caso bajo examen los requisitos consagrados en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil para dictar la medida preventiva, si bien el presupuesto es sólo cuando exista riesgo de que quede ilusoria la ejecución del fallo, hace necesario que el solicitante acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de tal circunstancia, y en el presente caso el acto por medio del cual se fundamenta la medida cautelar es la designación del Juez Provisorio nombrado para desempeñar el cargo de la recurrente, en el cual se dice y afirma que “la designación se hace con carácter provisorio, hasta tanto se haga la designación por concurso”, aspecto que constituye más bien la fundamentación de que tal nombramiento es precisamente de carácter provisorio, carácter que también tenía el cargo desempeñado por la recurrente. Ahora bien, la solicitud no ha sido acompañada de la convocatoria del referido concurso como tampoco de la negativa a que la recurrente pudiera inscribirse en el mismo por la circunstancia de haber sido destituida, materia que precisamente se ventila en el presente expediente. Por las consideraciones anteriores se declara improcedente la medida cautelar solicitada, por cuanto no se da estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585 del Código de Procedimiento Civil.

La solicitud de urgencia fue planteada por la recurrente, para aligerar el trámite de la admisión, en el sentido de no esperar por el expediente administrativo para proceder en consecuencia. En el presente asunto la admisión fue acordada, por lo que queda sin efecto su fundamentación. Sin embargo, en aplicación del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Sala está facultada para de oficio reducir los plazos si lo exige la urgencia del caso, como lo declara en este caso.

En consecuencia, la Sala declara procedente la declaratoria de urgencia y reducción de los plazos, lo cual se acuerda así: se reduce el de evacuación a diez (10) días de despacho; el comienzo de la relación de la causa se verificará en el primer día de despacho siguiente a aquel en el que se dé cuenta de la devolución del expediente por el Juzgado de Sustanciación, previa designación de Ponente por la Sala; se reduce asimismo a cinco (5) días la primera etapa de la relación y se suprime la segunda etapa de la misma.

Por último, en cuanto a la solicitud de que se proceda a dictar sentencia sin relación ni informes, por considerar la recurrente que es de mero derecho, la Sala desestima tal petición, por cuanto en el presente caso puede haber aspectos que ameriten la utilización del lapso probatorio y, además, resulta contraria a la declaratoria de urgencia ya establecida.

F. *Suspensión de efectos del acto administrativo***CSJ-SPA (475)****1-10-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**Dada la naturaleza cautelar de la medida de suspensión provisional de la ejecución de los actos administrativos, mientras transcurre el correspondiente proceso de anulación, la procedencia de dicha medida no puede significar un anticipo o adelanto de las cuestiones debatidas.**

Para decidir, la Sala observa:

Ha sido constante y reiterada la doctrina de esta Sala, en el sentido de aclarar que dada la naturaleza cautelar de la medida de suspensión provisional de la ejecución de los actos administrativos, mientras transcurre el correspondiente proceso de anulación, la concesión de dicha medida no puede significar un anticipo o adelanto de las cuestiones debatidas. Ahora bien, en el caso de autos, la medida de suspensión en cuestión, de ser acordada por la Sala, implicaría la paralización de las labores de la Comisión cuyos actos se impugnan y, además, una apreciación, así sea preliminar, de la procedencia de las inconstitucionalidades o ilegalidades alegadas por el recurrente. En efecto, en primer término, de suspenderse los actos cuya nulidad se pretende, la Comisión de referencias, constituidas precisamente para realizar tales actos, es decir, la investigación especial que le fue encomendada por la Cámara de Diputados, tendría que cesar en sus funciones. Lo cual, ni más ni menos, que es el objeto principal de la demanda de nulidad. Y, en segundo lugar, para justificar una medida como la solicitada, la Sala debe primeramente concluir en que la infracción al derecho a la privacidad, a la protección al honor del recurrente, y a la no divulgación del secreto sumarial, y que la extralimitación de atribuciones, denunciados como motivos de anulación, en verdad se han sucedido a causa de la labor investigativa impugnada. En otras palabras, que la Sala estaría resolviendo la litis en lugar de dictar una medida cautelar. Por tal razonamiento, la solicitud de suspensión de los efectos de los actos impugnados debe desestimarse. Así se declara.

**CSJ-SPA (634)****5-12-91**

Magistrado Ponente: Cacilia Sosa Gómez

Caso: S.A. MENEYEN, Filial de Petróleos de Venezuela vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La enumeración de argumentos en el escrito de solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no constituye fundamento suficiente para obtener el pronunciamiento previo de suspensión del acto cuya nulidad se demande, por cuanto es el juez quien, dentro de los criterios aportados por el solicitante, decide la procedencia o no de la misma.**

La suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos, la cual constituye una excepción al carácter no suspensivo de los mismos, es la posibilidad legal que tiene el juez de detener temporalmente el cumplimiento de sus efectos cuando el acto administrativo haya sido impugnado en vía contencioso-administrativa de nulidad.

Es pues una garantía del administrado-recurrente frente a las prerrogativas administrativas, por medio de las cuales aun cuando se intentaren recursos en vía judicial y el acto administrativo no esté definitivamente firme, el mismo goza del carácter ejecutivo y ejecutorio, es decir, que debe cumplirse, salvo cuando el juez acuerda suspenderlo como medida cautelar para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

En el caso de autos, la Sala observa que la empresa recurrente ha invocado razones de diversa índole para solicitar que la Resolución impugnada sea suspendida.

Ahora bien, examinado el alegato de la nulidad absoluta del acto administrativo recurrido con fundamento en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Sala reitera su criterio de que esa premisa es aplicable a los recursos administrativos, es decir, al procedimiento de revisión en vía administrativa, pero no a la solicitud de suspensión judicial.

Tampoco resulta viable que se invoquen como daños irreparables, las consecuencias naturales del acto administrativo impugnado, como es en sí la reincorporación y el pago de los salarios caídos del trabajador, sin que se traiga ni aporte elemento alguno relativo a los perjuicios que ello ocasionaría a la empresa, de no suspenderse los efectos del acto, como tampoco ha determinado la recurrente la dificultad de reparación por la definitiva, que es precisamente lo que fundamenta la imposibilidad de esperar por la sentencia, ni que de dictarse sentencia se haría nugatorio el recurso ejercido.

Es por ello que esta Sala considera que así como la jurisprudencia ha establecido que no es suficiente que se invoque el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tampoco resulta en este caso suficiente que se aleguen un cúmulo de razones que inclusive no guardan relación con la suspensión de los efectos, tales como los gastos de abogados, o la circunstancia de que el trabajador pudiera ejercer otros recursos. Por tanto, enumerar argumentos en el escrito de solicitud de suspensión, no constituye fundamento suficiente para obtener el pronunciamiento previo de suspensión del acto cuya nulidad se ha demandado, por cuanto es el juez quien, dentro de los criterios aportados por el solicitante, decide la procedencia o no de la misma.

En este caso, se ha argumentado para solicitar la suspensión sin que ellas tengan apoyo alguno en documentos u otros instrumentos que fundamenten las afirmaciones ni se hubiere establecido relación alguna entre las labores del trabajador ni aportó evidencia de que hubiera desaparecido la actividad que realizaba el trabajador despedido ni que su actividad al reengancharlo causaría problemas institucionales, entre otros aspectos.

**CSJ-SPA (656)**

**17-12-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Luis Riera Medina vs. República (Ministerio de Educación).

Analizada la situación en el presente caso, la Sala estima que los supuestos vicios de ilegalidad atribuidos al acto impugnado, no bastan por sí solos para hacer procedente la suspensión de su ejecución, en razón de que en vía judicial, la nulidad absoluta alegada no permite adoptar una medida como la solicitada (artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Por otro lado, el solo alegato de la irreparabilidad, sin evidencia que permita a la Sala llegar a la convicción de que en verdad se hace indispensable la suspensión, determina la improcedencia de esta medida. Y, por último, el alegato referido a la posibilidad de la pérdida de la jubilación, tampoco permite a la Sala suspender los efectos del acto impugnado, porque como lo sostiene

el mismo interesado, tal derecho es objeto de un proceso pendiente en otro tribunal. En otras palabras, que se trata de una eventualidad. Así se declara.

**CSJ-SPA (510)**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ferrari Parts, SRL vs. República (Ministerio del Trabajo).

**A fin de la procedencia de la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo, el expediente administrativo puede contribuir a llevar al juzgador a la determinación de si debe acordar tal medida en consonancia con lo invocado por el solicitante.**

La presunción de legalidad asiste a la autoridad administrativa que ha dictado el acto impugnado, y la institución jurídica de la suspensión de los efectos del acto administrativo constituye una medida procesal de gran importancia práctica, por cuanto permite, en cada caso, evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación, si el recurrente espera hasta la sentencia definitiva; de allí que el juez deba atender principalmente, para pronunciarse, a los argumentos que el solicitante alegue, precisamente para valorar el daño o la inminencia de ese daño. Ciertamente la jurisprudencia de manera amplia ha inclusive expresado que el expediente administrativo puede contribuir a llevar al juzgador a la determinación de si debe acordar tal medida, en consonancia con lo invocado por el solicitante.

En el caso bajo examen la Sala observa que las circunstancias del caso, tanto de lo argumentado por la empresa recurrente como del expediente administrativo, no encuentra elemento alguno que permita en esta oportunidad de pronunciamiento previo, fundamentar la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado tal como ha sido planteada, más cuando la solicitud no se refiere a la irreparabilidad o dificultad de reparación de daño alguno. Es, pues, necesario para que proceda la suspensión, que se admita la existencia de un perjuicio y es el solicitante quien está obligado a exhibir la naturaleza y extensión del perjuicio, aun cuando las circunstancias imposibiliten su valoración actual, pero involucren la dificultad de su futura reparación, y ello no ha ocurrido en el caso de autos.

**CSJ-SPA (568)**

**12-11-91**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Confecciones España, SRL vs. República (Ministerio del Trabajo).

La Sala observa:

La suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares constituye una excepción al principio de ejecutoriedad del acto administrativo y, por ello, de acuerdo a lo previsto por el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, dicha medida sólo procede cuando lo permita la ley, o cuando resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.



En efecto, dicho artículo 136 dispone:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso...”.

Analizadas las circunstancias esgrimidas en el presente caso para fundamentar la solicitud de suspensión, la Sala observa que no presenta elementos que lleven al sentenciador a la convicción de la irreparabilidad o difícil reparación de los perjuicios alegados por el recurrente, ya que se limita a expresar, en primer término, pura y simplemente, que “la incorporación de la trabajadora a sus ocasionales labores altera la disciplina o el orden interno de la Empresa” y, en segundo lugar, que “significa un perjuicio de orden social, económico y patrimonial, por la existencia de un procedimiento de multa, para el cumplimiento forzoso de la ya tantas veces mencionada resolución...”. En ninguna de tales hipótesis se concreta cuáles son los daños y a esta Sala no le está dado conjeturar acerca de los mismos.

**CPCA**

**21-11-91**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**En los casos de solicitud de suspensión de efectos de un acto cuasi-jurisdiccional, la ejecutoriedad del mismo debe ser apreciada con un criterio menos rígido que el que se aplica para los actos en los cuales la Administración ejerce su función natural y típica de dar satisfacción en forma inmediata a las necesidades públicas concretas.**

Examen de la situación:

Observa esta Corte que en los casos en los cuales se solicite la suspensión de los efectos de un acto cuasi-jurisdiccional, esto es, de aquellos en los cuales la Administración actúa como un árbitro que decide una controversia entre particulares como es la Resolución de la Comisión Tripartita objeto del recurso de nulidad, la ejecutoriedad del mismo debe ser apreciada con un criterio menos rígido que el que se aplica para los actos en los cuales ella ejerce su función natural y típica de dar satisfacción en forma inmediata a las necesidades públicas concretas.

En efecto, en tales actos el recurso contencioso-administrativo debe realizar una función análoga a la de una apelación de una sentencia definitiva en muchos de sus aspectos, el más notorio de los cuales es la suspensión inmediata de la decisión. Es con base en tal consideración y estimando que obligar al pago de los salarios caídos a la empresa recurrente, puede acarrearle un daño de difícil reparación, si en la definitiva el recurso es declarado con lugar, dada la dificultad de repetir lo pagado, si accede a tal solicitud. Por lo que atañe al reenganche, no ha sido alegado y menos aún demostrada ninguna circunstancia capaz de ocasionar daños de difícil reparación, por lo cual se declara improcedente la solicitud y así se declara.

En vista de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara parcialmente con lugar la solicitud de pronunciamiento previo de la Resolución dictada en fecha 5 de diciembre de 1990 por la Comisión Tripartita de la Segunda Instancia para la Región Nor-Oriental, en el sentido de que se ordena la suspensión de los efectos del acto atacado en lo atinente al pago de los salarios caídos, pero no así al reenganche.

CPCA

2-12-91

Magistrado Ponente: José A. Catalá

## Análisis de la situación:

Observa esta Corte que la suspensión de los efectos del acto, según la previsión del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se produce cuando la ley en forma expresa lo prevé o cuando la ejecución del acto objeto del recurso de nulidad puede acarrear daños irreparables o de difícil reparación en la definitiva, según las circunstancias del caso. Hay actos que por su propia naturaleza no son susceptibles de suspensión, salvo circunstancias extraordinarias, como es el caso de aquellos que de ser autorizada la medida, implicarían la satisfacción de la pretensión deducida en el recurso sin que hubiese mediado para ello el juicio contradictorio. Se trata sobre todo de los actos denegatorios. Hay otros que, por el contrario, deben ser suspendidos para que el juicio tenga sentido y obtenga la finalidad que con el mismo se persigue, tal es el caso de actos que, como el presente, agotan su eficacia de inmediato, por lo cual la decisión que se obtenga en la sentencia definitiva no podría impedirlos, ni reparar la lesión que pudiere acarrear. Tal es la actual situación en la cual, de cumplirse la sanción privativa de libertad haría inútil el trámite procesal, por cuanto la sanción es el único contenido del acto que ha sido objeto de impugnación. En casos como el de autos, salvo la existencia de una circunstancia extraordinaria que lo justifique, lo procedente es la suspensión de la eficacia del acto hasta tanto se decida sobre su legitimidad y consiguiente declaratoria o no de nulidad. Así se declara.

## G. Pruebas: Carga de la prueba

CSJ-SPA (569)

12-11-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Sabino Salgado vs. Gobernación del Distrito Federal.

**Dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, la carga de la prueba para desvirtuarla, cuando se alegue que sus motivos son inexactos o inciertos, corresponde al recurrente.**

El acto administrativo está investido de una presunción de legitimidad y legalidad, hasta prueba en contrario. Esta Corte, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de 12 de noviembre de 1975 (citado en el libro *Estado de derecho y control judicial*, de Allan R. Brewer-Carías, Edit. Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 380), precisó:

“De acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo más generalizada y particularmente aceptada en Venezuela, todo acto del Poder Público formalmente válido, está investido de una presunción de legitimidad hasta prueba en contrario. En consecuencia, quien plantee ante el organismo jurisdiccional competente una solicitud para la declaración de nulidad por ilegalidad de un acto de Poder Público y, particularmente, de un acto, como en el presente caso, debe comprobar suficientemente (*omissis*), la existencia de los vicios o irregularidades en que fundamente su petición, y en tanto no se realice tal comprobación por medios idóneos, debe subsistir la presunción de legitimidad del acto impugnado”.

Se concluye, entonces, que dada la presunción de legalidad de los actos administrativos, la carga de la prueba para desvirtuarla, cuando se alegue que sus motivos son inexactos o inciertos, como ocurre en el presente caso, corresponde al recurrente, quien, para sustentar su alegato no se limitó a negar tales motivos, sino a indicar motivos contrarios.

H. *Sentencia: Vicios*

**CSJ-SPA-ET (673)**

**17-12-91**

Magistrado Ponente: Alejandro Osorio

Caso: Exxon Services Company, Inc. vs. ISLR.

**La Corte señala las diversas modalidades adoptadas por el vicio de inmotivación en la sentencia.**

Según numerosa, reiterada, constante y uniforme jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, el vicio de inmotivación en la sentencia puede adoptar diversas modalidades:

- 1) La sentencia no contiene materialmente razonamiento de hecho o de derecho en que pueda sustentarse el dispositivo;
- 2) Las razones expresadas por el sentenciador no tienen relación alguna con la pretensión deducida o con las excepciones o defensas opuestas;
- 3) Los motivos se destruyen los unos a los otros por contradicciones graves e inconciliables; y
- 4) Los motivos son tan vagos, inocuos, ilógicos o absurdos que impiden a la alzada o a la Casación conocer el criterio jurídico que siguió el juez para dictar su decisión.

Ninguna de las circunstancias señaladas en la anterior jurisprudencia se contemplan notoriamente en el caso de autos, pues la recurrida dio solución al problema jurídico sometido a su jurisdicción conforme a las pretensiones expuestas por la contribuyente, ajustando su fallo al principio de congruencia que debe estar presente en toda sentencia, para asegurar la debida correspondencia entre el fallo y el objeto de la litis.

La aparente contradicción señalada por la recurrente entre la parte narrativa y la dispositiva de la sentencia no es de tal entidad que amerite la nulidad del fallo y su consecuente reposición ni tampoco contiene ultrapetita, pues al comparar, como debe ser hecho en estos casos, los pedimentos del libelo con los términos de la sentencia, hallamos como resultado de esa comparación que en dicho fallo no se ha faltado a la verdad de autos, que debe ser el norte de los jueces, pues existe la debida congruencia entre el petitorio del recurso contencioso-tributario y el dispositivo de la recurrida y así se declara.

**CPCA**

**29-10-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Varios vs. Inquilinato.

**El "falso supuesto" tiene lugar cuando el juez establece falsa e inexactamente un hecho positivo y concreto en su sentencia**

**a causa de un error de percepción, porque no existan las menciones que equivocadamente atribuyó a un acta del expediente, o porque la prueba sea inexistente, falsa o inexacta.**

## 2. *Contencioso de anulación y amparo*

### A. *Competencia*

**CSJ-SPA (477)**

**3-10-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Institutos Educativos Asociados (IEA).

**El amparo ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación sólo produce la suspensión de los efectos del acto recurrido y no incide en su anulación. Siendo el juez del juicio principal el competente para conocer también del amparo como medida cautelar que es.**

Cuando se trata del ejercicio de la acción de amparo contra actos administrativos, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de tales actos, es el juez contencioso-administrativo competente quien debe conocer de ambas acciones. Así se desprende del texto del primer aparte del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, cuyo texto reza lo siguiente:

“Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el juez contencioso-administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio”.

Es la competencia, pues, contencioso-administrativa la que priva en el caso de ejercicio conjunto del amparo, y del recurso de anulación, por causa del carácter de medida precauteladora de aquél. Es decir, que el amparo tiene carácter accesorio respecto del juicio de anulación, puesto que sólo se dicta mientras dure éste, y con ocasión del mismo, para garantizar sus resultados. En efecto, el amparo ejercido conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación, sólo produce la suspensión de los efectos del acto recurrido, y no incide en su anulación, que es el fondo debatido. Por tanto, es el juez del juicio principal el competente para conocer también del amparo, como medida cautelar que es.

Ahora bien, en el presente caso el acto impugnado, sin que la Sala se pronuncie sobre su naturaleza, no emana de alguna autoridad cuyo conocimiento haya sido atribuido a esta Corte y, específicamente, a esta Sala, en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, ni tampoco de una autoridad municipal o estatal, cuyo conocimiento es de los Juzgados Contencioso-Administrativos regionales, conforme al artículo 181 *eiusdem*. Si a lo anterior se agrega que no encuentra la Sala que se haya denunciado violación alguna directa de normas constitucionales, diferentes a las que consagran las garantías que se dicen violadas, puede

concluirse que corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, conocer del presente juicio y pronunciarse sobre la admisibilidad de las acciones intentadas y, en su caso, sobre la anulación de los actos impugnados. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

**CSJ-SPA (524)**

**31-10-91**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Aymara Pérez R. vs. República (Ministerio de Desarrollo Urbano).

La Ley Orgánica de Amparo, al desarrollar los artículos 49 y 50 de la Constitución, otorga a las personas naturales o jurídicas, habitantes o domiciliadas en Venezuela, la posibilidad de acudir ante los tribunales que ella señala, con el propósito de ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, mediante el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida o de la que más se asemeje a ella.

A tal fin, el texto de la ley prevé fundamentalmente dos mecanismos procesales: la acción autónoma de amparo, y la acumulación de ésta con otro tipo de acciones o recursos. Ambas modalidades de ejercicio difieren sustancialmente en cuanto a su naturaleza y consecuencias jurídicas, que han sido extensamente analizadas en fallo de esta Sala de fecha 10 de julio de 1991...

...De lo anterior se derivan también consecuencias importantes en cuanto al órgano jurisdiccional competente y, específicamente, de este Supremo Tribunal para conocer en uno u otro supuesto. En efecto, mientras el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de la acción de amparo ejercida autónomamente contra el hecho, acto u omisión emanados de las altas autoridades del Estado que en él se indican (incluidos los Ministros del Despacho Ejecutivo), en cambio cuando la acción de amparo se ejerce conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos, el legislador, en el artículo 5º *ejusdem* otorga el conocimiento de las dos acciones acumuladas al juez contencioso-administrativo competente por la materia del recurso de anulación de que se trate.

Aplicando esa normativa y los criterios anteriores al caso de autos, la Sala observa que se ha ejercido una acción de amparo con fundamento en el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo, es decir, una acción destinada únicamente a obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, mientras dure el juicio de nulidad que se siga contra dicho acto. En tales circunstancias, esta Suprema Corte, en Sala Político-Administrativa, carece de competencia para conocer de la acción de amparo, por el hecho de que no lo es para conocer del juicio principal, que es la que-rella contra el acto administrativo emanado del Ministro del Desarrollo Urbano, cuyo conocimiento corresponde en primera instancia al Tribunal de la Carrera Administrativa y en alzada a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Así se declara.

**B. Carácter cautelar****CSJ-SPA (594)****13-11-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Ezra Mizrahi L. vs. Consejo de la Judicatura.

**Siendo la consecuencia de una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad, una medida cautelar, la acción debe fundamentarse, además de invocar los derechos constitucionales que se consideren violados, en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenaza de violación que se denuncié.**

Por otra parte, la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad, tiene como consecuencia la suspensión o no de los efectos del acto administrativo objeto del recurso.

Por tanto, dada la naturaleza suspensiva del amparo cuando se ejerce conjuntamente con el recurso de nulidad, su objeto es detener provisionalmente los efectos del acto perturbador hasta que se decida el juicio que lo anule o conforme. Ahora bien, lo que "no puede hacer el juzgador para acordar la suspensión de los efectos del acto anunciado como lesivo, es encuadrar la situación planteada en la regulación o solución legal o sublegal de la misma, porque en tal hipótesis estaría decidiendo anticipadamente, quiéralo o no, la nulidad del acto impugnado..." (Sentencia de la Sala de 10 de julio de 1991).

Siendo la consecuencia de una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad, una medida cautelar, la acción debe fundamentarse, además de invocar los derechos constitucionales que se consideren violados, en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenaza de violación denunciadas.

En el presente caso del texto acto administrativo de efectos particulares dirigido al ciudadano Azdrúbal Rocha Moreno, no se desprende la presunta violación constitucional alegada por el recurrente y, en consecuencia, niega la medida suspensiva de los efectos de la Resolución Nº 763 que ha sido solicitada.

**CPCA****3-12-91**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Por último, en cuanto al alegato hecho en el informe y leído por el abogado de la Comisión Electoral en la audiencia pública y oral de las partes, en el sentido de que, extraña la medida cautelar de suspensión del acto de votación dictada por esta Corte, por cuanto en ninguna parte del escrito los solicitantes ejercen conjuntamente con el amparo un recurso contencioso de anulación de actos administrativos, observa esta Corte que, contrariamente a lo que interpreta el abogado asistente de la Presidente de la Comisión Electoral, cuando una acción de amparo se intenta conjuntamente con el recurso contencioso de anulación siempre ésta tiene carácter cautelar que dura mientras se resuelva el recurso contencioso-administrativo de anulación. Pero cuando se ejerce en forma autónoma el mandamiento de amparo que se dicte es definitivo y, en este caso, en el momento en que se intentó la solicitud, como ya se dijo, de los elementos cursantes en autos se derivaba una presunción de violación al derecho a la igualdad...

CSJ-SPA (637)

5-12-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Lenin A. Araque vs. República (Ministerio del Trabajo).

**La acción de amparo al ejercerse conjuntamente con el recurso de nulidad tiene naturaleza suspensiva en el sentido de que el amparo tiene por objeto detener provisionalmente los efectos del acto perturbador hasta que se decida el juicio que lo anule o confirme.**

Del examen del escrito contentivo del presente amparo intentado conjuntamente con el recurso de nulidad, la Sala afirma su competencia para conocer del mismo, por cuanto el acto administrativo impugnado y al cual se le imputa que vulnera los derechos constitucionales invocados por el accionante, es dictado por un funcionario que dice actuar por delegación del Ministro del Trabajo y, por tanto, de los que conoce y revisa esta Sala con fundamento en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y 42, ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, la acción de amparo conjunta con el recurso de nulidad tiene como consecuencia la suspensión o no de los efectos del acto administrativo objeto del recurso. Por tanto, dada la naturaleza suspensiva del amparo cuando se ejerce conjuntamente con el recurso de nulidad, su objeto es detener provisoriamente los efectos del acto perturbador hasta que se decida el juicio que lo anule o confirme. Efectivamente, lo que “no puede hacer el juzgador para acordar la suspensión de los efectos del acto denunciado como lesivo, es encuadrar la situación planteada en la regulación o situación legal o sublegal de la misma, porque en tal hipótesis estaría decidiendo anticipadamente, quiéralo o no, la nulidad del acto impugnado...”. (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 10 de julio de 1991).

Es, por tanto, consecuencia de una acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad, una medida cautelar; la acción debe fundamentarse, además de invocar los derechos constitucionales que se consideren violados, en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenaza de violación denunciadas.

### C. Prueba de la lesión

CSJ-SPA (621)

4-12-91

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**Cuando se acusan como conculcados derechos constitucionales debe llevarse al juez al convencimiento de que el accionante es titular del derecho que invoca como lesionado, sin que pueda éste realizar examen alguno destinado a la constatación de tales circunstancias, pues ello implicaría conocer de un debate de fondo que le está prohibido.**

En variadas oportunidades ha precisado esta Sala el carácter cautelar de la acción de amparo, esto es, que el mandamiento de amparo sea el medio destinado a evitar inminentes daños a la violación de disposiciones constitucionales que conculquen de-

rechos de las personas. De manera que el cuidado y prudencia, siempre aconsejables para el juez de amparo, han determinado la elaboración jurisprudencial conforme a la cual se ha impedido que la acción de amparo sirva para dilucidar el fondo de controversias planteadas interpartes.

Ello, que es lugar común en todo proceso de amparo, se hace quizás más evidente cuando la acción es conjunta con el recurso contencioso-administrativo de anulación, en donde la pretensión de amparo va sólo dirigida al cese de los efectos del acto administrativo impugnado, consecuencia de la irreparabilidad del daño que éste causaría a quien el acto va dirigido. De allí que el poder del juez de amparo, tal y como sucede con la suspensión de los efectos del acto administrativo de efectos particulares, es sólo restitutorio y no anulatorio.

También ha precisado esta Sala que cuando se acusan como conculcados derechos constitucionales debe llevarse al juez al convencimiento de que el accionante es titular del derecho que invoca como lesionado, sin que pueda éste realizar examen alguno destinado a la constatación de tales circunstancias, pues ello, obviamente, implicaría conocer de un debate de fondo que le está vedado.

Ahora bien, el caso que en alzada decide este Alto Tribunal se concreta a determinar si las accionantes tienen o no derecho a ocupar los cargos a que ellas aluden; pero, es lo cierto, que en el caso de autos tal circunstancia es la que precisamente le corresponde dilucidar al juez contencioso.

Adicionalmente, se observa que el recurso persigue la incorporación de las accionantes a los cargos de profesor sometidos a concurso. Lograr por vía de amparo la referida incorporación, contraría la jurisprudencia acerca de la imposibilidad de que se suspendan los efectos del acto administrativo que niega la pretensión, pues convertiría al juez contencioso no en reparador de los daños que el acto genera sino en otorgante, en sede jurisdiccional y con carácter previo, de la pretensión ante la Administración, lo cual convertiría la decisión del juez de amparo en constitutiva del derecho, que no en reparadora de la lesión aducida.

### 3. *El contencioso-administrativo de las demandas*

**CSJ-SPA (632)**

**5-12-91**

Presidente Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Hoteles Doral vs. Instituto Autónomo Nacional de Parques.

No obstante que el Instituto demandado no dio contestación a la demanda, de conformidad con el artículo 4º de la Ley que lo rige (publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 2.290 Extraordinario del 12 de julio de 1978) goza de las prerrogativas que acuerda al Fisco Nacional el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, tal como se prevé en el artículo 74 de esta Ley.

Entre las prerrogativas fiscales se halla la contenida en el artículo 6º de dicha Ley, según la cual cuando los apoderados o mandatarios de la Nación no asisten al acto de la contestación de la demanda o de excepciones opuestas "se tendrán una y otras como contradichas en todas sus partes".

En sus observaciones los apoderados de la demandante sostienen que el privilegio del Fisco lo que significa es el "rechazo de la pretensión y el derecho", pero no los hechos, esto es, estarían contradichos el derecho y la pretensión, pero que la versión de los hechos según el libelo no puede ser desvirtuada al no haber sido contradichos.



Se observa:

Es improcedente el planteamiento de la parte actora, porque, muy al contrario, si el particular, que no contesta una demanda, tiene derecho, conforme al criterio pacífico, de desvirtuar los hechos, de probar lo que le favorezca y sirva para enervar, destruir o conducir a la falsedad o insinceridad de los hechos libelados, como más razón tiene el derecho del demandado que goza del privilegio fiscal.

Pero es más: el particular puede alegar que la demanda es contraria a derecho y triunfar en el juicio en el que ha sido rebelde o contumaz y lógicamente también puede plantearlo el ente que goza del privilegio. Por eso, la llamada “confesión ficta” es sobre los hechos y no sobre el derecho o la pretensión, que pueden resultar contrarios a derecho y, por ende, improcedente no obstante la inasistencia del particular demandado.

Y, en su virtud, el privilegio fiscal significa algo más: se entiende no sólo rechazado el derecho y la pretensión, sino también los hechos en que se apoya la pretensión o reclamación, por todo lo cual en el caso la demanda está contradicha en “todas sus partes”, y cuando se dice esto es porque comprende tanto los hechos como el derecho.

Desde luego, algo distinto es la actividad probatoria: el actor, por ministerio de la ley que da por contradicha la demanda, está obligado a probar y demostrar, tiene la carga de la prueba, lo que no sucede cuando el particular demandado inasiste, pues el actor nada debe probar (y es que los hechos admitidos no hay por qué probarlos); y, por supuesto, el demandado privilegiado si quiere desvirtuar o enervar los hechos que trató de probar el demandante tiene que someterse a las reglas sobre admisión, pertinencia, legalidad, oportunidad y alcance de las pruebas y, por ello, en el caso, la Corte ha desechado las inadmisibles producidas en los informes, tal como se desecha en el Capítulo I de este fallo.

En definitiva, la demanda resulta rechazada totalmente por mandato legal, y la carga de las pruebas corresponde al actor, sin que nada necesite probar el demandado en el caso, aun cuando puede alegar contra las pruebas traídas por el actor y, además, por vía de informes hacer sus apreciaciones, observaciones y comentarios a la cuestión planteada, tal como hizo en el caso, por estar contradichos los hechos. En consecuencia, en el caso de autos la demanda incoada, por ministerio de la ley está contradicha en todas sus partes, y así se declara.

**CSJ-SPA (643)**

**12-12-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En cuanto al otro alegato del representante de la República de que se trata de una empresa en la cual el Estado venezolano tiene una participación decisiva, la Sala observa:

El citado numeral 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le otorga a esta Sala una competencia especial impuesta por los cada vez más exigentes fines del Estado, constituyendo así un régimen, ya no de atribución por la materia, sino en razón de la persona demandada y para cuya procedencia debe analizarse cuidadosamente —en virtud del carácter excepcional— la concurrencia de tres elementos o circunstancias: la participación del Estado en la empresa demandada, la cuantía de la demanda y la inexistencia de otro fuero atrayente; criterio éste que la Sala ya precisó en anteriores sentencias.

En el caso de autos se dan los dos últimos extremos del numeral en comento, el examen se circunscribe a determinar la participación decisiva del Estado venezolano en la Compañía Anónima "Carbones del Suroeste, C.A. (Carbosuroeste)", co-demandada en esta causa.

La Sala, en reiterada jurisprudencia, se ha pronunciado al respecto así:

"En este sentido, también ha sido orientadora la doctrina de la Sala plasmada en reiteradas decisiones acerca de lo que debe entender por participación decisiva del Estado en empresas, a los fines de determinar su propia competencia para conocer de las demandas que contra ellas se intenten y, al efecto, ha establecido como regla general, que para que gocen de ese fuero especial, se requiere que la participación sea del propio Estado y no de algún instituto autónomo u otra empresa creada por el Estado, es decir, que se trate de una participación directa.

Sin embargo, la regla anterior sufre una excepción en el caso de aquellas sociedades en que, aunque no exista una participación directa de la República, las mismas hayan sido creadas por ley o bien en ellas exista una participación permanente del sector público". (Sentencia Nº 363. "Western World Television Inc. vs. C.A. Venezolana de Televisión" del 12-12-89).

Asimismo, en un caso similar al de autos, la Sala, en sentencia Nº 278 de fecha 6 de junio de 1991, sostuvo lo siguiente:

"Ahora bien, de los documentos que cursan a los folios 9 a 29, ambos inclusive —que la demandante acompañó al libelo en la oportunidad de proponer la demanda—, que se refieren a la participación hecha al Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira por el Director Principal de la sociedad mercantil "Minas de Carbón de Lobatera, C.A.", y consignación del Acta de la Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de dicha empresa, celebrada el día 19 de septiembre de 1986, donde se discutieron, entre otros puntos, la Reforma de los Estatutos Sociales, se constata que a dicha reunión concurrió el Dr. Héctor Hurtado, en representación del Fondo de Inversiones de Venezuela, propietario de 26.808 acciones, equivalentes al 99,29% del capital social de la citada empresa.

Examinados los Estatutos Sociales que se acompañaron, se observa que en el artículo 1º, ubicado en el Capítulo I, "Denominación, Objeto, Domicilio y Dirección", se cambió el nombre de la empresa "Minas de Carbón de Lobatera, C.A.", denominándose ahora "Carbones del Suroeste, C. A."

Respecto al capital y las acciones, los citados Estatutos Sociales dejaron establecido en el artículo 5, lo siguiente:

"El capital de la Compañía es de Dos Millones Setecientos Mil Bolívares (Bs. 2.700.000,00) dividido en Veintisiete Mil (27.000) acciones nominativas no convertibles al portador, de Cien Bolívares (Bs. 100,00) cada una.

El capital social de la Compañía ha sido suscrito y pagado de la siguiente forma:

El Fondo de Inversiones de Venezuela suscribió Veintiséis Mil Ochocientos Ocho (26.808) acciones, con un valor nominal de Cien Bolívares (Bs. 100,00) cada una y pagado el cien por ciento (100%), o sea, la cantidad de Dos Millones Seiscientos Ochenta Mil Ochocientos Bolívares (Bs. 2.680.800). El señor Luis E. Armas M. suscribió Ciento Noventa y Dos (192) acciones con un valor nominal de Cien Bolívares (Bs. 100,00) cada una y pagado el cien por ciento

(100%), o sea, la cantidad de Diez y Nueve Mil Doscientos Bolívares (Bs. 19.200,00).

Ahora bien, el Presidente de la República de la época, actuando conforme a las previsiones contenidas en el numeral 3º) del artículo 1º de la Ley Orgánica que le autorizó para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, creó mediante el Decreto N° 151 del 11 de junio de 1974, publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 30.430 de fecha 21 de junio de 1974, el Fondo de Inversiones de Venezuela, adscrito a la Presidencia de la República, dotándolo de personalidad jurídica y asignándole como objeto fundamental "...la complementación del financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica del país, la realización de colocaciones e inversiones rentables en el exterior que propenda a la preservación del valor de sus activos y el desarrollo de programas de cooperación financiera internacional"; con patrimonio autónomo constituido por aportes del Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 3 de su Estatuto creador y que inicialmente fue de Trece Mil Millones de Bolívares (Bs. 13.000.000.000,00).

Observa la Sala que estando constituido el patrimonio del Fondo de Inversiones de Venezuela (en su totalidad) por los aportes que le hace el Ejecutivo Nacional en la forma antes señalada, y siendo dicho Fondo el propietario del 99,29% de las acciones, no hay dudas de la participación decisiva del Estado en la empresa co-demandada "Carbosuroeste", a través de un instituto autónomo.

En consecuencia, demostrado como ha quedado que el Estado es el accionista mayoritario de la empresa co-demandada, considera la Sala, basada en los lineamientos doctrinales, jurisprudenciales y legales ya señalados, que sí es aplicable a la Compañía "Carbones del Suroeste, C.A." el fuero especial a que se refiere el numeral 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por tanto, se declara competente para conocer de la presente demanda".

De la decisión que se ha transcrito parcialmente es fácil constatar que se trata de la misma sociedad mercantil co-demandada en la presente causa; por tanto, el criterio contenido en la misma —referido a la participación decisiva del Estado venezolano en la citada empresa—, es perfectamente aplicable al caso *subjudice*, y así expresamente se declara.

#### 4. *Recurso contencioso-administrativo de interpretación*

**CSJ-SPA (492)**

**10-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**La Corte señala la jurisprudencia existente referente a los requisitos que han de cumplirse para que proceda el recurso de interpretación.**

Establecido lo anterior, debe la Sala advertir, tal como lo ha hecho en reiteradas oportunidades, que la interpretación prevista en el artículo 42, ordinal 24, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser susceptible de establecer un criterio uniforme, orientador y vinculante en cuanto a la inteligencia y alcance de determinada disposición legal, para los nuevos casos, y comparte el carácter obligatorio de la Ley.

Resulta indudable la trascendencia del fallo de este Supremo Tribunal en estos casos y es por ello que la Corte ha insistido en los requisitos impretermitibles que han de cumplirse para que proceda el recurso de interpretación previsto en el artículo 42,

ordinal 24, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, requisitos por lo demás que se desprenden del texto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, en sentencia de 27 de septiembre de 1984 (caso: Jesús María Galíndez), la Sala Político-Administrativa declaró:

“Es condición necesaria para la 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 demande, autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso”.

En esa misma sentencia, se estableció también como presupuesto del recurso de interpretación, la necesaria conexión del recurso a un caso concreto, con el doble propósito, por una parte, de legitimar al recurrente y, por la otra, de permitir al intérprete apreciar objetivamente la existencia de la duda que se alegue como fundamento.

Posteriormente, en decisión de fecha 17 de abril de 1986 (caso: Dagoberto González Ascanio), la Corte precisó aún más los presupuestos necesarios para el ejercicio del recurso de interpretación, señalando lo siguiente:

“El requisito de conexión del recurso con un caso concreto tiene como fundamento evitar que el mismo se convierta en un ejercicio académico, sin la finalidad práctica de la mejor aplicación de un texto legal. No es concebible que se abra la posibilidad para cualquier particular de ocupar la jurisdicción en resolverle las dudas que en abstracto tuviere acerca de la interpretación de una norma. Es necesario para legitimar la actividad del recurrente, que éste demuestre por lo menos que ante una determinada situación concreta se haya suscitado la duda por las diversas interpretaciones dadas al mismo precepto legal, y que exista un interés general en la solución del conflicto. En tal forma no sólo se legitimará el recurrente, sino que la Corte tendrá elementos para apreciar objetivamente los criterios dispares y para zanjar la real dificultad que se hubiere presentado”.

En este orden de ideas, se observa que el artículo 58 de la Ley de Régimen Municipal, cuya interpretación se solicita, establece textualmente que:

“El período de los Poderes Públicos Municipales será de tres (3) años”.

Como puede advertirse, la norma transcrita no autoriza en forma expresa la interposición del recurso de interpretación en caso de duda sobre la inteligencia y alcance de su contenido; y no existe en la Ley Orgánica de Régimen Municipal una norma genérica que consagre el ejercicio del recurso de interpretación ante la oscuridad o duda que pudieran presentar sus disposiciones.

CSJ-SPA (598)

14-11-91

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**El recurso de interpretación de leyes está destinado a resolver las dudas que se originan con ocasión de la aplicación de una norma estrictamente de rango legal (en los casos previstos en la misma ley). No siendo posible interponer el recurso para que se interprete una norma constitucional o una disposición sublegal.**

---

El recurso de interpretación de leyes está destinado a resolver las dudas que se originan con ocasión de aplicación de una norma, estrictamente, de rango legal (en los casos previstos en la misma ley) y, en este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que no es posible interponer el recurso para que se interprete una norma constitucional o una disposición sublegal. (Acuerdo de la Corte en Pleno del 13 de mayo de 1980, sentencias de la Sala Político-Administrativa de 27-9-1984, 17 de abril de 1986, 15 de marzo de 1990 y 6 de diciembre de 1990, entre otras). Por lo tanto, estando limitado el recurso en referencia a la normativa legal, es obvio que por esa vía no puede interpretarse un contrato como se pide con la presente solicitud.

Se concluye, entonces, que no se trata de una duda legal sino de una duda de índole contractual. A este respecto, es conveniente destacar que la exigencia de un *caso concreto* (para la admisibilidad del recurso de interpretación), expuesta por la doctrina (respecto a la norma de la Ley de la Corte) y expresamente prevista en la Ley de Licitaciones (artículo 73), sólo sirve para determinar la legitimación del recurrente y para evitar que dicho recurso se convierta en un ejercicio abstracto, y un sustitutivo de otros medios judiciales principales. Por el contrario, según la doctrina dominante de la Sala, ese mismo requerimiento (caso concreto), no se refiere al objeto del recurso de interpretación de leyes, previsto en el ordinal 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en el artículo 78 de la Ley de Licitaciones; puesto que dicho recurso sólo atiende al alcance e inteligencia de los textos legales. Así se declara.

#### 5. *Recurros contencioso-administrativos especiales*

##### A. *Contencioso-funcionarial*

**CPCA**

**19-12-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Doris J. Sánchez vs. ICAP.

**La carga de la prueba relativa al fundamento de la remoción y retiro de un funcionario, bien sea éste de libre nombramiento y remoción o de carrera, corresponde a quien pretenda validar el acto por él dictado.**

**CPCA**

**20-12-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Carlos R. Quero vs. Instituto Universitario de Tecnología del Estado Trujillo.

En este punto estima esta alzada que el asunto a dilucidar consiste en determinar la fecha en que se inicia el cómputo del lapso para intentar la acción previsto en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa.

Al respecto ha sostenido esta Corte en anteriores oportunidades que el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa establece como lapso dentro del cual debe proponerse toda acción con base en esta Ley, el de seis meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ello. La redacción de dicho artículo expresamente determina que tales acciones "sólo" podrán ser ejercidas dentro de ese lapso, lo

que significa que se trata de un lapso de caducidad. En consecuencia, es un lapso fatal, de orden público y no susceptible de suspensión ni interrupción. A su vez, la necesidad de ocurrir ante los órganos jurisdiccionales, para solicitar su intervención a los fines de que se restablezca la situación jurídica infringida nace cuando existiendo el derecho, la Administración niega expresa o tácitamente su reconocimiento o impide su ejercicio.

En el presente caso, el hecho que dio lugar a la acción fue la Resolución N° 233 del Ministerio de Educación de fecha 4 de mayo de 1987, notificada el 19 de mayo de 1987, mediante la cual se ratificó la Resolución N° 0343 del Ministerio de Educación de fecha 28 de agosto de 1984, contentiva de la revocatoria de la Resolución N° 69 de fecha 26 de enero de 1984, mediante la cual se designó al ciudadano Carlos Rafael Quero Delgado, Jefe de División de Estudios Generales del Instituto Universitario de Tecnología del Estado Trujillo. Por lo anteriormente expuesto, el lapso de caducidad consagrado en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa empezó a correr a partir del 19 de mayo de 1987. Sin embargo, observa esta Corte que al apreciar el Tribunal de la Carrera Administrativa que había operado la caducidad de la acción se basó en un falso supuesto al señalar que la Resolución N° 233 fue notificada el 19 de marzo de 1987, cuando en realidad fue notificada al actor, el 19 de mayo de 1987, según se evidencia del folio 12. En consecuencia, en el caso de autos la demanda fue interpuesta el 9 de noviembre de 1987 (folio 2 vto.), dentro del lapso de los seis meses siguientes a la notificación de la Resolución N° 233, decisoria del recurso de reconsideración, ya que el lapso para interponer la acción concluía el 19 de noviembre de 1987. Por lo anteriormente expuesto, los abogados Carmen Sánchez González y Alberto Balza Carvajal, en su carácter de apoderados judiciales del actor Carlos Rafael Quero Delgado, ejercieron dentro del plazo a que se contrae el artículo 82 de la Ley de la Carrera Administrativa la acción correspondiente, sin que hubiera operado para ello la caducidad legal y así se declara.

#### B. *Contencioso-electoral*

**CSJ-SPA (530)**

**31-10-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Fortunato Hernández vs. Concejo Municipal del Municipio Torres del Estado Lara.

**Los actos impugnables ante el contencioso-electoral son los de elecciones, de votaciones y los de las proclamaciones (artículos 190 al 191 de la Ley Orgánica del Sufragio).**

Así se tiene que los actos impugnables ante el contencioso electoral son los de elecciones, de votaciones y los de las proclamaciones (artículos 190 al 191 de la Ley Orgánica del Sufragio). Por otra parte, los motivos o causas de nulidad, que permiten impugnar dichos actos ante el referido contencioso electoral, están taxativamente establecidos en la ley, y son, la falta de convocatoria, la inelegibilidad del candidato electo, el fraude, cohecho, soborno o violencia en las inscripciones, votaciones o escrutinios (artículos 191 y 192 *ejusdem*), para el caso de nulidad de las *elecciones*. Igualmente para el supuesto de las *votaciones*, los únicos motivos taxativos de nulidad, además del fraude, el cohecho, el soborno y la violencia, son los de la realización de tales votaciones en días y en locales diferentes a los establecidos por las respectivas autoridades electorales; haberse impedido en las mesas el ejercicio del sufragio; la violencia, coacción, escrutinio clandestino y la alteración de las actas (artículo 193 *ejus-*

dem). Por último, del texto del artículo 199 *ejusdem*, se deduce que los errores en la totalización también son motivos de nulidad de las proclamaciones.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Propiedad

#### A. Limitaciones derivadas de la declaratoria de Parque Nacional

**CPCA**

**2-10-91**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

**La Corte analiza las disposiciones limitativas de la propiedad en materia declaratoria de áreas bajo régimen de administración especial (declaratoria de Parques Nacionales).**

Para decidir, esta Corte observa:

El derecho que se invoca como conculcado, y que dio lugar a la medida de amparo acordada por el *a quo*, es el de propiedad, el cual resultaría lesionado por el acto contra el cual se accionó en amparo.

La violación del derecho de propiedad denunciada se fundamenta en el hecho de que —según el accionante— la autoridad administrativa no podía limitar la explotación de las aguas que se encuentran en un terreno de su propiedad declarado como parque nacional. La sentencia apelada acoge este alegato al sostener que las limitaciones al uso y goce de la propiedad impuestos por el interés colectivo deben estar establecidas en un instrumento legal.

Al respecto, estima esta Corte pertinente, en primer término, analizar las disposiciones limitativas de la propiedad en materia de declaratoria de áreas bajo régimen de administración especial, concretamente, en lo atinente a la declaratoria de Parques Nacionales.

El artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio califica a los Parques Nacionales como áreas bajo régimen de administración especial; dichas áreas deben establecerse mediante decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En el caso de autos, la propiedad de la accionante —el terreno y las aguas cuya propiedad igualmente se invoca— se encuentra enmarcada dentro del área declarada Parque Nacional Santos Luzardo mediante decreto N° 2.018 del 24 de febrero de 1988.

La figura del parque nacional está regulada en la Ley Forestal de Suelos y Aguas cuyo artículo 12 limita su uso al disponer:

“Los Parques Nacionales solamente se utilizarán para solaz y educación del público, para turismo o investigaciones científicas, en las condiciones que determinen los respectivos Decretos o las Resoluciones del Ministerio de Agricultura y Cría.

Las riquezas naturales existentes en los Parques Nacionales, no podrán ser sometidas a intervenciones que perjudiquen las funciones de los Parques, ni explotadas con fines comerciales”.

Además, en el parágrafo único de la norma citada, expresamente se señala:

“Dentro de los Parques Nacionales está prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción o recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades del Parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas, o para investigaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Agricultura y Cría”.

El párrafo transcrito tiene especial relevancia por ser el acto supuestamente lesivo una licencia de caza con fines comerciales otorgada de acuerdo a las normas contenidas en la Resolución Nº 138 del 6 de diciembre de 1989, habida cuenta de que en dicho acto se excluyó la propiedad del accionante afectada por la declaratoria del Parque Nacional Santos Luzardo.

Ahora bien, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, en su artículo 73, consagra igual prohibición respecto de la caza en parques nacionales y define la caza como la búsqueda, persecución, acoso, aprehensión o muerte de animales de la fauna silvestre, así como la recolección de los productos derivados de aquélla (artículo 8).

Sobre la prohibición contenida en las normas citadas, la sentencia apelada ha considerado que ella debe entenderse referida únicamente a los parques nacionales que comprenden áreas de terreno que no pertenezcan a particulares y que aun en tales supuestos la autoridad del parque, por vía de excepción, podría autorizar la caza. No comparte esta Alzada el criterio expuesto, toda vez que tal distinción no dimana del texto expreso de las normas citadas sino que es la interpretación la que pretende establecerla, contrariándose de esta forma los principios que rigen la labor que debe desarrollar aquel a quien corresponde aplicarlas.

Además, el hecho de que el legislador dé por sentado que los parques nacionales pueden estar conformados por terrenos de propiedad privada, sin que ello apareje la aplicación de un régimen jurídico distinto, deriva de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, el cual establece lo siguiente:

“El Ejecutivo Nacional determinará para cada Parque Nacional, las zonas de propiedad privada que habrán de sujetarse al régimen de expropiación por causa de utilidad pública. En tal caso el pago del precio podrá hacerse por acuerdo entre las partes, y si éste no se llevare a efecto regirá lo que al respecto pauten la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, salvo en cuanto al pago del precio, que podrá efectuarse en un término de hasta 15 años.

Parágrafo Unico. Las limitaciones que la creación de Parques Nacionales en terrenos de propiedad privada imponga al ejercicio de los derechos de ésta, no causarán ninguna indemnización, a menos que en esos terrenos se realicen labores agrícolas o pecuarias, en cuyos casos se procederá a la expropiación correspondiente”.

Trata la norma de fijar el contenido del derecho de propiedad al establecer, en forma expresa, que las limitaciones impuestas a los parques nacionales resultan igualmente aplicables cuando éstos se encuentran conformados en todo o en parte por terrenos de propiedad privada, disponiéndose que sólo cuando tales restricciones afectan la realización de labores agrícolas o pecuarias, deberá procederse a la expropiación.

La norma confirma la aplicación, a los propietarios de terrenos afectados por la declaratoria de parque nacional, de las limitaciones que impone el régimen jurídico de éstos, entre las cuales se encuentra la prevista en el artículo 12 de ese mismo texto legal y 73 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, esto es, la prohibición de caza, por lo que si alguna lesión se causare con ello, su origen estaría en estas disposiciones legales y no en la actividad de quien acuerda o no el permiso.

Además, la sentencia apelada sostiene que la ausencia de la normativa especial que se prevé en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio impide la aplicación de restricciones en las actividades a desarrollarse en el Parque Nacional Santos Luzardo.

Al respecto se observa que el artículo 17 mencionado establece que en el Decreto de declaratoria del parque nacional se ordenará la elaboración del Plan respectivo, en el cual se preverán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y activida-



des permitidas. Igualmente dispone que los usos previstos en estos planes será objeto de un reglamento especial.

Ahora bien, dicho reglamento de uso, que en el caso del Parque Nacional Santos Luzardo la autoridad administrativa reconoció no haber sido dictado a la fecha en que se planteó la acción de amparo, sólo puede “desarrollar las previsiones de los planes en cuanto a usos y actividades permitidas”. Pero, en ningún caso, podría supeditarse al Reglamento la permisión de actividades prohibidas por ley o la prohibición de las permitidas. En tal razón, siendo la caza una actividad incompatible con el Parque Nacional, la ausencia del Reglamento de uso resulta un argumento errado para concluir en la vulneración del derecho de propiedad por parte del acto de la Administración que ejecuta tal prohibición, y así se declara.

*B. Servidumbres administrativas (conductores eléctricos)*

**CSJ-SPA (661)**

**17-12-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Inversiones Industriales Horizoca vs. EDELCA.

**La regulación del procedimiento de constitución de servidumbres de paso de conductores de energía eléctrica se regula por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.**

Para decidir, la Sala observa:

La sentencia apelada establece y declara sin lugar la oposición formulada por los apoderados judiciales de “Inversiones Industriales Horizoca” a la expropiación propuesta por la “C.V.G Electrificación del Caroní (EDELCA)” y, en consecuencia, procedente la expropiación en los términos formulados en la solicitud.

El fundamento de la empresa apelante es que ha debido decretarse la expropiación total del bien inmueble, pues el gravamen impuesto inutiliza el inmueble para la consecución de los fines a los cuales se ha destinado.

Es por ello que la Sala considera necesario explicitar lo referente a las servidumbres, como son las de naturaleza administrativa, y dentro de esta especie las de conducción de electricidad, visto que constituye una limitación o gravamen que se impone sobre un predio ajeno para la instalación de líneas aéreas o subterráneas destinadas a la conducción de energía eléctrica y, además, para la conservación permanente de las mismas.

La servidumbre administrativa de conducción de electricidad se consagró en la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos, de 9 de julio de 1928. En el referido texto normativo, no se regula el supuesto de la servidumbre de energía eléctrica cuando resultare antieconómica, en el sentido que deprecie la finca gravada hasta el extremo de resultar inoperante a los fines del propietario o desnaturaliza la propiedad o la inutiliza. Entiende la Sala que cuando tal circunstancia se dé y en atención a que se utiliza el procedimiento expropiatorio para establecerla coactivamente, sea perfectamente procedente de conformidad con el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, exigir la expropiación total en la oportunidad de hacer oposición a la misma, siempre y cuando se alegue y demuestre que el gravamen impuesto por la autoridad pública, desnaturalice la finca o la haga impropia para el uso a que está destinada.

La finalidad del artículo 26 *ejusdem* es impedir que el Estado, mediante la utilización de la expropiación parcial cause perjuicios a los particulares, pues si bien en función de la utilidad pública no requiera una expropiación total, si lo que quede del inmueble resulta inadecuado para satisfacer las necesidades de su propietario, éste queda facultado para solicitar que se le expropie la totalidad del mismo.

Por tanto, a juicio de esta Sala, la regulación del procedimiento de constitución de servidumbres de paso de conductores de energía eléctrica se regula por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social como quedó sentado en la sentencia de esta misma Sala en el caso "C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) vs. Pedro Barreto, Adel Ghannan Dakduk y la Compañía «El Estrecho, C.A. (ELESCA)»" (expediente Nº 3.245 del 24 de abril de 1991).

Igualmente, en sentencia de esta Sala de fecha 3 de octubre de 1990 ("Inmobiliaria Cumboto vs. República de Venezuela"), expresó:

"De manera que se aplica la institución de la expropiación no sólo cuando el Estado hace uso de ella, a través de los organismos que tienen legitimación para realizarla, en ejecución de la Ley que la rige, sino también dentro de su amplitud conceptual, sus principios se aplican por extensión a todos los supuestos de privación de la propiedad privada, o de menoscabo patrimonial, por razones de utilidad o interés público".

Así, la servidumbre en cuestión constituye una limitación administrativa al derecho de propiedad en el sentido que el gravamen impuesto al propietario del fundo sirviente en relación al ejercicio de algunos atributos propios del derecho de propiedad, razonamiento que introduce variante a la concepción tradicional de que es la privación absoluta del derecho de propiedad la que produce la expropiación.

De todo lo anterior, la Sala encuentra procedente como mecanismo de defensa del administrado, la oposición basada en el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Ahora bien, de la misma manera que ocurre en el procedimiento expropiatorio, la causal de oposición de la solicitud de constitución de una servidumbre de paso alegando que lo que procede es la expropiación total del inmueble, constituye una excepción modificatoria de la pretensión originaria y su demostración compete al administrado que la oponga, de conformidad con el artículo 1.354 del Código Civil.

En el presente caso, corresponde a la empresa "Inversiones Industriales Horizoca, C.A.", probar que la constitución de la servidumbre deviene en la inutilización del inmueble afectado, para el ejercicio de las actividades que se desarrollan en el mismo o, como expresamente lo dispone el artículo 26 *ejusdem*, para el uso al que está destinado. Por tanto, es imprescindible para que la oposición prospere que se demuestre que el propietario del inmueble gravado queda impedido de seguir dando a éste el uso que hasta el momento de la afectación venía dándose o de ejecutar libremente las actividades que antes de tal evento venía desarrollando.

## 2. Expropiación

### A. Características de la expropiación

CSJ-SPA (565)

12-11-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**La Corte hace referencia a la normativa y principios doctrinarios que conforman la institución de la expropiación.**

Antes de entrar a examinar las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta la recurrida para declarar la perención del procedimiento objeto de estudio, y los alegatos esgrimidos por los representantes de la apelante, esta Sala estima necesario hacer ciertos señalamientos en relación con la normativa y principios doctrinarios que conforman la institución de la expropiación, y lo hace de la manera siguiente:

1) La expropiación es el instrumento de que se vale el Estado para obtener coactivamente de los particulares aquellos bienes que son indispensables para la ejecución de las obras que demanda el interés público o colectivo. Pero como quiera que el goce y disfrute de la propiedad se halla protegido por el dispositivo constitucional, conforme al cual se garantiza el derecho de propiedad (artículo 99), la misma norma se encarga de limitar ese derecho al establecer que “la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general”. Concepto éste que luego se ratifica en la norma contenida en el artículo 101 de la Carta Magna al disponer que: “Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación”.

De las normas transcritas se infiere que cuando el Estado expropia lo hace con fundamento en el dispositivo constitucional últimamente citado, y previo el cumplimiento de las normas legales que regulan la materia. Tales normas no son otras que las establecidas en la Ley de Expropiación, la cual no obstante ser anterior a la vigente Constitución, es la que desarrolla y reglamenta el dispositivo constitucional antes mencionado y, en menor grado, la Ley de Reforma Agraria, en lo referente a los predios rústicos, con ciertas peculiaridades.

2) El objeto que persigue el Estado al expropiar, no es otro que el de adquirir del particular expropiado la transferencia del bien que requiere para la ejecución de la obra a realizar, en cumplimiento de las altas funciones que como gestor de los intereses públicos le corresponde, pero debiendo para ello sujetarse a las normas y principios doctrinarios que el ordenamiento jurídico pauta sobre el particular.

A tales fines, la Carta Magna establece que el Estado para poder expropiar necesita: a) de la existencia de una causa de utilidad pública o interés social; b) un procedimiento judicial; y c) el pago de una justa indemnización. En el desarrollo del precepto constitucional mencionado, la ley especial tiene estructurado todo un procedimiento, en cuyo cumplimiento están obligados no sólo las partes intervinientes sino también los funcionarios de la esfera judicial que conozcan de él, así como los del ámbito administrativo en la parte que les concierne. Dicho procedimiento puede resumirse en las fases siguientes:

A) Fase Inicial. La misma comprende la consignación de la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente; solicitud de datos referidos al inmueble ante el Registrador Subalterno del lugar de su ubicación; emplazamiento de las personas que tengan o tuvieran algún interés sobre el bien; contestación de la solicitud; oposición y pruebas; relación, informes y sentencia; y apelación.

B) Fase Intermedia. Ella abarca el avenimiento y la fijación del valor de la cosa por los peritos designados en el tribunal, y

C) Fase Final, con la cual concluye el proceso al consignarse el monto de la indemnización determinado por el tribunal, y se materializa con el registro de la sentencia respectiva.

En el desenvolvimiento de esas fases, la normativa legal contempla una serie de requisitos que han de cumplirse y que tienen como meta garantizarle a los particulares los derechos que pudieran tener sobre el bien que se expropia, los cuales podrían sintetizarse de la manera siguiente:

1º) Solicitud de información al Registrador Subalterno a fin de precisar quién o quiénes son los legítimos propietarios del bien que se expropia, conforme a los datos

registrales; 2º) La citación universal o general, no personal, mediante la publicación de edictos, por tres veces durante un mes en un diario de circulación nacional y en otro del lugar de ubicación del inmueble, si lo hubiere, para que tengan oportunidad de enterarse todos aquellos que pudieran tener algún interés sobre él; 3º) El emplazamiento para la comparecencia en juicio, no sólo de las personas que se señalan en la solicitud, sino también de todo aquel que se considere afectado por el proceso expropiatorio; 4º) El nombramiento del Defensor de los no comparecientes; 5º) El derecho de los poseedores a deducir de la indemnización lo que les corresponda; 6º) La garantía de que en el informe de avalúo las mejoras y perjuicios de los poseedores se evalúen por separado; y 7º) La garantía de los que no habiendo comparecido al juicio, y no hubiesen sido representados por el Defensor, puedan oponerse a la entrega del monto de la indemnización consignada.

Los anteriores señalamientos ponen en evidencia el carácter especial del procedimiento expropiatorio, que lo diferencia en grado sumo del ordinario, y cuyos objetivos fundamentales no son otros que el de garantizar al propietario el pago de una justa compensación por la desposesión de que es objeto, y al ente expropiante la seguridad de que el bien que se expropia pase a su patrimonio válidamente, libre de vicios y sin riesgo alguno de juicios o reclamos futuros sobre la cosa expropiada y el monto pagado.

Por tanto, y en atención a lo antes expuesto, el juez de la expropiación ha de procurar en todo momento que en la consecución de esos objetivos no se interpongan recursos o reclamos, basado en supuestas infracciones de norma legal expresa, si en el fondo tales violaciones no lesionan los intereses patrimoniales de las partes intervinientes, y antes por el contrario pudieran significar un retardo en la pronta conclusión del proceso; todo ello en conformidad con la interpretación *in extenso* de la parte *in fine* del artículo 206 del Código de Procedimiento Civil.

#### B. Formalidades de la solicitud

**CPCA**

**21-11-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

**Para la validez de la solicitud de expropiación es formalidad esencial la determinación clara y precisa de la situación y linderos del inmueble objeto de la expropiación de forma que los interesados o afectados puedan efectivamente hacer valer sus derechos.**

Para decidir, esta Corte observa:

Dispone el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil que el libelo de demanda debe indicar con toda precisión el objeto de la pretensión y, si se trata de bienes inmuebles, el demandante deberá precisar su situación, linderos.

Esto es ratificado por el artículo 20 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual ordena a la autoridad interesada en la expropiación determinar con toda claridad la situación y linderos cuando establece que: "La solicitud de expropiación indicará la cosa objeto de ello y los elementos que contribuyan a su identificación..."

En el caso de autos, la representante de la República, al expresar los linderos del lote de terreno cuya expropiación solicita, dice: "Ahora bien, a los fines mencionados la República de Venezuela necesita adquirir parte de mayor extensión de un terreno

que se encuentra en la señalada zona, ubicado en la carretera Guatire-Caucagua, sector Los Pozos, Km. 34, Municipio Guatire, Distrito Zamora del Estado Miranda”.

“Los linderos del lote afectado son los siguientes: Norte: Río grande; Sur: Terreno de los mismos propietarios; Este: Catastro N° 35-06-A y Oeste: Terreno de los mismos propietarios...”.

Es evidente que tal y como aparecen explicados en el libelo los linderos Sur y Oeste del inmueble cuya expropiación se demanda, no resulta posible determinar con exactitud la porción de terreno solicitada en expropiación, máxime cuando la misma forma parte de un fundo mayor extensión y tampoco se acompañó al libelo, ni ha sido consignado hasta la fecha, el Decreto de Expropiación N° 1.646 de fecha 29 de septiembre de 1982, que declaró afectada la propiedad que se solicita en expropiación y el cual permitiría probablemente aclarar la ubicación exacta de dicho inmueble.

Siendo, por lo tanto, formalidad esencial para la validez de la solicitud de expropiación la determinación clara y precisa de la situación y linderos del inmueble objeto de expropiación, de forma tal que los interesados o afectados puedan efectivamente hacer valer sus derechos, se impone la declaratoria de nulidad de todo lo actuado y la consiguiente reposición de la causa al estado de que se produzca un nuevo libelo de demanda con la determinación clara y precisa de los linderos del inmueble objeto de la expropiación, todo ello de conformidad con el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, que impone a los tribunales el deber de depurar los procedimientos de defectos estructurales o de forma que puedan dañar la legalidad de los actos procesales cuando no se han cumplido los requisitos necesarios para la validez de los mismos, todo ello en obsequio de la estabilidad de los juicios, y así se decide.

Ahora bien, por aplicación analógica del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte concede a la representante de la República el término de cinco días, más ocho de conformidad con el artículo 38 de la Ley que rige las funciones de la Procuraduría General de la República contados a partir de la publicación de la presente decisión para que reforme la solicitud de expropiación en los términos antes expuestos y, en tal sentido, se le advierte que de no presentar dicha reforma en el plazo concedido se considerará extinguido el presente proceso.

### C. Poderes del juez

**CSJ-SPA (520)**

**4-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Las disposiciones mencionadas (artículos 22 y 23 de la Ley de Expropiación) demuestran que el Legislador estableció, en el proceso especial expropiatorio, obligaciones para la autoridad judicial destinadas a garantizar los derechos del expropiado.

En el proceso expropiatorio al juez se le confía, a más del examen de la legalidad de la expropiación, el cuidado de los derechos del expropiado, desde que está obligado a ordenar lo conducente a los fines de obtener la información necesaria en los asientos de la Oficina Pública correspondiente, sobre la titularidad y gravámenes de la cosa cuya expropiación se demanda, en prevención del derecho de todo el que por algún título jurídico pudiera tener interés. Está obligado igualmente a designar al defensor judicial de los no presentes, lo que debe hacer con independencia de la determinación que en tal sentido formule el ente expropiante. Igual naturaleza tiene la inspección ocular aludida en el artículo 52 de la Ley especial, en el supuesto de haberse solicitado la ocupación previa.

Es al juez a quien corresponde, conforme al artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la obligación de ordenar la remisión a

la Oficina de Registro correspondiente, de tres (3) ejemplares de los diarios donde aparece la primera publicación del Edicto librado con fines de notificar al demandado y a los terceros interesados.

D. *Justa indemnización*

**CSJ-SPA (599)**

**3-12-91**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, expresan los expertos, en el dictamen presentado a la Sala en fecha 24-9-91, que el valor del terreno resulta actualizado por corrección monetaria, pero a la fecha de dicho dictamen. Por tanto, para que este valor resulte justo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 101 de la Constitución y en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, por efecto de la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda debe corregirse desde el 23-9-91, hasta la fecha de publicación de esta sentencia, a la misma tasa del 26% anual, indicada por los expertos, como promedio para 1991, extraído de los índices de capitalización establecidos por el Banco Central de Venezuela. Tal ha sido el criterio seguido por la Sala, a los efectos de fijar una justa indemnización expropiatoria (Sentencias de fechas 4-7-91, Caso "Lucibal Romero"; y 25-7-91, Caso "Sucesión Domitila G. de Tovar"). Así se declara .

E. *Perención*

**CSJ-SPA (520)**

**4-10-91**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Ahora bien, con independencia de la aplicación obviamente preferente de toda la normativa especial que regula este tipo de procedimiento judicial, resulta claro, por lo escueto de las normas procesales contenidas en la referida Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que, en cuanto sean aplicables y sean cónsonas con dicho procedimiento especial, resulta aplicable la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo al regular el procedimiento de segunda instancia que ante ella se ventila, e igualmente el mismo Código de Procedimiento Civil, por disposición del mismo artículo 88 de la antes referida Ley Orgánica.

Visto lo antes expuesto, es menester destacar que conforme a lo dispuesto en el artículo 268 del Código de Procedimiento Civil, la perención de la instancia procede contra todo tipo de actores, inclusive "...contra la Nación, los Estados y las Municipalidades, los establecimientos públicos, los menores y cualquiera otra persona...". Por tanto, la norma contenida en el artículo 267 *ejusdem*, resulta plenamente aplicable a los juicios de expropiación e, inclusive, contra los institutos autónomos que gocen de las mismas prerrogativas que la Nación en los litigios. Ahora bien, en el caso concreto de autos, la perención declarada lo fue con base en lo dispuesto en el ordinal 1º) del artículo 267. En dicho ordinal se dispone que también se extingue la instancia:

1º) Cuando transcurridos treinta días a contar desde la fecha de la admisión de la demanda, el demandante no hubiese cumplido con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado.

...".

De la norma antes transcrita se evidencia que, para que la referida perención se configure es necesario, no la inactividad pura y crasa del acto ante el acto de la citación, sino el no cumplimiento dentro del plazo indicado de las obligaciones que la ley le imponga para ello. En consecuencia, únicamente puede estimarse como perimido el proceso en estos casos si existe una obligación para la citación, impuesta en forma directa por la ley a cargo del accionante, y que éste ha dejado de cumplir dentro del referido plazo.

En el caso de autos, el *a quo* en el fallo apelado simplemente se limitó a señalar que declaraba perimido el proceso, ya que el actor, dentro del plazo de treinta (30) días luego del 22 de septiembre de 1988, no realizó "ninguna actuación tendiente a lograr la citación del demandado o de los particulares que de conformidad con la ley pudieren tener interés en la expropiación solicitada". Esta afirmación del *a quo* evidencia con claridad que el fallo apelado yerra en su basamento para declarar perimido el proceso, toda vez que no identifica en forma alguna la obligación legal a cargo del actor que resultó incumplida dentro del plazo de 30 días antes referido. Igual observación corresponde hacer sobre el escrito del abogado Eduardo A. Rumbos Castillo, apoderado de los expropiados, inserto a los folios 30 al 32 del expediente, en el cual solicitó fuera declarada la perención breve pero sin indicar cuál obligación legal para lograr la citación fue aquella que resultó incumplida por la actora.

Ahora bien, dado que la perención es una institución de orden público, es menester que esta Sala analice si la misma ha llegado a operar en el presente caso. Para ello es necesario señalar que en un juicio de expropiación como el que nos ocupa, el ente expropiante tiene a su cargo el cumplimiento de algunas cargas legales para lograr la citación, como antes se señaló, las que tiene la autoridad judicial.

Tales obligaciones serían, por un lado, el pago del correspondiente arancel judicial para la citación, que en el caso de autos no procede por cuanto el instituto autónomo expropiante goza de las prerrogativas que al respecto le otorga a la Nación la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y, por el otro, la obligación de efectuar la publicación del Cartel de Emplazamiento y de la solicitud de expropiación tal y como lo dispone el artículo 22 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, con el objeto de finalmente lograr la citación de los interesados, a quien el mismo artículo 23 *ejusdem*, obliga a nombrar defensor *ad litem*. El plazo para el cumplimiento de esta última obligación y su relación con la perención breve sólo tendrá sentido si el Cartel de Emplazamiento es emitido por la juez antes de treinta días luego del auto de admisión, ya que de lo contrario el juez mismo haría imposible su cumplimiento.

Asimismo, debe observarse que la institución de la perención breve, tal y como fue establecida en el Código de Procedimiento Civil, si bien puede resultar aplicable a los procedimientos afectados en los que existe citación, no resulta compatible con la forma de citación de los interesados establecida en normas especiales como las contenidas en los artículos 22 y 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, de lo que deriva la necesidad de ser restrictivo en su interpretación, con miras a permitir en la forma más amplia el ejercicio del derecho a la acción y a la defensa.

En el caso de autos, respecto de la citación del ciudadano Rafael Casado Lezama, éste, por intermedio de su apoderado judicial, abogado Eduardo Rumbos Castillo, y mediante escrito que riel a los folios 61 y 62 del expediente, se dio por citado en el presente juicio y expuso sus alegatos el 12 de diciembre de 1988, por lo que no pudo operar la perención breve antes referida, ya que al no existir la obligación del pago de arancel judicial a cargo del ente demandante, no tenía ninguna otra obligación legal que cumplir para lograr su citación. Así se declara.

CSJ-SPA (565)

12-11-91

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

**En el procedimiento expropiatorio, la única sanción que prevé la Ley de Expropiación, en caso de la paralización del juicio de expropiación, es la no continuación de la ejecución de la obra, cuando dicha paralización le es imputable al ente expropiante, y sea solicitada por el propietario (artículo 53 Ley de Expropiación). Por lo que los efectos de la perención no tienen cabida en el procedimiento expropiatorio.**

En este orden de ideas, esta Sala procede a examinar el contenido del auto apelado, y lo hace en los términos siguientes:

La recurrida asienta que por cuanto el actor no realizó ninguna actuación dentro de los 30 días siguientes al acto en que ocurrió la admisión de la demanda, o sea después del 22 de septiembre de 1988, incurrió en infracción de la norma contemplada en el artículo 267, ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil, conforme al cual la instancia se extingue también: "Cuando transcurridos treinta días a contar de la fecha de admisión de la demanda, el demandante no hubiese cumplido con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado".

Como se dijera en el capítulo anterior, la ley que reglamenta el dispositivo constitucional que trata del instituto de la expropiación contempla una serie de obligaciones, no sólo para las partes involucradas en el procedimiento sino también para los funcionarios judiciales y administrativos que tienen que ver con la materia expropiatoria; y es así como el artículo 21 de la ley especial establece de manera imperativa que: "La autoridad judicial ante quien se introduzca la solicitud, y dentro del tercer día de su presentación, pedirá a la oficina u oficinas de Registro respectivas, cuando no hubieren sido acompañados a la solicitud, todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes relativos a la finca que se pretende expropiar, los cuales deberán ser remitidos a la brevedad posible".

Como podrá observarse por la lectura de la norma transcrita, dos son las obligaciones que se imponen en dicha norma a los funcionarios que intervienen en esa primera fase del procedimiento: una a cargo del funcionario ante quien se introduce la solicitud para que solicite de la Oficina de Registro los datos relativos a la propiedad; y otra en la persona del funcionario que ha de velar por la seguridad del tráfico inmobiliario para que remita a la brevedad la información solicitada.

Por tanto, es al juez de la expropiación a quien incumbe ese trámite de la fase inicial del procedimiento, consistente en la obligación de dirigirse al Registrador Subalterno, y es sólo después de ello, cuando al solicitante le corresponde la tarea de impulsar el procedimiento, so pena de incurrir en retardo voluntario, arrastrando consigo las consecuencias que de ello podrían derivarse.

En el caso concreto, aparece al folio 36 de la primera pieza del expediente un oficio emanado del tribunal y dirigido al Registrador Subalterno, con fecha 14 de octubre de 1988, donde se le solicita la información a que se contrae el artículo 21 de la Ley de Expropiación; y al folio 49 de esa misma pieza consta la respuesta que diera el funcionario de la citada oficina de Registro, de fecha 7 de noviembre de 1988, lo que evidencia que entre el 22 de septiembre de 1988 y el 22 de octubre de ese mismo año no puede hablarse de perención alguna, pues entre esas dos fechas, o sea, antes de los 30 días de que habla la norma, hubo un impulso procesal de la litis, manifestado en la actuación del tribunal al solicitar del Registrador Subalterno la información mencionada, por lo que la inactividad del solicitante en ese lapso resulta irrelevante, a los



finde de la continuación del procedimiento y, por consiguiente, improcedente la declaratoria de perención, en los términos que se dejan expuestos, y así se declara.

Por lo demás, ha dicho esta Sala, en sentencia de fecha 4 de noviembre de 1982 (Instituto Agrario Nacional versus Concejo Municipal del Distrito Jáuregui del Estado Táchira), que “carecería de sentido la declaratoria de perención en un juicio de expropiación ya iniciado, porque teniendo el ente expropiante la facultad de apoderarse de un bien por la vía consagrada en la Ley de Expropiación, podría intentar de nuevo la expropiación sobre el mismo bien, acerca del cual versa el juicio...”, por lo que resultaría a todas luces inoficioso un pronunciamiento en los mismos términos del auto que ha sido objeto de cuestionamiento, si la entidad expropiante tiene la capacidad legal para solicitar de nuevo la expropiación que le ha sido suspendida.

La única sanción que prevé la ley especial, en caso de paralización del juicio de la obra, cuando dicha paralización le es imputable al ente expropiante, y el propietario lo solicitare (artículo 53). Fuera de esa circunstancia ninguna otra contempla el legislador en esta materia, por lo que los efectos de la perención no tienen cabida en este especial procedimiento, dada la naturaleza de los intereses en juego, que no son otros que los del propio Estado, tal como lo ha reconocido este Alto Tribunal en numerosos fallos.

Al respecto, esta Sala estima necesario transcribir párrafos de la sentencia que con fecha 29 de noviembre de 1978 dictara en el caso Procuraduría General de la República versus Inversiones Rurales, S.A., por los conceptos y principios doctrinarios que en relación con la perención en los juicios expropiatorios allí se asientan, los cuales, por ser enteramente aplicables al caso *subjudice*, se ratifican en esta oportunidad, y son como siguen:

“En cuanto a la declaratoria de perención pedida en el punto I anteriormente señalado, la Sala advierte que los juicios de expropiación por causa de utilidad pública o social tienen su fundamento en una disposición de naturaleza constitucional como lo es el artículo 101 de la Carta Magna, que por ser también de carácter excepcional, pues consagra la única forma y manera de que la propiedad privada pase forzosamente al patrimonio de los entes públicos que la requieran, es de estricto y riguroso cumplimiento, el cual, por tanto, no puede estar sometido en modo alguno a las circunstancias procesales que como el caso de la perención, sancionan la inactividad en los juicios que se adelantan solamente mediante el impulso de las partes. De no ser así, el solo transcurso del tiempo necesario de acuerdo con las normas procesales pertinentes entorpecería el derecho constitucional que tiene el Estado de conformidad con el artículo 101 citado para adquirir, de manera forzosa, del particular la propiedad del bien necesario para la realización de una obra de utilidad pública o social, pudiendo causar por otra parte, graves perjuicios económicos a la propiedad privada, además de los que podría sufrir el patrimonio de los entes expropiantes, como consecuencia de la instancia perimida. En consecuencia, en los procedimientos de expropiación, mientras el ente expropiante no manifieste su expresa voluntad de desistir de un determinado juicio, previo el cumplimiento de las formalidades del caso, la secuela del mismo debe mantenerse activa y si llegase a sobrevenir su paralización, ésta no puede afectar, por efecto de la perención, la adquisición de los bienes objeto de la expropiación, la cual se consume solamente cuando se realice efectivamente el pago de la justa indemnización prevista en el mencionado artículo 101. Es, por tanto, improcedente la solicitud de perención formulada por el apoderado de “Inversiones Rurales, S.A.”.

Aplicando al caso en estudio los principios doctrinarios que en la sentencia antes comentada se dejan expuestos, es forzoso concluir que los efectos del auto apelado,

en el supuesto de ser ratificado, serían perjudiciales tanto para el propietario del bien que se expropia como para la entidad expropiante, en razón del tiempo que se invertiría en iniciar un nuevo proceso, así como en los gastos que habrían de desembolsarse para poner de nuevo en actividad los órganos competentes para que conozcan de la nueva solicitud.

Por tanto, resulta contraproducente lo afirmado por el sentenciador de la Instancia de que, en casos como el presente, "se favorezca la celeridad procesal al consagrar el legislador como imperativo al propio interés de la demandante, que éste sea constante en su actuar por ante los tribunales para evitar la perención de la instancia", pues con ello, observa esta Corte, no se lograría ninguna celeridad en el proceso en cuestión, sino todo lo contrario, amén de los evidentes daños económicos que para las partes (expropiante y expropiado) constituiría la declaratoria de perención, tal como lo ha explicado de manera conutndente la sentencia parcialmente transcrita. Y en el caso específico la gravedad del daño sería aún mayor, en el supuesto de producirse una ratificación del auto apelado, en razón de haberse cumplido con todos los trámites de la fase inicial del procedimiento, faltando tan sólo la designación del Defensor *ad litem*, a los fines de la contestación. Además de haberse ya decretado la ocupación del inmueble y hecho la entrega del mismo a la entidad expropiante, por lo que resulta a todas luces contraproducente, como antes se dijera, el criterio del *a quo* de que en los juicios de expropiación las medidas preclusivas favorezcan la celeridad del procedimiento, cuando, como ya se ha explicado, resultan todo lo contrario, y así se declara.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. *Nombramiento*

CPCA

12-12-91

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: José M. Guerrero vs. República (Ministerio de Educación).

**Una proposición de nombramiento a un funcionario público para cumplir como "encargado" funciones en un cargo determinado, no constituye su nombramiento para dicho cargo.**

Para decidir, esta Corte observa:

De la lectura de la recurrida no se desprende en modo alguno, como lo alega la apelante, que la acción sea contradictoria. En realidad el problema consistió en determinar si ese funcionario público, con titularidad de Profesor a Tiempo Completo, pero ocupando de facto un cargo superior en la Carrera Administrativa, tiene o no derecho a conocer y así tener noticia clara de su situación en el escalafón del Ministerio de Educación, o bien si podía la Administración Pública reservarse esa información, Alega la apelante el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos según el cual "La Administración podrá en cualquier momento... reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella" y como conclusión culmina con que el silencio de la Administración es una negativa al otorgamiento del cargo. De tales afirmaciones de la apelante pareciera que sostiene que, con la negativa tácita, se revocó un acto anterior que designó al recurrente. Sin embargo, la sentencia del Tribunal

de la Carrera Administrativa afirma se requiere un acto motivado de parte de la Administración Pública y no una omisión de pronunciamiento. Cuando el artículo 83 dispone un reconocimiento de la nulidad de los actos emanados de la Administración Pública, se refiere naturalmente de un acto expreso revocatorio, y no a la omisión del acto, pues esta es la antítesis del acto.

Por tanto, el alegato de la apelante es, a juicio de esta Corte, improcedente, al no existir acto revocatorio alguno, ni mucho menos motivos alegados y probados de nulidad absoluta impugnados al *status* otorgado al funcionario. En cuanto al alegato de que el demandante fue “encargado” de cumplir con las funciones de Supervisor III y en ningún caso nombrado, la jurisprudencia reiterada de esta Corte ha sido que una proposición de nombramiento no constituye nombramiento; no obstante el lapso de trece meses transcurrido desde que el funcionario comenzó en sus funciones como “encargado” de la Supervisión Nacional III hasta el momento en que introduce la demanda en el Tribunal de la Carrera Administrativa va mucho más allá de la previsión del artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa. Así de autos se evidencia que el querellante ejerció las referidas funciones de encargado durante trece meses, lapso éste que desvirtúa cualquier calificación provisional que haya querido dársele a esa designación conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa, ya que esa misma disposición legal contempla el término máximo de 30 días para cubrir interinamente una vacante, y de ser provisional debe ser ratificado o revocado en plazo no mayor de seis meses.

## 2. *Derechos*

### A. *Estabilidad*

**CPCA**

**12-12-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: José M. Guerrero vs. República (Ministerio de Educación).

Esta Corte estima que la permanencia indefinida de un funcionario en un cargo público sin recibir por parte de la Administración precisiones y certezas sobre su situación laboral, constituye, en efecto, una vulneración al principio general de estabilidad, por cuanto éste no sólo se refiere al mantenimiento puro y simple de la condición funcional sino también al conjunto de la condición que como funcionario público en un específico cargo desempeñaría.

### B. *Sueldo*

**CPCA**

**21-11-91**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Luis F. Montaña vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**Las “habilitaciones” constituyen una remuneración compensatoria que forma parte del sueldo y debe ser tomada en cuenta para la fijación del monto de la jubilación así como para el cálculo de las prestaciones sociales.**

C. *Jubilación*

CPCA

21-11-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Armando López D. vs. INCE.

**La jubilación como las prestaciones sociales constituyen beneficios acordados a los funcionarios públicos como consecuencia de los años de servicio prestados a la Administración.**

Para decidir, esta Corte observa:

El primer vicio que le imputa el apelante a la sentencia impugnada es la errónea interpretación del artículo 35 de la Ley de la Carrera Administrativa al extenderlo analógicamente al supuesto por él planteado, pues estima que el citado artículo regula única y exclusivamente lo concerniente a las prestaciones sociales y, por ende, mal podría aplicarse al supuesto por él planteado, cual es su jubilación. Además, dicho artículo regula el ejercicio por parte de un funcionario de dos cargos a medio tiempo, lo cual considera como una jornada completa de trabajo, pero es el caso que él desempeñó por más de doce años un cargo a tiempo completo, jornada de trabajo diurna, en el Ministerio de Hacienda y en la Contraloría General de la República, con el ejercicio de otro cargo compatible de medio tiempo, jornada nocturna, en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

Al efecto estima esta Corte que el asunto a dilucidar consiste en determinar si el ejercicio simultáneo de un cargo a tiempo completo, jornada diurna, con un cargo a medio tiempo, jornada nocturna, por doce años, genera dos años de antigüedad por cada año de servicio prestado de esta manera, a los efectos de la jubilación y del cálculo de las prestaciones sociales.

Al respecto observa esta Alzada que el Tribunal de la Carrera Administrativa hizo una correcta interpretación de la norma aludida, por las siguientes razones:

1) Principios de hermenéutica jurídica obligan a interpretar las normas dentro del contexto de la institución a la cual regulan, en este caso, tanto la jubilación como las prestaciones sociales constituyen beneficios acordados a los funcionarios como consecuencia de los años de servicios prestados a la Administración.

2) Tal y como se señala en el fallo recurrido, la Administración Pública es una sola. En consecuencia, los años de servicios prestados lo son a un solo empleador.

3) Tanto la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 22, como la Ley de Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, en su artículo 3, establecen en forma clara que el cómputo ha de hacerse por años, pues admitir lo contrario comportaría duplicar o triplicar el cómputo del lapso, dependiendo del número de cargos, ya sea a jornadas de trabajo a medio tiempo o a tiempo completo, desempeñados durante un año calendario. Ello implicaría un pago de lo indebido, pues se estaría pagando en forma doble, lo que la Ley no ha previsto.

4) De haber querido el legislador que los años prestados a la Administración en dos organismos diferentes, simultáneamente, fuesen sumatorios o que valiesen en forma doble, como lo pretende el actor, lo hubiese establecido expresamente, tal como lo prevé la Ley Orgánica de Educación al regular el servicio docente rural.

Igualmente resulta improcedente el alegato del formalizante según el cual el *a quo* ignoró las razones de derecho por él invocadas, toda vez que sus razones de hecho y de derecho están referidas a dilucidar si el mismo tenía el derecho a que los años de

servicios prestados al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), se le computen a los efectos de la jubilación y del cálculo de las prestaciones sociales, punto específico sobre el cual decidió el Tribunal de la Carrera Administrativa.

Además, al criterio del formalizante, como lo señala la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa, arrojaría efectos que atentarían contra toda lógica y contra la teleología del régimen jurídico aplicable, el cual no es otro que el de jubilar al hombre cuando haya alcanzado, no solamente el tiempo de servicio previsto en la norma, sino también una determinada edad. Caso contrario, le bastaría a un funcionario ingresar en la Administración Pública a los dieciocho años, trabajando en dos organismos distintos a un horario de ocho horas en uno y cuatro horas en el otro para alcanzar el beneficio de jubilación a los treinta y un años de edad, con el máximo porcentaje, lo cual evidentemente no fue la intención del legislador, puesto que el mismo ha fijado la edad requerida y el número de años de servicios necesarios para que proceda la jubilación.

### 3. Traslado

**CPCA**

**12-12-91**

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Eslaly A. Cepeda vs. INCE.

**Las excepciones legales de la regla constituida por el mutuo acuerdo entre las partes en caso del traslado de un funcionario de carrera a otro lugar de trabajo contenidas en el artículo 80 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, constituyen para el funcionario un menoscabo de sus derechos, por lo que al ser alegadas éstas deben estar motivadas y ser explícitas en sus términos y alcances.**

Para decidir, esta Corte observa:

El régimen que determina la Ley de Carrera Administrativa para el traslado de los funcionarios de carrera, se encuentra establecido en el artículo 52, capítulo VI, referente a las "situaciones administrativas". El espíritu de la Ley, el cual salvaguarda en todo momento los derechos del funcionario de carrera, requiere, cuando haya traslado de una localidad a otra, de un mutuo acuerdo entre las partes. Las excepciones, estipuladas en el Reglamento General de dicha Ley, artículo 80, lo son por las razones de servicio, restringida a los cuatro puntos siguientes:

- 1) Urgencia de cubrir vacantes que comprometan el funcionamiento del servicio.
- 2) Experiencia y especiales condiciones profesionales del funcionario que hagan necesaria la prestación de sus servicios en determinada localidad o región.
- 3) Traslado de dependencias administrativas.
- 4) Inexistencia del personal calificado necesario en la localidad respectiva.

Fuera de estas excepciones enumeradas por el Reglamento General de la nombrada Ley de Carrera Administrativa, el mutuo acuerdo es la regla imperante.

En el caso de marras, el caso nace viciado, porque el Comité Ejecutivo del Instituto querrellado acuerda transferir a la funcionaria sin que haya habido este elemento esencial que es el "mutuo acuerdo", establecido en la normativa a la cual hemos hecho

referencia. Claro está, la Administración alega en este caso "necesidades de servicio", pero dicho término no es suficiente, como para subsumirse dentro de las excepciones reguladas en el Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa.

La Administración ha debido informar a la funcionaria antes de tomar la decisión del traslado para que ésta pudiese ejercer su derecho a la defensa y dejar sentadas las razones por las cuales no podía aceptarlo o le imposibilitaban el mismo.

Ahora bien, si para el organismo querellado las necesidades de servicio estaban enmarcadas dentro de las excepciones legales, ha debido manifestarlo en el momento oportuno, es decir, al serle enviado el Oficio de fecha 11 de octubre de 1982, y no a *posteriori*. Es en efecto dicho Oficio lo suficientemente lacónico como para no informar a su destinatario de elementos básicos a los que ha debido hacer referencia como lo son "la necesidad de servicio" a la que se refería concretamente, el cargo de destino, el área de ejercicio, el sueldo, los gastos de traslado que se originan por los diferentes conceptos enumerados en el artículo 82 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, tampoco consta del expediente administrativo, tal y como lo asevera la apelante, que las razones de servicio fueran necesarias como lo afirma el funcionario de la Dirección de la Región Los Andes, pues en el expediente no consta que dichas razones fueran verificadas como para justificar un traslado que conllevara una excepción a la regla general del mutuo acuerdo.

Al ser la orden de traslado ilegal, por no haberse cumplido los extremos legales arriba mencionados, es evidente que la misma sí lesiona efectivamente los derechos de la actora en tanto que funcionaria de carrera, derechos éstos consagrados en la ya referida Ley de Carrera Administrativa, como lo son el derecho al mutuo acuerdo establecido en su artículo 52 y el derecho a la estabilidad funcional.

Por estas razones considera esta Corte que la recurrida erró al afirmar que "los argumentos alegados no son demostrados debidamente en sede administrativa ni en la jurisdiccional, y tampoco solicita en su oportunidad, la suspensión de los efectos de la medida conforme lo estipulado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que, en casos análogos fehacientemente demostrados, acuerda este Tribunal, para evitar un gravamen irreparable".

El Oficio del 11 de octubre de 1982 por el cual se le comunicó el traslado a la querellante es manifiestamente ilegal por falta de sustentación de los motivos alegados en ella. Es pues, el querellado el que debía demostrar que el traslado sí estaba plenamente sustentado sobre sólidas bases legales. Al no haber argumentación sustentando la decisión tomada por la Administración, la misma es inmotivada y, por lo tanto, ilegal. Al ser ilegal esta primera decisión de traslado lo es consecuentemente la decisión de retirar a la funcionaria del cargo que ella desempeñaba por insubordinación y abandono injustificado al trabajo en un lapso de tres días hábiles en el curso de un mes. Tampoco tenía que solicitar la interesada actora la suspensión de los efectos de la medida a los que se refiere el Tribunal *a quo* en virtud de que la orden de traslado fue nula tal y como se ha dejado asentado, y así se declara.

Si las excepciones legales de la regla constituida por el mutuo acuerdo entre las partes en caso de traslado del funcionario de carrera a otro lugar de trabajo, constituyen para éste un menoscabo de sus derechos, es por lo tanto lógico que si la Administración Pública, en tanto que patrono, alega una de dichas excepciones, éstas deben estar motivadas y ser explícitas en sus términos y alcances, y así se declara.

4. *Remoción*

CPCA

8-10-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Luis Beltrán Carvajal vs. Instituto Nacional del Menor.

**A los efectos de la reducción de personal, el Informe técnico, como documento interno de la Administración, no puede resultar invalidado por la falta de firma del funcionario que lo elaboró; y tampoco causa indefensión.**

5. *Retiro*

CPCA

21-11-91

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Eduardo J. Mujica vs. CGDLR.

**Para que proceda “el retiro” es requisito la notificación al funcionario afectado por la medida, es decir, que el retiro no opera automáticamente al vencer el período de disponibilidad.**

Para decidir, esta Corte observa:

1) El Tribunal de la Carrera Administrativa consideró que el acto administrativo de retiro era válido, pues el organismo querellado cumplió con el procedimiento exigido para retirar al funcionario Eduardo José Mujica Correa de la Contraloría General de la República. Sin embargo, observa que la validez del acto no coincide con su eficacia y declara que los efectos del acto de retiro se concretan “desde que el querellante manifestó su deseo de no aceptar la citada reubicación y no desde que venció la disponibilidad”, y luego decide que el acto retiro comenzó a producir sus efectos en el momento en que se le notifica al querellante del mismo. Realizada la anterior exposición, el *a quo* ordena que se cancele al querellante los sueldos dejados de percibir hasta el 6 de junio de 1985, fecha en que se le notificó del retiro al funcionario y en que efectivamente quedó retirado de la Administración.

Considera esta Alzada que a pesar de que los fundamentos que sustentan la decisión del *a quo*, con respecto a la orden de pago de los sueldos dejados de percibir por el querellante, son contradictorios, no lo son al punto de que la sentencia sea inexecutable. Queda claro que el Tribunal de la Carrera Administrativa, al ordenar el pago de los sueldos dejados de percibir por el ciudadano Eduardo José Mujica Correa hasta el 6 de junio de 1985, estaba tomando como fundamento de su decisión el momento de notificación, pues el 6 de junio de 1985 corresponde a la fecha en que se le notificó al querellante de su retiro de la Administración, tal como se desprende del folio 14 de este expediente. Ello revela que el *a quo* estimó el acto administrativo de retiro como eficaz en el momento en que le fue notificado al querellante la decisión de la Administración y por esa razón ordenó que se le cancelaran los sueldos dejados de percibir hasta el 6 de junio de 1985.

El Sustituto del Procurador General de la República señala que el fundamento de tal decisión viola disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento

que regulan el período de disponibilidad, pues considera que el *a quo* alargó el período de disponibilidad que vencía el 24 de mayo de 1988, fecha hasta la cual debía limitarse la orden de pago de los sueldos dejados de percibir por el querellante.

Con tal argumentación, el apelante pretende hacer ver que el *a quo* estimó que la notificación del acto administrativo de retiro significaba un "alargamiento del tiempo del período de disponibilidad", lo cual no es cierto, pues se desprende de la sentencia emanada del Tribunal de la Carrera Administrativa que en ningún momento éste consideró que la notificación fuera un acto que prorrogara el período de disponibilidad. Si ordenó el pago de los sueldos dejados de percibir por el querellante hasta el 6 de junio de 1985 fue porque el acto administrativo de retiro no comenzó a producir sus efectos sino a partir de la notificación. En efecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al regular los actos administrativos, establece diversas normas relativas a sus efectos que requieren ser cumplidas para que el acto sea obligatorio, ejecutable y genere sus respectivos efectos. En el presente caso, por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, pues afecta los derechos subjetivos de un particular, la ley exige que se le notifique al interesado para que el acto se considere eficaz y pueda comenzar a surtir sus efectos. La importancia de la notificación en los actos administrativos de efectos particulares es definitiva, sin ella el acto no produce sus efectos, es decir, no es eficaz; puede ser válido, pero si no cumple lo preceptuado en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no surte efecto, tal como se señala en el artículo 74 *ejusdem*.

En el caso subexamine, el querellante no podía quedar retirado de la Administración hasta tanto no le fuera notificado el acto de retiro, por lo que se considera que aun vencido el período de disponibilidad, el querellante seguía siendo un funcionario de la Administración y, como tal, le correspondía seguir recibiendo su sueldo hasta que le fuera notificado su retiro. Por tanto, el ciudadano Eduardo José Mujica Correa quedó efectivamente retirado de la Administración en el momento en que le fue notificado su retiro, es decir, el 6 de junio de 1985, y no desde que venció el período de disponibilidad, esto es, el 24 de mayo de 1985, como lo afirma el apelante en su escrito de formalización al indicar que "una vez que venció el período de disponibilidad, automáticamente, el funcionario quedaba retirado de la Administración". Además, el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa en el artículo 88 establece como requisito para que proceda el retiro, la notificación al afectado por la medida, lo que indica que el retiro no opera "automáticamente" al vencer el período de disponibilidad. En fin, el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que ningún acto administrativo tiene efecto retroactivo, por lo que no se puede tomar como fecha de retiro el 24 de mayo de 1985, ya que se estaría contrariando el principio de irretroactividad de los actos administrativos. Así se declara.

Por tanto, al querellante le corresponde recibir su sueldo hasta el día en que estuvo bajo el régimen de disponibilidad, esto es, hasta el 24 de mayo de 1985, con fundamento en lo pautado en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, más los sueldos dejados de percibir desde que venció el mes de disponibilidad hasta el 6 de junio de 1985 cuando se le notificó el acto de retiro.