

revista  
de  
**derecho**  
publico

Nos. 67 - 68

Julio - Diciembre 1996

Director: Allan R. Brewer-Carías  
Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

---

SUMARIO

---

ESTUDIOS

Artículos

*La Responsabilidad de los funcionarios en el período hispano a la luz de los juicios de residencia en Venezuela*, por Gustavo José LINARES BENZO ..... 5

*Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos y de los Actos que de ellos emanan*, por Diana GONZALEZ ..... 15

Comentarios Monográficos

*La acción pública en el urbanismo español*, por Alberto RUIZ BLANCO..... 45

*Las Fundaciones Municipales*, por Gonzalo PÉREZ SALAZAR..... 54

*Clasificación de los Colegios Profesionales como Personas Jurídicas de Derecho Público*, por Annkarinia FRIAS TOVAR..... 70

LEGISLACIÓN

Información Legislativa

*Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo semestre de 1996*, por Caterina BALASSO TEJERA ..... 83

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo semestre 1996*, por Mary RAMOS FERNANDEZ..... 125

## Comentarios Jurisprudenciales

<i>El control de los actos administrativos dictados en función jurisdiccional en materia laboral</i> , por Irene C. PAUL MOROS .....	441
<i>Sobre las fundaciones de derecho público: Análisis de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 15 de Julio de 1992 (Caso: Arquimides Fajardo)</i> , por Mariela DIAZ CESTARI.....	461
<i>El control de los actos administrativos dictados en función jurisdiccional en materia disciplinaria</i> , por Aurilivi LINARES MARTINEZ .....	475
<i>Algunas consideraciones en torno a los decretos números 241 del 27 de 1994 y 285 del 22 de julio de 1994, mediante los cuales se suspendieron las garantías en todo el territorio nacional</i> , por Alexander GALLARDO.....	501

La dirección de la *Revista de Derecho Público* ha recibido correspondencia del Abogado Víctor R. Hernández-Mendible, de fecha 1° de febrero de 1999, en relación al artículo publicado en la Revista N° 65-66, pp. 90-98, titulado "La Suspensión de Garantías Constitucionales y el Amparo Constitucional", del cual la Dra. Isabel Gómez V., se atribuye la autoría; sin embargo el referido Dr. Víctor R. Hernández, hace del conocimiento de esta Revista que dicho artículo transcribe parcialmente su artículo publicado originalmente en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.* N° 95, Año 1995, pág. 59-85, y posteriormente, como parte del libro "*Procedimiento Administrativo, Proceso Administrativo y Justicia Constitucional*". Vadell Hermanos Editores. 1° ed. Caracas, 1997, titulado "La Suspensión de Garantías y la Acción de Amparo Constitucional" del cual el es autor.

Diagramación, composición y montaje  
por: *Mirna Pinto de Naranjo*, en letra  
Times New Roman 9.5, Interlineado 10.5,  
mancha 21 x 12.5

ESTUDIOS



## Artículos

### *La responsabilidad de los funcionarios en el período hispano a la luz de los juicios de residencia en Venezuela*

Gustavo José Linares Benzo  
*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

#### SUMARIO

- I. EL DERECHO ESCRITO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA  
1. *Pragmáticas para Corregidores y Jueces de Residencias de 1.500*. 2. *Nueva recopilación de las leyes de Castilla de 1.567*. 3. *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias (1.680)*.
- II. EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA  
1. *Residencia Secreta*. A. *Preparativos*. B. *Etapa Sumarial*. C. *Etapa Plenaria*. 2. *Residencia Pública*. 2. A. *Preparativos*. a. *Inicio de la residencia: Real Despacho*. b. *Presentación de poderes ante el Cabildo*. c. *Nombramiento de los funcionarios auxiliares*. d. *Determinación de los funcionarios a residenciarse*. e. *Auto de auxilio circular*. B. *Etapa Sumarial*. a. *Reconocimientos*. b. *Edicto y pregón de residencia*. c. *Interrogatorios*. C. *Etapa plenaria*. a. *Imposición de cargos y descargos*. b. *Sentencia*. 3. *Residencia Pública*.
- III. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS A LA LUZ DE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA CELEBRADOS EN VENEZUELA  
1. *Juicios de residencia a los Welser*. A. *Juicio a Ambrosio Alfinger*. B. *Juicio contra Nicolas Ferdman (1.538)*. C. *Juicio a Enrique Inger, Gerónimo Sayler y Bartolomé y Antonio Welser (1.546)*. 2. *Juicio contra Alonso Pérez de Tolosa (1.549)*. 3. *El juicio de residencia a Manuel González Torres de Navarro*.
- IV. CONCLUSIONES

#### I. EL DERECHO ESCRITO SOBRE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA

Los instrumentos legales que contienen disposiciones propias de los juicios de residencia para la América Hispana son fundamentalmente las pragmáticas para corregidores y jueces de residencia de 1.500, dictadas por los reyes católicos Fernando e Isabel el 9 de junio de 1.500 en Sevilla; la nueva recopilación de Leyes de Castilla de 1.567 y la recopilación de las leyes de en Reinos de Indias de 1680. A exponer sucintamente las disposiciones pertinentes de cada una de ellas no indicaremos de seguidas.

##### 1. *Pragmáticas para Corregidores y Jueces de Residencia de 1.500*

Este cuerpo normativo es sin duda la más importante fuente de regulación del juicio de residencia, tanto para España como para América. Prueba de su trascendencia es su inclusión a la Novísima Recopilación de las Leyes de España de 1.805, es decir, tres siglos después de su promulgación: su vigencia había condicionado todo el procedimiento de estos juicios durante ese largo período.

La Pragmática de 1.500 es esencialmente una ley procesal. Fija claramente el procedimiento de los juicios de residencia, *iter* que se mantuvo virtualmente inalterado durante toda la vigencia del Derecho Indiano. Tal procedimiento es sucintamente el siguiente:

“El real despacho o provisión en donde se nombra al Juez de Residencia y se determinan sus obligaciones como tal; el pregón de la Residencia en donde se hace del conocimiento público el proceso y se exhorta a los vecinos a exponer las quejas que tuvieran contra los residenciados; las pesquisa secreta en donde se citan testigos para que declaren y así recabar información sobre la actuación de los funcionarios. Siguen los cargos que formula el Juez, los descargos que presenta el residenciado para amonorar o eliminar la pena, la sentencia en donde se les condena por el incumplimiento de las obligaciones y la apelación a ésta, derecho que tiene el residenciado de recurrir al Consejo para que se reconsidere el dictamen inicial. Además en ellos también se precisan los elementos que deben tomarse en cuenta para residenciar a un determinado funcionario y las obligaciones que tienen los Jueces de Residencia de cumplir cabalmente con estos Capítulos” (Ponce Marianela. *El Control de la Academia Nacional de la Historia Caracas 1985*. Tomo I, p. 54) *Gestión Administrativa en el Juicio de Residencia de Gobernador Torres de Navarro*. Ediciones de la Segunda).

Estos pasos se analizará detenidamente en la segunda parte de este trabajo.

### 2. *Nueva recopilación de las leyes de Castilla de 1.567*

La nueva recopilación incluye en su contenido las disposiciones de la Pragmática de 1.500 (Leyes VII a la XXI (excluyendo las leyes XI y XIX), título VII del Libro III) y sobre esa base disciplina aspectos no tratados por esa Pragmática.

Si se clasifican por materia se observa que tratan sobre la duración del juicio, oportunidad en que deben dar Residencia los Asistentes y Corregidores, prohibición a los residenciados de desempeñar otros oficios mientras no cumplan este requisito y los elementos que deben tomarse en cuenta para juzgar a un funcionario. Así mismo, determinan los deberes de los Jueces de Residencia, su juramentación en el Consejo y la obligación de hacer relación de la cuentas de propios, Penas de Cámara y gastos de justicia, de sisas y repartimientos. También hacen una breve alusión al procedimiento del Juicio.

Por otra parte se indican los Ministros a quienes debe seguirse Residencia. Muy explícitamente se precisan a los Corregidores y Asistentes, Gobernadores, Alcaldes Mayores, Tenientes, Alguaciles y Merinos. Provinciales de la Hermandad, Alcaldes de la Hermandad y los Alcaldes de Cañadas de Mesta. Del mismo modo, se señalan como funcionarios actuantes en el juicio al Juez de Residencia y al Escribano.

### 3. *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias (1.680)*

Constituye el cuerpo legal fundamental en donde se encuentran recogidas las disposiciones sobre jueces se residencia propiamente indianas.

Las disposiciones sobre juicios de residencia que contiene se encuentra en el Libro V (sobre Gobiernos y justicia ordinaria), y corresponde al Título XV (“De la Residencia y jueces que han de tomar”). Ese título contiene 49 de leyes.

Un análisis somero de estas normas revela en primer lugar el respeto a la base procedimental estructurada en las Pragmáticas de 1.500. Fuera de la fijación de la dirección del proceso (Leyes I y XXIX) y algunas disposiciones de mero trámite (Leyes XXXIV, XXXV, XXXVI, p. ej.) no innovan nada en relación con esa ordenación. La mayoría de las disposiciones constituye un catálogo de funcionarios residenciables, en algún caso incluso con precisiones territoriales. Así, por ejemplo, la Ley X ordena que sean residenciados los Correos Mayores del Perú y Nueva España.

## II. EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE RESIDENCIA

El análisis de las disposiciones anteriormente citadas, así como los anales de los juicios de residencia que se llevaron a cabo en Venezuela permite establecer un procedimiento bastante reiterado para tramitar estos juicios.

De acuerdo con la doctrina consultada el juicio de residencia se divide en tres grandes etapas. Una inicial, preparatoria, en la cual se designa las autoridades encargadas de llevar adelante el proceso y se sustancia éste, con el examen de los documentos pertinentes. Luego, la llamada residencia secreta, en la cual se examinan en testigos, se formula la residencia pública, en la cual cualquiera que tuviera alguna demanda contra el cargo y descargos y se dicta sentencia. Por último, la residencia podía exponerlo en un sólo proceso.

En mi opinión, esta división está reñida con la naturaleza misma del juicio de residencia y con específicas disposiciones del Derecho indiano. En efecto, la residencia pública constituye *dos juicios distintos*, con objetos, títulos y sujetos diferentes, por un lado; por otro, la llamada residencia secreta sólo lo es inicialmente, pero deja de serlo desde el momento de los cargos.

La residencia secreta y la residencia pública no son dos etapas de un mismo proceso. En realidad, la residencia secreta es un proceso *de oficio* sobre la actuación de un determinado funcionario, que concluye, luego de los cargos y descargos, *con una sentencia definitiva previa a la denominada residencia pública*. En otras palabras, la llamada residencia secreta concluye antes de la decisión de la residencia pública, de lo que se evidencia su independencia y el carácter separado de ambos juicios. Ello viene corroborado por la Ley XLI, Título IV, Libro II de la *Nueva Recopilación*, que ordena al Juez de residencia sentenciar los cargos de la secreta *aunque sobre algunos de ellos se haya puesto demanda pública*.

En segundo lugar, la residencia secreta no es en realidad tal, sino que se asemeja más bien a nuestro proceso penal, compuesto de una etapa sumarial, cuyo acceso está vedado al mismo reo, y una etapa plenaria. En el juicio de residencia, la etapa secreta consiste en realidad en dos secciones claramente delimitadas, una sumarial, en la cual el juez de la residencia examina documentos, y testigos *a espaldas del residenciado*, y una etapa plenaria, que comienza con la imposición de los cargos. Desde ese momento el reo actúa en el procedimiento, por lo que es impropio calificar de secreto al proceso desde entonces.

Estas consideraciones tienen una importancia procesal notable, pues revelan que el Derecho Indiano respetaba celosamente el derecho de defensa, que es el núcleo del proceso. No existió pues, un proceso inquisitivo que concluyera con sentencia definitiva *inaudita parte* -lo que podría pensarse si se llama a todo el iter hasta sentencia residencia *secreta*- sino que el reo tenía una clara oportunidad para alegar y probar lo que considerara oportuno.

Ello así, las etapas del juicio de residencia serían las siguientes:

### 1. *Residencia Secreta*

#### A. *Preparativos*

##### a. *Inicio de la residencia: Real Despacho*

El juicio de residencia comenzaba con un acto del Rey, conocido como Real Despacho, en el cual se determinaba los funcionarios a residenciarse, el juez de la residencia y el momento en que debía iniciarse el juicio.

Al respecto, debe notarse que una costumbre reiterada en estos juicios es la designación del sucesor del residenciado como juez de residencia. Ello era poco conveniente, pues favorecía que los jueces no indagaran y revelaran suficientemente las irregularidades, precisamente para continuar con ellas. Incluso en varias ocasiones la Corona intentó solventar esta situación (v. Real Cédula de 30-1-1618), pero por razones fiscales no se llevó a la práctica.

b. *Presentación de poderes ante el Cabildo*

Si el juez de la residencia aceptaba el cargo, era necesaria la aprobación de su nombramiento por parte del Cabildo para quedar legalmente investido. Si el cabildo aceptaba el nombramiento, el juez comenzaba sus funciones.

c. *Nombramiento de los funcionarios auxiliares*

La primera actuación del juez es el nombramiento de su personal auxiliar. Tal personal estaba constituido por; los escribanos de residencia, los jueces receptores y comisionados, el revisor de papeles, el asesor letrado, los alguaciles, pregoneros y chasquis.

d. *Determinación de los funcionarios a residenciarse*

Aunque el derecho preveía con bastante claridad qué funcionarios debían residenciarse, era necesario que el juez determinare en concreto quienes debían someterse al proceso. Esta tarea correspondía normalmente al escribano, quien debía investigar los nombres de los funcionarios designados por el jerarca residenciado (Gobernador o Capitán General en Venezuela).

e. *Auto de auxilio circular*

El último preparativo estaba constituido por el auto de auxilio circular. Se trataba de un acto del Gobernador en ejercicio, como máxima autoridad administrativa de la jurisdicción, mediante el cual suspendía en el ejercicio de sus cargos a todos aquellos funcionarios a residenciarse que se hallaren desempeñando sus oficios. Tal suspensión viene expresamente ordenada por la Ley XXX del Título XV del Libro V de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias.

B. *Etapa sumarial*

Concluidos los preparativos, comienza propiamente el juicio de residencia con actividades que pueden denominarse propiamente *judiciales*. Las estudiaremos a continuación:

a. *Reconocimientos*

Se trata de una actividad de sustanciación del proceso, asignada por la inmediatez probatoria, tal y como hoy pretende la más avanzada doctrina. El propia juez de la residencia examina documentos, edificios públicos y otras circunstancias, como elemento de importancia para la sustanciación del proceso. Esquemáticamente tales documentos son:

- A. Libros de Cabildo, Reales Cédulas, y Ordenanzas. Inventarios de escrituras.
- B. Protocolos de Contratos Públicos, causas civiles y criminales; tutelas y cura-telas de menores; testamentos.
- C. Medias Annatas.
- D. Deudas a la Real Hacienda, Penas de Cámara.
- E. Cuentas de Propios y Pósitos.
- F. Casas Capitulares y Carnicería.



b. *Edicto y pregón de residencia*

Mediante estos actos se hace público el inicio de la Residencia. Además, se notifica a quienes están interesados en la posibilidad de reclamar lo que consideren su derecho contra los residenciados. El edicto se fija en lugar público y debe ser pregonado en los lugares de la jurisdicción donde tiene lugar la residencia.

De acuerdo con cierta doctrina, el edicto y su pregón dan inicio a la residencia. Ello es falso, en mi opinión. El juicio, o al menos actividad judicial propiamente tal, comenzó con los reconocimientos. Estos, al tratarse de examen de material probatorio por parte del juez, son actos de naturaleza jurisdiccional. Mal puede entonces considerarse que el juicio comience después.

Lo que si da inicio con el edicto y pregón de la residencia es la *residencia pública*. Con estos actos, es de conocimiento general la existencia del juicio, y comienza el plazo de sesenta días para intentar las demandas públicas.

c. *Interrogatorios*

El juez de la residencia redacta varios interrogatorios destinados a los testigos que cita al efecto. Es este el principal acto de sustanciación del proceso, del cual extraerá los cargos que impondrá a los residenciados.

Esta etapa del juicio sigue siendo sumarial pues los residenciados no tienen acceso a los interrogatorios y, por ello, carecen de control sobre la prueba.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, estos interrogatorios son de enorme importancia, pues permiten elaborar un catálogo de las funciones de los residenciados y del grado de vinculación al derecho de su actuación. A este respecto, es notable que los interrogatorios no sufrían mayores cambios de una residencia a otra, pues era costumbre emplear los que contenían las obras clásicas de práctica forense o los que se habían utilizado en residencias anteriores. Ello le daba mayor recurrencia a las preguntas, con lo cual los datos permiten conclusiones más ciertas y estables sobre el estatuto del funcionario de que se trate.

C. *Etapa plenaria*

Concluidos los interrogatorios, el juez de la residencia o sus comisionados imponen a los residenciados de los cargos que se derivan de las pesquisas realizadas. Esta intervención del reo en el proceso hace que comience una nueva etapa del juicio, ahora signada por el contradictorio y por el ejercicio del derecho de defensa de los acusados.

a. *Imposición de cargos y descargos*

Con base en las evidencias obtenidas de los reconocimientos e interrogatorios, el juez elabora una lista de cargos que envía a los residenciados.

Estos presentan sus descargos normalmente en breve plazo. Al parecer, la legislación no fijaba ninguno.

b. *Sentencia*

Concluida la formulación de cargos, presentados los descargos por el residenciado, el Juez se ocupaba de dictar las sentencias correspondientes a la residencia secreta. La manera de efectuarla guardaba relación con los anteriores. Se elaboraba una sentencia por cada funcionario con su nombre, oficio desempeñado y fecha en que actuó. El procedimiento seguido fue el de precisar por separado las imputaciones y la pena asignada. Cada cargo

pronunciado contra el inculpado llevaba su correspondiente condena. Estas eran de distintas índole. Las hubo de multa; inhabilitación, temporal o perpetua; destierro o traslado. También se dio el caso en que se impuso la pena de muerte. En la Provincia de Venezuela con motivo del juicio seguido a Juan de Carvajal en el año de 1546, el Juez Juan Pérez de Tolosa dictó y llevó a efecto esa clase de condena, más es de advertir que las más frecuentes fueron las multas pecuniarias. Como contraparte, en las sentencias se consignaba el buen proceder de los residenciados, declarándolos, en oportunidades, como buenos ministros del Rey.

La realización de esta parte del procedimiento de la Residencia secreta la ejecutaba exclusivamente el Juez General. En efecto, los Jueces Receptores y comisionados debían enviar los recaudos evacuados en las localidades del interior de la Provincia hasta el estado de los cargos y descargos. El Juez Principal dictaba cada una de las sentencias, las cuales eran regresadas a los citados receptores quienes les daban la debida notificación (Ibídem, p. 339)

## 2. *Residencia Pública*

Esta se ejecuta a instancia de parte. De acuerdo con la normativa indiana, era posible a cualquier interesado intentar acciones contra los residenciados, en el plazo de 60 días contados a partir del pregón de la residencia.

Conocen de estas demandas los mismos jueces de la residencia secreta, y con un procedimiento contradictorio semejante. Se notifica al funcionario querrellado para que alegue lo que considere conveniente en contra de los cargos que les fueren imputados por el que intenta la acción pública.

### III. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS A LA LUZ DE LOS JUICIOS DE RESIDENCIA CELEBRADOS EN VENEZUELA

Expuesto suficientemente el procedimiento de los juicios de residencia, precederé a continuación al objeto del presente trabajo: cuál era y sobre qué recaía la responsabilidad de los funcionarios en la época hispana, de acuerdo con las sentencias de los juicios de residencia.

A este respecto, pude consultar los expedientes correspondientes a los juicios de residencia llevados a cabo a los Gobernadores y Capitanes Generales Welser y Juan Pérez de Tolosa y Manuel González Torres de Navarra. De ese modo, pude obtener información sobre un amplio espacio de la historia hispana en Venezuela, que incluye funcionarios tanto de la época de los Austríacos (Welser y Pérez de Tolosa) como de la etapa de la reforma borbónica (González Torres de Navarra). En ese orden los estudiaremos.

#### 1. *Juicios de residencia a los Welser*

##### A. *Juicios a Ambrosio Alfínger*

De acuerdo con los escritos de cargos que constan en el expediente del juicio de residencia intentado contra Alfínger y sus ministros (Cfr. Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. Tomo I, pp. 144 y ss. Publicaciones de la Academia Nacional de la Historia), las infracciones se imputaban a estos funcionarios pueden catalogarse de la siguiente manera:

- 1) Excesos en las represiones a sus subalternos
- 2) Homicidios y maltratos a los indios
- 3) Incumplimiento de órdenes reales
- 4) Incompetencia para nombrar jueces de residencia

De estos cargos, son propiamente administrativos sólo el 3º, y el pues los demás se refieren más propiamente a infracciones penales. De la sentencia correspondiente (Ibídem, pp. 150 y ss.) se deduce que los cargos más graves fueron remitidos a la Audiencia de la Española. Para los cargos más leves, que son propiamente los administrativos, se imponen sanciones pecuniarias.

Vale notar aquí como el Derecho Indiano conocía claramente la noción de competencia de los funcionarios, cuando es acusado Alfinger de carecer de poderes para nombrar un juez de residencia. Sin embargo, la sanción a esta infracción fue pecuniaria, y nada se dice sobre la validez o no del nombramiento.

B. *Juicio contra Nicolás Federman (1538) (Ibidem, pp. 197 y ss.)*

Los cargos que el juez de la residencia Antonio Navarro, formuló contra este Gobernador pueden clasificarse del siguiente modo:

- 1º Abusos y maltratos para con los indios.
- 2º Nombramientos efectuados sin tener competencia para ello.
- 3º Establecimiento de una marca para el oro distinta a la del Rey.

4º Prohibición de buscar oro, con los subsiguientes daños a la Real Hacienda y a los pobladores.

Se repite la precaución, que es una constante en todos los juicios examinados, por los indios. Las infracciones a las normas que les protegían se sancionan claramente.

Los demás cargos presentan una naturaleza administrativa más acentuada que en el anterior juicio. Sin embargo, y ello es capital para intentar un deslinde entre lo administrativo y lo penal en los juicios de residencia, los cargos que propiamente tienen una naturaleza más cercana a lo criminal son dejados a la Audiencia de la Española (Ibídem, p. 210). Así, los maltratados a los indios, los presuntos homicidios imputados a sus subalternos y las irregularidades en la marca del oro, se remiten a la Española. Solo se dicta sentencia en materia de nombramientos sin tener competencia para ello, y esta condena pecuniariamente a Federman. Se repite aquí la ausencia de decisión sobre la validez o no del nombramiento.

C. *Juicio a Enrique Inger, Gerónimo Sayler y Bartolomé y Antonio Welser (1.546).*

Los documentos de este juicio presentan más riqueza de cargos en materia administrativa. Básicamente, la mayoría de ellos pueden calificarse de incumplimientos a las capitulaciones suscritas por estos banqueros alemanes con Carlos V. (Ibídem, p. 310 y ss.). Así, la lista sería la siguiente:

- 1) No traer a las Indias 600 españoles, como estaba estipulado sino solo 250.
- 2) No poblar suficientemente la provincia.
- 3) No construir las fortalezas a que se habían comprometido.
- 4) Maltrato a los indios.

La sentencia motiva su decisión en el daño experimentando por la Real Hacienda por tales incumplimientos: la tierra no se había poblado ni descubierto, y en consecuencia no se habían causado los impuestos que la nueva actividad hubiere generado.

Las sanciones acordadas por la sentencia son pecuniarias. Sin embargo, la decisión del juez Navarro, de 28 de enero de 1.546, (Ibídem, pp. 353-355) parece apuntar hacia una condena por *daños y perjuicios*, desde que calcula el monto a pagar por los residenciados sobre la base de las cantidades que la Real Hacienda hubiera obtenido de haber cumplido los reos sus compromisos capitulares.

## 2. *Juicio contra Alonso Pérez de Tolosa (1.549)*

El expediente del juicio de residencia a Alonso Pérez de Tolosa es de un interés mayor (Cfr. Juicios de Residencia en la Provincia de Venezuela. Tomo II. Academia Nacional de la Historia. Caracas 1980, pp. 107 y ss). Aparecen cargos nuevos que permiten conclusiones de enorme importancia y, por otro lado, surge un nuevo tipo de sanciones.

La lista de cargos que, de acuerdo al método que nos hemos fijado, permite un acercamiento a las atribuciones de los funcionarios, es la siguiente, esquematizada:

- 1) Maltrato a los indios
- 2) Vicios de jugador del Gobernador y promoción del juego en la Ciudad de Coro.
- 3) Aceptación de regalos
- 4) Negligencia en el mantenimiento de las obras públicas: calles puentes.

Aparecen en este juicio dos categorías novedosas y de típico carácter administrativo: la corrupción de los funcionarios y la negligencia en el mantenimiento de los servicios públicos. Sin embargo, con respecto a estos cargos la sentencia del juez de la residencia Alonso Añez de Villasinda es de absolución, por lo que nos es imposible determinar que sanción hubiera aplicado. En los cargos de sustancia administrativa que consideró ciertos, condenó al residenciado a penas pecuniarias.

La novedad de este juicio está es la sanción que aplica a los abusos que el residenciado infringió a los indios: *la inhabilitación administrativa por diez años* (Ibídem, p. 127 y 128). Se trata del único caso de toda la documentación relativa a juicios de residencia que he examinado que contempla una sanción de esta naturaleza, típica de la responsabilidad disciplinaria propia de nuestro derecho funcional.

La aplicación de este tipo de sanción permite concluir que existe una verdadera sujeción jerárquica de los residenciados a la Corona, ya que ésta podía, a través de los jueces de la residencia, destituir a los funcionarios del cargo de que se trate y, más aun, impedir su regreso por la vía de esta inhabilitación.

## 3. *El juicio de residencia a Manuel González Torres de Navarro*

La consulta del expediente de este juicio se centró fundamentalmente en los cargos que los respectivos jueces imponían a los residenciados, y de las sentencias correspondientes.

Los escritos de cargos referidos son normalmente lacónicos, y se limitan a exponer sucintamente las infracciones a sus deberes de los funcionarios residenciados. Tales cargos son consecuencia de la indagación sumaria que realizó el juez durante la llamada pesquisa secreta, descrita anteriormente. Es de notar como estos escritos de cargo no contienen ninguna motivación: no hay referencia en ellos a las circunstancias concretas de la indagación sumaria, por lo que es imposible reproducir el proceso mental que llevó al juez a establecer esos cargos y no otros (Cfr. PONCE Mariana El Control..., cit., Tomo II, pp. 240 y ss).

Concentrándose en los cargos de Gobernadores, sus tenientes y corregidores, Ponce considera que un examen cruzado de lo dispuesto en la recopilación de las Leyes de Indias y en los interrogatorios del mencionado juicio de residencia concluye en que tales funcionarios debían ejercer las siguientes funciones:

- 1) Obligación de vigilar la forma de vivir de los indios, policía, mantenimientos, usos y buenas costumbres.
- 2) Abastecimiento de mantenimientos y conservación de cárcel y carnicería en las ciudades.

- 3) Administración de justicia en los lugares acostumbrados, excepto en los escritorios de los Escribanos.
- 4) Actuación en causas civiles y criminales distintas a las correspondientes a los Alcaldes ordinarios.
- 5) Otorgamiento de licencia para los vecinos que necesitasen salir de la Provincia.
- 6) Cuidar de todo lo relativo a los indios.
- 7) Cuidar y controlar los juegos prohibidos, amancebamientos, etc.
- 8) Ejecutar las penas de Cámara
- 9) Cumplir el contenido de Reales Cédulas y Cartas.
- 10) Buen funcionamiento de la cárcel.
- 11) Cuidar y llevar las cuentas de los propios de la ciudad.
- 12) Cobro de la burla de la cruzada.
- 13) Impedir la construcción de conventos y colegios sin cédulas del Rey.
- 14) Obligaciones administrativas en lo militar, dotación de tropas y fortificaciones.

Como puede verse, corresponden al Gobernador, a sus tenientes y Corregidores funciones de naturaleza eminentemente administrativa, si se exceptúan las atribuciones judiciales mencionadas. De hecho, buena parte de su labor podrían englobarse hoy en día en el llamado cometido de policía, como es el caso del cuidado de los indios, licencias para salir de la provincia, cumplir el contenido de las reales cédulas, visitar y mantener servicios públicos como es el caso de la cárcel.

Otro aspecto que merece destacarse es la sujeción jerárquica entre los Tenientes y los Gobernadores. En al menos un caso, el incumplimiento de las órdenes del Gobernador se considera una infracción (Sentencia de 20-9-1.787 contra Antonio Ovalle; y Ponce, Marianela, cit... Tomo II, p. 252).

Por otro lado, una de las potestades más importantes de los funcionarios en estudio era la seguridad pública. Multitud de sentencias condenan a los residenciados por falta de seguridad en la cárcel, indolencia en reprimir los delitos, etc. Esta es también típica atribución de policía.

Las demás infracciones que representan el grupo de los cargos y sentencias están constituidos por inobservancia de deberes formales: no llevar libro donde se asienten las penas de Cámara, omisiones en registros y expedientes judiciales, etc. Se trataba de meras obligaciones burocráticas, propias de un administrador que empezaba a sentir el influjo de las reformas de Carlos III.

Sin embargo, ésta prolija descripción de las funciones de los Gobernadores no viene aparejada por una correspondiente precisión de la responsabilidad por su incumplimiento. Si se analiza el expediente del juicio de residencia que ahora estudiamos, vemos que la única sanción que aplica el juez es la pecuniaria; multas por cantidades variadas de acuerdo con la infracción. Al parecer, monto de la respectiva multa está dejado a la discreción del juez: consta en los documentos examinados que, por ejemplo, en el caso del incumplimiento del deber de llevar Libro de Penas de Cámara, muy común, se imponen multas entre doscientos y dos mil maravedíes, sin que aparezca de los cargos o del fallo circunstancias que hicieren más grave el incumplimiento en uno u otro caso.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El examen de los expedientes de algunos de los más representativos juicios de residencia celebrados en Venezuela durante el período hispano permite concluir que existía un verdadero sistema de responsabilidad funcional, que se actuaba con este examen judicial de la labor del funcionario al terminar su mandato.

2. Desde el punto de vista administrativo, las potestades atribuidas a los funcionarios correspondía básicamente al cometido de policía (buen orden de las Ciudades, vigilancia de la inmigración y emigración, aspectos de seguridad, cárcel y carnicería, obras públicas).

3. Sin embargo, la que parece ser la principal preocupación del Derecho Indiano y de su sistema de responsabilidad funcional era el bienestar de los indios. A la infracción de las reglas establecidas en favor de los indígenas se reservaban las sanciones más graves, como la inhabilitación y el destierro.

4. Los juicios de residencia fueron también, pero especialmente en la etapa de la Conquista, el foro de la corrección de delitos cometidos por los funcionarios residenciados.

5. Puede afirmarse que el sistema de responsabilidad funcional propio de los juicios de residencia era esencialmente *administrativo*, desde que consiste básicamente en imponer sanciones pecuniarias por infracciones a los deberes del cargo que se tratase.

6. Sin embargo, existe también trazos de responsabilidades disciplinarias por incumplimiento de órdenes e instrucciones, sancionadas por lo tanto con medidas de otro orden, como la inhabilitación administrativa.

7. Puede hablarse también especialmente en la etapa correspondiente a la Conquista, de una responsabilidad *civil* de los funcionarios residenciados, desde que la motivación de las respectivas sentencias se basa en el perjuicio económico a la Real Hacienda causado por el funcionario.

8. La determinación de las responsabilidades y sanciones estaba dejada al juez, al menos en buena medida. No puede hablarse -sería anacrónico, además-, del principio de legalidad sancionatoria en el Derecho Indiano.

# *Naturaleza jurídica de los partidos políticos y de los actos que de ellos emanan*

Diana González  
Abogado

## SUMARIO

### INTRODUCCION

- I. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN VENEZUELA. IMPORTANCIA
- II. REFERENCIAS DOCTRINARIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS
- III. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y DE LOS ACTOS QUE DE ELLOS EMANAN
- IV. TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE PARTICULARES
  1. *Origen y evolución jurisprudencial en Francia.*
  2. *Posición de la doctrina en relación a los actos administrativos emanados de particulares.*
  3. *Evolución Jurisprudencial en Venezuela.*
  4. *Condiciones que deben tener los Actos de los Particulares, para que sean calificados como Administrativos.*
  5. *Aplicación de la teoría de los actos de autoridad de los partidos políticos.*

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA

### INTRODUCCION

Los partidos políticos en Venezuela han jugado un papel decisivo en nuestro desarrollo político, económico y social. En tal virtud, resulta interesante a los estudiosos del Derecho Administrativo realizar un análisis evolutivo de los criterios establecidos por la jurisprudencia para calificar, en primer lugar, su naturaleza jurídica y consecuentemente el tipo de actos que de éstos emanan, a los fines de determinar si pueden ser objeto del control contencioso administrativo.

Es preciso destacar que la labor investigativa en esta área resulta desde todo punto de vista ardua pues como se verá en el desarrollo del trabajo, son muy pocos los casos en que los tribunales de esta jurisdicción (mal llamada jurisdicción) se han pronunciado expresamente sobre esta materia.

Paralelamente, se consideró importante destacar la posición de la doctrina respecto al punto específico de la naturaleza jurídica, para luego indudablemente analizar su criterio en relación a los actos administrativos emanados de particulares, perspectiva dentro de la cual algunos tienden a estudiar los actos de los partidos políticos.

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

Sin embargo, la materia objeto del presente trabajo ha sido poco analizada en su particularidad por la doctrina, tanto nacional como extranjera, razón por la cual la importancia de esta investigación recobra un mayor valor.

A todo evento, en las hojas que siguen no sólo he plasmado lo que ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia, sino que he querido fijar mi posición al respecto a la luz de dichos principios doctrinales y jurisprudenciales, como una forma de hacer un pequeño aporte para tratar de vislumbrar un tema tan interesante y polémico.

## I. ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN VENEZUELA. IMPORTANCIA

El origen contemporáneo del sistema de partidos en Venezuela tuvo lugar en los años cuarenta, período caracterizado por una fuerte pugna entre los partidos políticos de la época, la cual se vislumbraba como irreconciliable.

Con la revolución democrática de 1958, los partidos políticos luego de un largo período de clandestinidad, motivada por el régimen imperante y contestes en la necesidad de un consenso para lograr el establecimiento y mantenimiento de un nuevo régimen democrático, suscriben el 31 de octubre de 1958 el “Pacto de Punto Fijo”, cuyos ideales inspiraron la Constitución de 1961, en lo que a la organización política se refiere. Se establece así, un Estado Democrático y Social de Derecho, estructurado en un sistema de representación democrática de los partidos políticos, quienes desde ese momento se convierten en los conductores de la vida política y sus relaciones se basan en relaciones competitivas de multipartidismo y pluralismo ideológico<sup>1</sup>.

De lo expuesto se puede observar la importancia que en Venezuela han tenido los partidos políticos en el desarrollo de la vida política del país, al punto que algunos autores califican nuestro sistema, como una democracia de partidos.

Este planteamiento conduce al análisis de la naturaleza jurídica de los partidos políticos y el tipo de actos que dictan, para lo cual se hará referencia tanto a la posición doctrinal como a la jurisprudencial.

## II. REFERENCIAS DOCTRINARIAS SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Existen múltiples concepciones acerca de la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Al respecto, los autores españoles García Escudero Márquez y Benigno Péndas García<sup>2</sup> resumen las diversas posiciones de la siguiente manera:

En primer lugar, quienes consideran los partidos políticos como asociaciones privadas, a veces carentes de personalidad jurídica. Este es el criterio acogido en Italia y es el más aceptado en los países anglosajones.

Hay otro sector de la doctrina, fundamentalmente la doctrina francesa y alemana, que los conciben como asociaciones de naturaleza privada que cumplen fines públicos o de interés general.

En la Sentencia del 21 de febrero de 1983, el propio Tribunal Constitucional de España, consideró que los partidos políticos son creaciones libres y producto, como tales, del

---

<sup>1</sup>. Vid. Brewer C., Allan R.: “*Problemas del Estado de Partidos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p.11.

<sup>2</sup>. Vid. Piedad García Escudero Márquez y Benigno Péndas García. “*Consideraciones sobre la Naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos*” en Revista de Administración Pública N° 115, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988, p. 379 y ss.



ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22 de la Constitución Española. De donde concluye, que los p.p. no son órganos del Estado, y el poder que ejercen, les viene dado de sus estatutos que son libremente aceptados por sus miembros y que sólo puede verificarse sobre quienes en virtud de una opción personal y libre forman parte de los mismos. Sin embargo, destaca el Máximo Tribunal, que aunque no forman parte de los órganos del Estado ni de los poderes públicos, tienen “relevancia constitucional”, pero esta relevancia no conduce a su publicación, puesto, que es de la propia esencia del Estado Social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no público, que cumplan fines de importancia constitucional o de interés general.

Otra tesis, dirigida por una parte de la doctrina italiana siguiendo a Biscaretti, conciben a los partidos políticos como entes auxiliares del Estado. En efecto, consideran que aun cuando los partidos políticos realizan funciones en interés propio o de sus asociados, son en cierto sentido, “presupuestos” del ordenamiento estatal, porque muchas de sus actividades redundan en beneficio del Estado y de la colectividad y pueden por ello, enlazando con la tesis anterior, ser calificadas como personas públicas. Según esta posición los partidos políticos se situarían como sujetos auxiliares del Estado, al lado de los particulares que ejercen en un momento dado, funciones públicas, como los concesionarios de servicios públicos, entre otros.

Los autores citados resumen en dos grandes teorías o posiciones las anteriores tendencias, una teoría privatista y una publicista. La primera la denominan concepción asociativa y, a su juicio, es la que tiene mayor asidero. En efecto, desde el punto de vista jurídico constitucional, al igual que la Constitución venezolana, la italiana y la alemana, ubican a los partidos políticos como expresión de la libertad de asociación. Sin embargo, en el caso español tal fundamento no tendría mayor valor por la especial referencia que en ella se hace de los partidos políticos, de donde el verdadero fundamento se encuentra en el hecho de que tanto su creación, como su disolución, resultan en esencia del libre acuerdo de los asociados, puesto que el vínculo jurídico surge con el acto constitutivo.

La teoría publicista se fundamenta en la importancia decisiva que estas organizaciones tienen en las democracias moderna, pero se le critica que su reconocimiento constitucional no obliga a identificarlas como órganos estatales. Los autores comentados citan a Triepel, para quien los partidos políticos no son órganos del Estado, puesto que su voluntad no vale, desde el punto de vista jurídico, como voluntad del éste. Además, se destaca el hecho de que si es difícil aceptar el carácter de órganos del Estado de aquellos grandes partidos que tienen una considerable representación, cuanto más difícil será aceptarla de aquellos que él califica como fantasmagóricos, que no van más allá del mero círculo íntimo de sus integrantes. De modo que, se afirma que no está dentro de las facultades de los particulares el crear, sin más, órganos del Estado, no obstante la importancia y el reconocimiento constitucional que tienen, pero este reconocimiento les viene dado, según García y Pendas, porque son constitucionalmente necesarias, puesto que expresan un valor superior, como es el pluralismo político.

Finalmente, concluyen afirmando que los partidos políticos son y deben ser en una democracia pluralista “*mas sociedad que Estado*”, es decir, asociaciones privadas, cuya creación se ampara en el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos y no en un acto del poder público, son constitucionalmente necesarias como expresión del pluralismo político y protagonistas, sin monopolios ni privilegios, del desarrollo de ciertas actividades de interés general.

Esta posición pareciera ser la más aceptada en Venezuela tanto por la doctrina como por la jurisprudencia (cuya posición será plasmada posteriormente) e, incluso, la definición que da el artículo 2 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, es categórico al respecto, pues los define como agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del

país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos, de donde se desprende al naturaleza eminentemente privada, fundada principalmente en el derecho de asociación, tal y como también se desprende del artículo 114 constitucional, al reconocer el derecho de todos los venezolanos de asociarse en partidos políticos.

De manera que, siguiendo el sistema que el maestro Brewer-Carías acoge para clasificar las personas jurídicas en el Derecho Administrativo, partiendo de la interaplicación del derecho público y privado, y abandonando la tesis que propugnaba la clasificación entre personas públicas y privadas según el régimen que le era aplicable, podemos decir que los partidos políticos son personas no estatales de derecho privado, puesto que la forma jurídica que utilizan para su constitución es absolutamente propia del derecho privado (artículo 19 del Código Civil). En efecto, son corporaciones de carácter privado, donde predomina el sustrato personal y no forman parte de la organización general de la administración del Estado. No obstante, como ha quedado claro, la importancia y valor constitucional que tienen en las democracias modernas no implica que se les dé carácter público.

En el marco del conocido “Pacto para la reforma del Estado”, se han creado dos proyectos de reforma de la Ley de Partidos Políticos, de los cuales tengo conocimiento. En el primero de ellos, de 1988, se apunta a la tesis publicista y con él se pretendía otorgarles a los partidos políticos, específicamente, personalidad jurídica de derecho público. En el segundo, de 1991, se consagra al partido como una organización ciudadana con fines públicos y cuyos objetivos sólo deben alcanzarse utilizando métodos democráticos.

Así mismo, dentro del Proyecto de Reforma General de la Constitución de 1992, se define la función de los partidos políticos como de interés público y, entre otras cosas, se permite la posibilidad de existencia de grupos de electores con formas de asociación política distinta a los partidos políticos.

### III. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y DE LOS ACTOS QUE DE ELLOS EMANAN

A los fines de iniciar el presente análisis, se considera prudente partir de una decisión que tuvo lugar seis años después de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Venezolana de 1961, que como se dijo anteriormente, consolidó el Estado de Partidos que actualmente caracteriza nuestro sistema democrático<sup>3</sup>.

Se trataba de una demanda de nulidad incoada por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa, mediante la cual solicitó a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, declara la nulidad absoluta de las decisiones del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Democrática, del 24 de octubre de 1967 y del Comité Directivo Nacional del mismo partido, de 29 de octubre del mismo año, a través de las cuales se le desplazó de la Presidencia de Acción Democrática. Al analizar su competencia para conocer del recurso interpuesto, la Corte se consideró incompetente por las razones siguientes:

“En el caso de autos se impugnan acuerdos tomados por un partido político, y no obstante que éstos son instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la propia Constitución, de tal hecho no se sigue que sean organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa”.

De esta manera fijó la Corte su incompetencia para conocer de los recursos de nulidad intentados contra las decisiones de los partidos políticos, por considerar que los mismos no

---

<sup>3</sup>. Vid. Sentencia de la C.S.J., SPA Accidental, de 29 de noviembre de 1967, en el caso Luis Beltrán Prieto Figueroa Vs. A.D.

son organismos del Poder Público ni sus actos pueden considerarse actos administrativos. El fundamento de esta posición estuvo indudablemente en la teoría orgánica imperante en la época para definir el acto administrativo, recogida en el artículo 7° ordinal 9° de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal, el cual establecía dentro de las atribuciones de la referida Corte el “Conocer en juicios contenciosos de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general *de los actos de autoridad administrativas*, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales...”

Sin embargo, el 30 de enero de 1973, la referida Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia<sup>4</sup> sostuvo una posición distinta, al conocer del recurso de nulidad intentado por dirigentes de Partido Político Cruzada Cívica Nacionalista, contra decisiones del Consejo Supremo Electoral de 29 de enero y 18 de junio de 1970, mediante las cuales, en virtud de las irregularidades incurridas para la Convocatoria de la II Convención Nacional del referido partido para elegir a sus dirigentes, denunciadas por el ciudadano Abdelkader Márques, el Consejo Supremo Electoral se abstuvo de reconocer la validez de lo acordado en esa Convención, en lo referente al nombramiento de los miembros de la Jefatura Nacional del Partido en cuestión. La parte actora alegó que con esas decisiones, el referido Consejo abrió la posibilidad de la intervención de terceros, que no figuran como militantes del mismo, en asuntos que sólo interesan al partido, como ente moral y a sus miembros, como militantes del mismo y que no tienen ninguna relación con cuestiones de derecho público, ni con infracciones e incumplimiento de la Constitución, Códigos y Leyes Nacionales.

Frente a estos planteamientos, la Corte hizo suyos los argumentos esgrimidos en el Informe de la Comisión de Legislación Electoral y Registro Control de los Partidos Políticos de 22 de enero de 1970, aprobado por el Consejo Supremo Electoral, que cursaba en autos, donde se examinó la naturaleza jurídica de los partidos políticos y la posibilidad de que terceras personas, ajenas a la organización política, puedan válidamente impugnar sus actos. En el referido informe se expresó lo que sigue:

“En líneas generales podemos indicar que la casi totalidad de los tratadistas de Derecho Constitucional están acordes en considerar a los partidos políticos como asociaciones de Derecho Público que, de una manera u otra, de acuerdo con la orientación del Estado, constituyen fuentes del poder.

(omissis)

Un partido político en Venezuela, es pues, un ente cuyo origen arranca de la propia Carta Fundamental, pero cuya gestión, no se cumple o se desarrolla en forma arbitraria, sino más bien sujeta a un conjunto de normas especiales que la regulan. Ese conjunto de normas evidentemente de orden público, hacen que su cumplimiento no sólo se haga obligatorio para todos, sino que ello interesa a toda la comunidad; lo cual, dicho en otras palabras, o argumentando a contrario, podríamos sintetizar afirmando que todo ciudadano está interesado en que las normas que rigen esas asociaciones sean cumplidas, tanto en la porción en que ellas están regidas por Leyes y Reglamentos como en aquellas que se regulan por sus propios estatutos o actas constitutivas.

Como consecuencia de todo lo anteriormente analizado, esta Comisión considera que el partido político en Venezuela; en tanto en cuanto es un ente de carácter público por su origen, por su naturaleza y por su gestión necesariamente genera una serie de actos que directamente interesan a toda la comunidad”.

---

<sup>4</sup>. Vid. Sentencia de la SPA de la CSJ de 30 de enero de 1973, con ponencia del Magistrado Miguel Angel Landáez, en el Caso Cruzado Cívica Nacionalista Vs. C.S.J., en Gaceta Forense, Tercera Etapa, año 1973, N° 79 P. 23 y ss.

Sobre la base de este Informe, la Corte concluye afirmando que el partido político constituye un ente jurídico de Derecho Público, cuya existencia y fines están expresamente previstos en la Constitución y la ley y que dada su naturaleza, a cualquier ciudadano le corresponde el derecho de denunciar ante el superior organismo electoral, las infracciones a la Ley y a sus propios estatutos, en que a su juicio, haya podido incurrir un partido determinado, debiendo el Consejo Supremo Electoral admitir la denuncia y decidir acerca de ella, pronunciamiento que podrá, a su vez, ser apelable para ante la Corte, si la decisión del Consejo afecta la existencia misma del partido a su normal funcionamiento.

De manera que con esta decisión, nuestro Supremo Tribunal cambió la posición que sostenía en relación a la naturaleza jurídica de los partidos políticos, ya que aceptó su naturaleza pública; sin embargo, en relación a los actos que emanan de éstos no admitió la posibilidad de su impugnación directa ante la jurisdicción contenciosa, ya que consagró que en estos casos, el Consejo Supremo Electoral actúa como un órgano administrativo contralor de la actividad de los partidos políticos, en el sentido de que a él le corresponde conocer las controversias que se susciten en el seno del partido, que pongan en peligro su propia existencia y decidir las de tal forma que sea esta decisión el objeto del control contencioso administrativo.

Ahora bien, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en decisión del 16 de noviembre de 1989, en el caso COPEI<sup>5</sup>, si bien no se pronunció expresamente sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos fijó, en mi opinión, una doctrina muy importante que más tarde serviría de base para todas las sentencias en que, como punto previo, tuvieran que determinarse la competencia del juez contencioso administrativo en materia de amparo, cuando los derechos y garantías denunciadas como vulnerados son o tienen que ver con el derecho de asociarse en partidos políticos. En esta oportunidad expresó la Corte:

“Resulta concluyente, por tanto, que los derechos y garantías constitucionales denunciadas como vulneradas por el presunto agravante son, fundamentalmente, derechos políticos que tienen que ver con el derecho de sufragio y el derecho de asociarse en un partido político. Igualmente, se denuncian como vulnerados el derecho a la defensa y el derecho de petición, cuyo contenido, en el caso concreto, es de naturaleza administrativa. En efecto, la naturaleza y contenidos de los derechos denunciados encuentra sede jurisdiccional afín con los Tribunales contencioso-administrativos. En consecuencia, el conocimiento de amparos cuyo objeto tutelado sean derechos de índole político administrativa, como en el caso concreto, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativo.

Así se declara.

2. Ahora bien, determinado como ha quedado que la competencia corresponde, conforme al criterio material de afinidad predominante en la Ley, a la jurisdicción contencioso-administrativa, para la Sala a precisar cual es dentro de esa jurisdicción, el Tribunal competente para conocer en primera instancia, del presente caso”.

omissis

“Conforme al contenido del artículo 185, numeral 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (...) conocería residualmente esa Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la materia afín con los derechos políticos conectados con

---

<sup>5</sup>. Vid. Sentencia de la SPA de 16 de noviembre de 1989, con ponencia del magistrado Luis Enrique Farías Mata, en el caso Julios Cesar Moreno, Humberto Calderón Bertí, Agustín Berríos y Juan José Caldera Vs. COPEI

el sufragio y con el de asociación a un partido político garantizados plenamente por la Constitución, pero sólo en la medida en que no se trate de la competencia en razón de la alta jerarquía del Consejo Supremo Electoral (extendidas por razones prácticas y siempre excepcionales a otros organismos electorales); competencia excepcional contemplada en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Sentada la afinidad por la materia que en el caso concreto tiene la jurisdicción contencioso-administrativa, resulta concluyente la competencia de esta para conocer de todos y cada uno de los aspectos del amparo planteado; así lo decide la Sala, por vía de regulación de competencia.”

La referida decisión sentó un precedente en la determinación de la competencia del juez contencioso administrativo en materia de amparo, ya que abandonó la tendencia que se había sentado con sentencias como Colectivos Bripaz e Instituto Pedagógico de Caracas, con las cuales se negó la posibilidad de que la jurisdicción contencioso-administrativa conociera de recursos de amparos autónomos en materias cuyo conocimiento corresponde por esencia a aquélla.

En efecto, mediante esta sentencia la Corte consolidó el criterio de la afinidad para determinar la competencia del juez contencioso-administrativo en materia de amparo y, al mismo tiempo, cuando la Corte Suprema utilizó la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para atribuirle la competencia de amparos en donde se denunciaran derechos políticos y específicamente el de la asociación a partidos políticos, estableció, aunque no expresamente, que los actos de los partidos políticos se entiende que son emanados de “autoridades”. En efecto, el ponente alude al artículo 185 ordinal 3º, el cual transcrito a la letra reza:

“La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sería competente para conocer:

(omissis)

3º De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad *contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes* a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal;... “ (Subrayado Nuestro)

De manera que, con la remisión a la norma precedentemente señalada, la Sala calificó tácitamente como “actos administrativos emanados de autoridades” a los actos de los partidos políticos, cuyo conocimiento siempre correspondería en primera instancia a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, como veremos más adelante, esta no fue la interpretación acogida.

En efecto, mediante sentencia del 26 de agosto de 1989<sup>6</sup>, emanada también de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, el magistrado ponente Dr. José Agustín Catalá, para pronunciarse sobre un recurso contencioso administrativo de anulación intentado contra una decisión del Tribunal Disciplinario Nacional del Partido Acción Democrática, consideró como punto previo la naturaleza jurídica de los partidos políticos a los fines de determinar si sus actos constituyen actos administrativo susceptibles de impugnar ante la jurisdicción contencioso administrativa. A tales fines, hace alusión a los diversos criterios expuestos por la doctrina para establecer la diferenciación entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

---

<sup>6</sup>. Vid. *Revista de Derecho Público* N° 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 149 y ss.

1.- En primer lugar, el criterio que atiende a los fines públicos o privados que realiza la persona jurídica. En este sentido, destaca la insuficiencia de este sistema, pues un mismo fin puede hacer surgir, según las circunstancias, un organismo paraestatal de naturaleza pública, o una persona jurídica privada.

2.- En segundo lugar, alude al criterio de la existencia de prerrogativas, según el cual, toda persona de derecho público participa del Poder de Imperio propio del Estado, que la colocan en una posición de preeminencia sobre los sujetos privados.

3.- En tercer lugar, hace referencia al sistema de la integración de la persona jurídica a la estructura del Estado y destaca que el mismo ha sido objeto de críticas, fundadas en la existencia de personas jurídicas de derecho público que, sin formar parte de la estructura general del Estado, el legislador expresamente les da ese carácter.

4.- El cuarto criterio está determinado por la forma jurídica de creación del ente. En este sentido, se reconoce el carácter público solamente a entidades que tienen su origen directamente en un acto del poder estatal.

5.- Finalmente, hace referencia la Corte al criterio de la forma, según el cual, son personas públicas las que adopten una forma propia del Derecho Público y privadas las que adopten una forma que corresponda al Derecho Privado, como por ejemplo las asociaciones civiles, las sociedades civiles y las sociedades mercantiles, las cuales en opinión del sentenciador, conservan su naturaleza privada aún cuando formen parte de la Administración Pública.

Destaca el magistrado ponente que la doctrina se pronuncia por lo no escogencia de un criterio único, sino por la concurrencia de varios de los citados precedentemente, para realizar la calificación jurídica del ente de que se trate. Sin embargo, a juicio de la Corte, los siguientes son los criterios fundamentales:

- 1.- Su ubicación dentro de la Administración Pública.
- 2.- El disfrute de prerrogativas inherentes al Estado.
- 3.- Creación por un acto del Poder Público.

Luego de hacer un análisis de la aplicación de estos criterios a los partidos políticos a los fines de determinar su naturaleza jurídica, concluye afirmando que éstos no son personas jurídicas de derecho público, pues ni forman parte de la estructura de la Administración Pública, ni han sido creados por actos del Poder Público y ninguna disposición legal les ha acordado el ejercicio de prerrogativas.

En el mismo sentido, descarta la posibilidad de que sus actos puedan ser calificados como denominados por la doctrina “actos de autoridad”, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa, de modo que cualquier divergencia que surja como motivo de una decisión del partido político que afecte intereses de un particular, debe someterse a la consideración del Consejo Supremo Electoral, de conformidad con la Ley de Partidos Políticos y será contra esta decisión que se intente el recurso correspondiente ante la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, concluye afirmando lo siguiente:

“Los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional *no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función*, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.

Por las razones expuestas, al no poder calificarse como actos administrativos los impugnados ante esta instancia jurisdiccional, por tratarse de un acto emanado de un partido político, esta Corte debe declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado ya que sólo contra los actos administrativos procede el ejercicio del mencionado recurso, y así se decide.”

De las sentencias que en esta materia se han dictado, considero que la precedentemente citada constituye una de las más importantes, pues por primera vez, se hace un razonamiento lógico deductivo para expresar categóricamente que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público y sus actos no pueden considerarse como actos administrativos, ni siquiera como actos dictados por una “autoridad administrativa”. Esta posición entra en contradicción con el criterio sostenido, aunque no expresamente, en el caso COPEI.

Continuando con esta evolución, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en una decisión de 10 de octubre de 1990, ponencia de la Dra. Hildegar Rondón de Sansó<sup>7</sup>, en el caso de un amparo constitucional intentado por los ciudadanos Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez contra la decisión de la Dirección de Política Nacional del Partido Político Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), que revocó la decisión acordada por la Comisión Electoral Nacional del 23 de agosto de 1990, de suspender las elecciones internas del partido en vista de que los listados se encontraban viciados de irregularidades.

De esta sentencia es procedente destacar tres aspectos. En primer lugar, en el auto de admisión, la Corte, acogiendo la doctrina sentada en el caso COPEI, asume la competencia para decidir el recurso de amparo intentado, de la siguiente forma:

“En consecuencia, puesto que la afinidad de los derechos políticos quedó establecida por el legislador del Amparo en un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Sala Político Administrativa, pero en el caso de la competencia de la Sala determinó expresamente de cuales autoridades debía emanar para que le estuviera atribuido su conocimiento ha de pensarse que cuando el acto emana de una persona jurídica, como en este caso, la competencia, al no estar atribuido expresamente a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y así declara.”

En segundo lugar, si bien la ponente no trata expresamente el tema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, cuando examina el alcance del mandamiento de amparo en el caso concreto, califica el acto denunciado como un acto administrativo general no normativo y en consecuencia lo ubica dentro del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual expresamente consagra que 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...” (Subrayado nuestro).

En este sentido expresó:

“Al efecto se observa que, si bien el amparo contra un acto individual recae tan solo sobre el agraviado, en el caso presente se trata de un acto general, sin ser normativo, en virtud de lo cual se ubica en el supuesto del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual acarrea, según los actores, la lesión de sus derechos constitucionales, por haber creado una situación que afecta un determinado proceso electoral, en razón de lo anterior, el efecto que se

---

7. Vid. Sentencia de la CPCA, de 10 de octubre de 1990, magistrado ponente Hildegard Rondón de Sansó. Caso Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez vs COPEI.

obtenga con el amparo no puede limitarse simplemente a los solicitantes sino que se extiende a la comunidad que habría quedado afectada por el acto que originara la presunta lesión. De allí que resulte infundado el alegato de la Fiscalía, ya que de ser declarado el amparo y acordada la pretensión deducida en el mismo, su consecuencia no podría ser otra que la paralización del proceso electoral; la corrección de los listados y la fijación de una nueva fecha para que dicho proceso se realice.”

Por último, es procedente destacar el voto salvado del Dr. Jesús Caballero Ortos en relación a la aludida calificación del acto del M.E.P. como acto general no normativo. En relación a esto, sostuvo que los partidos políticos no pueden dictar actos administrativos, ni desde el punto de vista orgánico, por no formar parte de la Administración Pública, ni desde el punto de vista material, por no encontrarse habilitados para ello por la Ley. Al mismo tiempo, en relación a la doctrina sostenida en el caso COPEI, acogida por el auto de admisión, expuso el siguiente criterio:

“Si esta Corte es competente para conocer de acciones autónomas de amparo contra actuaciones que puedan tener lugar en el seno de un partido político, tal competencia no deriva de la calificación de sus actos o actuaciones como administrativas, sino -como estimo que ha quedado aclarado en el auto de admisión- por la afinidad entre los derechos políticos que puedan vulnerarse y la competencia de un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, acogiendo así la tesis de la afinidad consagrada en el artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y ampliamente desarrollada por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 16 de noviembre de 1989.”

Sin embargo, la referida sentencia fue apelada por Adolfo González Urdaneta, representante del M.E.P., y el 21 de mayo de 1991, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la revocó en todas sus partes<sup>8</sup>. En relación al punto de la sentencia apelada que se ha traído a colocación, la Corte destacó el carácter personalísimo de la acción de amparo y expresó que en tal virtud, no podría, como lo pretendió la sentencia apelada, por solo mandato del tribunal en su decisión, que cuando el acto es general, sin ser normativo, por cuanto afecta un proceso electoral, el efecto que se obtenga del amparo no se limite simplemente a los solicitantes, pues el artículo 5 de la Ley de Amparo, fundamento de tal afirmación, no permite ni regula tal supuesto.

En este punto es conveniente analizar la sentencia del 12 de septiembre de 1990 de la Corte Primera de los Contencioso-Administrativa Accidental<sup>9</sup>, que decidió el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por los ciudadanos Jorge Enrique León y Alfredo Duarte, conjuntamente con acción de amparo constitucional contra la decisión de la Junta Directiva Nacional del Partido Organización Renovadora Auténtica (O.R.A.), que acordó su expulsión del mencionado partido.

En esta oportunidad la Corte examinó nuevamente, como punto previo, la cuestión de la competencia, ya que, a su juicio, el auto de admisión se basó exclusivamente en la aplicación de la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 16 de noviembre de 1989 y tal sentencia fue dictada para el caso de un amparo autónomo y en el presente caso se trataba de una acción de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso de nulidad, supuesto diferente y que no se analizó en su oportunidad, ya que tal como tiene establecido la Corte Primera, cuando se plantea la referida acumulación, la acción de

<sup>8</sup>. Vid. Sentencia de la SPA CSJ, de 21 de mayo de 1991, ponencia de la magistrado Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

<sup>9</sup>. Vid. Sentencia de la CPCA, de 12 de septiembre de 1990, magistrado ponente la Dra. Belén Ramírez, fundada en el caso Jorge Enrique León Vs. O.R.A.



amparo tiene carácter accesorio con respecto al de anulación, de manera que, siendo inadmisibles la acción principal, la acción de amparo no puede ser admitida. En el auto de admisión se procedió a la inversa, es decir, se determinó primero si la acción de amparo era admisible, para luego concluir que el recurso de anulación también lo era.

Para examinar su competencia en relación con el recurso contencioso administrativo de anulación propuesto, la Corte analiza en primer lugar, si puede considerarse el referido acto interno del partido O.R.A. un acto administrativo, de tal manera que el conocimiento del mismo corresponda a esa Corte, de conformidad con el artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. A tal efecto, luego de analizar la Constitución y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, expresa lo siguiente:

“...Es decir, los miembros de un partido político, ingresan o se asocian a él por un convenio libre y privado con otros miembros de ese partido, sin que tengan ninguna obligación de hacerlo y sin que se vean en la necesidad de pertenecer a ellos para ejercer sus derechos políticos. Es más bien ejercitando su derecho a asociarse libremente que deciden formar parte del mismo. Y, lo que es más importante aún, esta asociación, para participar por métodos lícitos, en la vida política del país, se hace de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por los propios miembros del partido.

En consecuencia, es el estatuto el que va a regir el funcionamiento interno del partido, al cual se someten voluntariamente los miembros del mismo y de acuerdo con programas también acordados libremente por los miembros del partido.

(omissis)

Los estatutos del partido son producto de la voluntad asociativa de sus componentes y a ellos quedan sometidos en virtud de su decisión de permanecer al mismo.

No puede pensarse por tanto, que la decisión en contra de la cual se acciona, en ejecución de sus estatutos, pueda considerarse como un acto administrativo sometido al control de la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Concluye por tanto la Corte, declarando que no estando sometido el acto cuya nulidad se pide al control de esta jurisdicción, considera inadmisibles tanto el recurso contencioso-administrativo de anulación, como el recurso de amparo, este último en virtud del carácter accesorio que tiene en estos casos.

Esta decisión fue apelada para ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa y ésta en decisión del 11 de julio de 1991<sup>10</sup> hizo suyos los argumentos sostenidos por el a-quo y expresó que el acto amado de la organización O.R.A no constituye el ejercicio de una potestad pública y la obligación para sus miembros deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo, tal como lo sostuvo la Corte en el caso Prieto Figueroa referido supra. Sin embargo, acotó que no desconoce esa Sala la tendencia jurisprudencial de catalogar como actos administrativos las actuaciones de sujetos jurídicos que no integran la organización del Poder Público pero que, por virtud de la Ley que rige su funcionamiento, pueden dictar actos que por su contenido material tienen la misma naturaleza de los administrativos. Al mismo tiempo, dejó claro que los actos internos de los partidos políticos se estarán sujetos al control de esta jurisdicción, pero sólo en el caso de que interpusiera una acción de amparo autónoma, donde los Tribunales Contencioso-Administrativo sí serían competentes siempre que la índole de los derechos denunciados sea “político administrativa”.

---

<sup>10</sup>. Vid. Sentencia de la SPA de la CSJ de 11 de julio de 1991, ponencia de la Dra. Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

En este orden de ideas, resulta preciso comentar una decisión de la Corte Primera de los Contencioso Administrativo de 11 de noviembre de 1993, con ponencia del Dr. Gustavo Urdaneta Troconis, en la cual se decidió la acción de amparo constitucional interpuesta por la abogada Aura Loreto de Rangel contra el partido político Acción Democrática (A.D). En esta oportunidad expresó la Corte lo siguiente:

“En el presente caso se está en presencia de las autoridades de un partido político, es decir de una de esas organizaciones políticas que detentan, junto con los llamados grupos electorales, la facultad exclusiva, otorgada por ley, de postular candidatos a las elecciones destinadas a proveer los cargos de representación popular. En el caso específico, tal facultad exclusiva les viene atribuida en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sufragio, referida a la postulación de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso, a Gobernadores y a Diputados a las Asambleas Legislativas estatales (sic). De tal modo que, en el ejercicio de dicha facultad, pueden tomar decisiones de carácter unilateral, susceptibles de afectar situaciones jurídicas subjetivas de las personas involucradas que trascienden a la esfera interna del partido.<sup>11</sup>

Finalmente la Corte al declarar con lugar la solicitud de amparo, estableció que como en el presente caso la acción obra contra órganos de una persona que, a pesar de estar dotada por la ley de ciertas potestades, en atención a la función que cumplen, las organizaciones partidistas tienen forma jurídica privada y, en consecuencia, procedió en ese caso la imposición de las costas procesales a los accionados por haber resultado vencidos.

Con esta decisión la Corte, por un lado, define los actos de los partidos políticos como actos de carácter unilateral, susceptibles de afectar situaciones jurídicas subjetivas de las personas involucradas y, por otro lado, los califica como entes de naturaleza privada. De lo anterior se deduce que la Corte pareciera asimilar sus actos a los llamados por la doctrina “actos de autoridad”, cuya teoría será objeto de posterior análisis.

Sin embargo, esta decisión contó con dos votos salvados, el primero de los cuales es del Dr. Jesús Caballero Ortíz, quien siendo consecuente con su posición de negarle la naturaleza pública a los partidos políticos, realizó un interesante comentario de las decisiones que en esta materia se han dictado ya que apoyan su posición, para concluir finalmente afirmando:

“todo lo relacionado con la designación de los candidatos de un partido político -en este caso, Acción Democrática- para optar a cargos de Diputados al Congreso de la República, es materia que concierne a la vida interna de esa organización, la cual se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros. Tanto es así que el Reglamento para la selección de los Candidatos a Cuerpos Deliberantes aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional del partido (...) regula todo lo concerniente a las facultades del Consejo Electoral Interno Nacional, Consejos Electorales Internos Seccionales y Consejos Electorales Internos Municipales.

(omissis)

Lo anterior demuestra que las postulaciones para candidatos al Congreso de la República constituyen una actividad interna del partido que no puede ser controlada por esta Corte por la vía del amparo constitucional.

Por las mismas razones, y no siendo los partidos políticos entes pertenecientes al Poder Público, ni personas jurídicas de derecho público, de ningún modo puede sostenerse que a la actora la haya sido violado el derecho a la defensa”.

---

<sup>11</sup>. Vid. Sentencia de la CPCA, de 11 de noviembre de 1993, ponencia del Dr. Gustavo Urdaneta Troconis, en el caso Aura Loreto de Rangel vs. A.D.

En el mismo sentido se pronunció el Dr. José Agustín Catalá al salvar su voto en la prenombrada sentencia, donde hizo suyos los argumentos precedentemente transcritos, esgrimidos por el Dr. Caballero Ortíz en relación a la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Particularmente en lo referente a los estatutos que rigen el funcionamiento de los partidos políticos, expresó:

“Tales disposiciones las aceptan los militantes desde luego que forman parte integrante de esa organización política.

Las postulaciones para candidatos al Congreso de la República conforman una actividad interna del Partido Acción Democrática que escapa al control de esta Corte”.

La referida sentencia fue apelada para ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual el 1º de diciembre de 1993, declaró con lugar la apelación y sostuvo en relación al caso objeto de estudio, acogiendo la tesis sostenida por el Dr. Jesús Caballero Ortíz, que los actos de los partidos políticos no podían reputarse como actos administrativos ni desde el punto de vista orgánico, ni material<sup>12</sup>. En este sentido, acotó lo que se transcribe a continuación:

“Ahora bien, debe tenerse presente que las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son entonces las consecuencia de un libre pacto de asociación y en consecuencia debe entenderse que los partidos políticos no son organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa, aun cuando éstos sean instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la Constitución”

Sobre la base de esta afirmación, consideró que la designación de sus candidatos para optar a los cargos de Diputados al Congreso de la República es un problema que incumbe a la vida interna de los partidos y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus asociados. De manera que, de acuerdo al criterio expuesto por la Sala, el derecho a ser postulado ante los órganos electorales, es materia que debe dilucidarse en el seno de la organización política a la cual se pertenece.

En la referida decisión, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto por disentir el criterio sustentado por la mayoría sentenciadora, en relación a la posibilidad de que los actos de los partidos políticos sean susceptibles del control contencioso administrativo. A este respecto sustentó lo que sigue:

“En criterio de la disidente la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo sentó un precedente que ha debido confirmarse y es el de la posibilidad del ejercicio del control sobre los partidos políticos en una esfera que no puede considerarse interna (interna como tal) porque está vinculada a los principios sobre los cuales se funda la democracia. Ya con anterioridad el mismo organismo jurisdiccional había trazado tales lineamientos en el fallo conocido como la sentencia del M.E.P.

(omissis)

El haber regresado sobre posiciones anteriores por parte de la jurisprudencia es lo que permitió se acentuara la crisis de los partidos políticos en Venezuela que, fundados en una rígida estructura autoritaria, desconocen los intereses de las bases que lo

---

<sup>12</sup>. Vid. Sentencia SPA CSJ de 1º de diciembre de 1993, ponencia de la Dra. Cecilia Sosa Gómez, en el caso citado.

sustentan, avalados por imposibilidad que consagra, de la falta de control de las decisiones de las cúpulas que los dirigen.”

Con esta decisión culmina la evolución jurisprudencial objeto del presente trabajo de investigación, ya que desde el año 1993 hasta la fecha de esta investigación, no se encontraron decisiones que expresa o tácitamente se pronunciaran en torno a la naturaleza jurídica de los partidos políticos y el tipo de actos que ellos emanan, con argumentos distintos a los precedentemente expuestos. De modo que, en torno a este problema, si bien la jurisprudencia no ha sido uniforme, el criterio mayoritario es en primer lugar, negarle la naturaleza pública a los partidos políticos y afirmar que constituyen asociaciones de carácter eminentemente privado; en segundo lugar, negar la posibilidad de que sus actos puedan ser considerados como administrativos y, en consecuencia, se les excluye de la aplicación de la doctrina de los actos de autoridad, por considerar que los mismos no están investidos por Ley de prerrogativas o potestades públicas.

Sin embargo y dada la frecuencia con que los militantes de los partidos políticos denuncian ante los órganos contencioso administrativos, la violación de los métodos democráticos en los procesos electorales internos y en razón de lo cual alegan la violación de los artículos 113 y 114 de la Constitución por vía de amparo constitucional, considero oportuno hacer referencia a una serie de fallos en los cuales la Corte fija su posición al respecto.

En sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 12 de septiembre de 1990 y 11 de julio de 1991, respectivamente, citados precedentemente, se estableció que el artículo 114 de la Constitución se refiere exclusivamente a los métodos democráticos que deben emplear los partidos políticos en la orientación de la vida política nacional y no pretende regular el funcionamiento interno de los partidos políticos, actividad que remite al legislador. En esta oportunidad sostuvo el siguiente criterio:

“Señalaba el constitucionalista patrio Ambrosio Oropeza que: El artículo 114 de la Constitución, dice, en efecto, que todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional.

En conformidad con ese texto, ni el poder legislativo ni el poder judicial pueden pronunciar prohibiciones ni exclusiones de partidos atendiendo a sus doctrinas o programas... “(La nueva Constitución Venezolana. Caracas 1992 p 358) y continúa explicando que en su actuación interna, los partidos políticos pueden establecer con libertades los procedimientos a seguir, siempre que en su actuación externa, utilicen métodos democráticos en la orientación de la política nacional. Señalaba más adelante el mismo autor que en cambio, si un partido por descontento con los resultados electorales, por impaciencia u otras razones, emplea métodos antidemocráticos para satisfacer apetencias de mando, dado ese carácter antidemocráticos para satisfacer apetencias de mando, dado ese carácter antidemocrático de los medios empleados, coloca al poder ejecutivo en la necesidad de hacerle frente para impedir, en conformidad con el artículo 114 de la Constitución la violación del orden legal (vid. Ibidem)

Luego al analizar el mismo Oropeza la “Ley de Partidos Políticos Reuniones Públicas y Manifestaciones dictada en ejecución de los artículos 114 y 71 de la Constitución, llega a las conclusiones anteriores. Y no podría ser de otra forma, en tanto que los partidos políticos gozan de libertad para su organización interna, distinto es el caso de la actividad externa de los partidos, acerca de la cual tanto la Constitución como la ‘Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones’ prevén la

obligación para los partidos políticos de garantizar en sus estatutos métodos democráticos en su orientación y acción política”.

Sin embargo, en un fallo del 10 de octubre de 1990, dictado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, citada supra, se sostuvo una posición distinta y se declaró con lugar el amparo intentado, por considerar que se había infringido la garantía constitucional del artículo 114 de la Constitución, en virtud de que la decisión objeto del amparo había ordenado la realización de elecciones internas cuya fase preparatoria adolecía de vicios que afectaban la democracia interna del partido, pues se ignoró la voluntad del órgano competente en la materia electoral, además de que se forzó la asunción de decisiones en base a una representación numérica que no llenaba el quórum reglamentario y por que se sustituyó la voluntad del órgano de control electoral por la del órgano de decisión política. Para tomar esta decisión expuso lo siguiente:

“No puede hablarse del derecho de asociación en partidos políticos, sin que ello implique la exigencia de que tales organizaciones se estructuren y operen mediante los métodos democráticos, esto es. La ausencia del autoritarismo, el sometimiento a la Ley, el predominio de la voluntad mayoritaria.”

Esta sentencia contó con el voto salvado del magistrado Jesús Caballero Ortiz, quien acotó que los hechos que se aceptan como violatorios del artículo 114 afectan la democracia interna del partido y la legalidad interna en un proceso electoral que tiene lugar en el interior de un partido político, cuando, de conformidad con la primera parte del artículo 114 de la Constitución, el derecho de asociación en partidos políticos tiene por objeto participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. De donde afirma que estos métodos democráticos tienen una relevancia externa, más o no interna, y solo puede admitirse la violación del artículo 114 cuando se vulneren los métodos democráticos que afecten la orientación de la política nacional, es decir que tengan relevancia externa. Al mismo tiempo, distingue estos métodos democráticos del carácter democrático que según el segundo párrafo del artículo 114 deben tener los partidos políticos y que debe asegurar la ley que regule su actividad y constitución, por eso el artículo 5° de la Ley de Partidos Políticos obliga a éstos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.

Sin embargo, como también señaláramos antes, esta decisión fue apelada y en esta oportunidad, en decisión del 21 de mayo de 1991, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo:

“No existe correspondencia entre la norma constitucional 114, el derecho que ella garantiza y las conclusiones de la sentencia para entrar a examinar asuntos que corresponde a la esfera estatutaria del partido MOVIMIENTO ELECTORAL DEL PUEBLO, y concluir que ha sido violado el derecho de asociación en partidos políticos, más cuando los mismos solicitantes del amparo, consideran que la actuación de los órganos del partido constituyen una violación de normas de carácter estatutario.”

Seguidamente la Corte hace suyos los argumentos sustentados por el magistrado disidente del fallo apelado, Dr. Jesús Caballero Ortiz, en el sentido siguiente:

“...en el artículo 114 de la Constitución, pueden distinguirse dos supuestos bien diferenciados. Así la primera parte protege constitucionalmente el derecho de asociarse en partidos políticos por parte de los venezolanos aptos para el voto. En modo alguno se ha vulnerado a los presuntos agraviados el derecho de asociarse en partidos políticos. El segundo párrafo del artículo 114..., ser reserva al ámbito de la

ley, la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático. Si conforme al primer párrafo el partido debe participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional, so pena de violación de la Constitución, en el segundo se reserva a la Ley aquellas actividades que aseguren su carácter democrático. Entre tales actividades se encuentra obviamente, la elección de sus autoridades internas. No puede entonces confundirse “los métodos democráticos”, con el carácter democrático” de los partidos políticos y por ello el artículo 5 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones obliga a estos organismos a asegurar a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido.”

En este caso concluyó afirmando que la procedencia del amparo se encuentra condicionada por la exigencia de violación directa e inmediata de la normativa constitucional, ocasionada por el acto lesivo, infracción que no se aprecia ni se deduce en la presente acción de amparo y, en consecuencia, declara con lugar la apelación.

Las primeras decisiones aludidas y esta última en particular, han servido de base a las ulteriores sentencias que en esta materia se han dictado para establecer como criterio jurisprudencial, que no se pueden atacar por vía de amparo constitucional las decisiones de los órganos de los partidos políticos que violen los métodos democráticos internos, o lo que la jurisprudencia denomina “carácter democrático” de los partidos políticos, pues al atender de ésta el artículo 114 sólo protege los “métodos democráticos externos” o lo que es lo mismo los que estas organizaciones emplean para orientar la vida política nacional. En este sentido, podemos citar las decisiones del 23 de agosto de 1991 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en los casos Raúl Castillo Mendible vs. AD y Jesús Ríos Bonilla también contra Acción Democrática; igualmente, la decisión del 28 del mismo mes y año, también de la Corte Primera en el caso Rodolfo Anibal Márquez vs. A.D.; y, finalmente, el caso Pablo Piermattei contra decisión de COPEI.<sup>13</sup>

En la mayoría de estos fallos la Dra. Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto por disentir del criterio sustentado por la mayoría y en tal sentido dispuso que, siendo los partidos políticos la base del sistema legislativo y de gobierno, en los mismos debe preservarse los principios consagrados como absolutos en la Constitución y específicamente de la democracia interna va a depender la afirmación o negativa de la democracia de las estructuras políticas que conforman el Estado y de acuerdo a ella se incrementa o impide que los vicios que afectan a las cédulas originarias se incorporen a los órganos deliberantes y de gobierno. Observa que no puede darse una interpretación restringida a los artículos 113 y 114 de la Constitución, limitando su alcance a las elecciones que se celebren en la República mediante el sufragio universal directo y secreto y a la actuación externa de los partidos, por cuanto ello desvirtuaría el espíritu y sentido de tales normas y un desconocimiento de nuestra realidad en el sistema político, el cual se basa en el gobierno de los partidos. En razón de lo cual propugna la obediencia de los principios constitucionales en el seno de los partidos políticos, cuya conducta democrática fue el desideratum del constituyente, que dejó plasmado en una norma clara, que no admite otra interpretación diferente a la de su apelación, en lo que atañe a la estructura y actuación interna de los partidos políticos.

---

<sup>13</sup>. Vid. Sentencia de la CPCA, de 23 de agosto de 1991, ponencia de la Dra. Belén Ramírez de Landaeta en el caso Raúl Castillo Mendible vs. A.D.  
Vid. Sentencia de la CPCA, de 23 de agosto de 1991, en el caso Jesús Ríos Bonilla vs. A.D., ponencia de la Dra. Belén Ramírez Landaeta.  
Vid. Sentencia de la CPCA, de 28 de agosto de 1991, en el caso Rodolfo Anibal Márquez vs. A.D. ponencia de la Dra. Belén Ramírez Landaeta.  
Vid. Sentencia CPCA, de 16 de septiembre de 1992, ponencia de José Peña Solís, caso Pablo Piermattei Vs. COPEI

En este sentido, estoy totalmente de acuerdo con la doctora Sansó, pues en las democracias modernas actualmente en crisis, por la politización de sus instituciones, conviene imponer controles a la actividad interna de los partidos políticos, cuya organización y burocracia, en lugar de representar la voluntad de sus miembros, representan los intereses de una oligarquía que los controla y los dirige<sup>14</sup>.

En el marco de estos razonamientos jurisprudenciales conviene analizar la posición de la doctrina, específicamente, en relación al tipo de actos que dictan los partidos políticos, para lo cual se estudiará en primer lugar, la teoría de los actos de autoridad, para luego analizar a la luz de esos planteamientos, si los actos de estas organizaciones constituyen verdaderos actos administrativos de origen privado.

#### IV. TEORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EMANADOS DE PARTICULARES

##### 1. *Origen y Evolución Jurisprudencial en Francia*

La posibilidad de aceptar que los particulares pudieran dictar actos administrativos susceptibles de ser controlados por el juez contencioso administrativo, comenzó a gestarse con el abandono del criterio orgánico como criterio único para definir el acto administrativo. En efecto, según el mencionado criterio, la Administración pública es el único ente capaz de producir actos administrativos, con lo cual se dejaba fuera los actos dictados por otros órganos del Poder Público e incluso por particulares en ejercicio de la función administrativa.

Cuando se supera el criterio orgánico y la doctrina y la jurisprudencia conceptualizan el criterio material, en donde se prescinde de la naturaleza del ente del cual emana el acto y se atiende a la función que ejecuta o al régimen de derecho al que se encuentra sometido el ente para calificar de administrativo o no un acto<sup>15</sup>, comienza a perfilarse la posibilidad de que particulares en virtud de delegación legal actuando investidos de prerrogativas públicas, puedan dictar manifestaciones unilaterales de voluntad, de carácter obligatorio, susceptibles de ser controladas por la jurisdicción contencioso administrativa.

En efecto, la teoría de los actos de autoridad nace en Francia cuando a raíz de la Primera Guerra Mundial los particulares comenzaron a ejecutar actividades propias del Estado como una forma de colaborar ante las circunstancias coyunturales que se estaban viviendo, cuestión que se realizaba o bien mediante el contrato de concesión o bien mediante la prestación directa de servicios públicos confiada a estos por la propia Ley<sup>16</sup>.

Algunos autores como Frank Moderne, ubican el origen de esta concepción en la decisión del Consejo de Estado Francés de 13 de mayo de 1938, en el caso de la “Caisse primaire Aide et Protection”, donde precisamente se reconoce la gestión directa de servicios

---

<sup>14</sup>. Naranjo Mesa, Vladirmiro: “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991, p. 393 y ss. En relación al enfoque sociológico de las crisis de los partidos políticos y la necesidad de que se establezca una democracia de participación en donde el elector ordinario pueda participar más intensa y frecuentemente en la teoría de decisiones para contrarrestar y compensar las fallas que se presentan en nuestra democracia, a causa de la manipulación de los elegidos por parte de los directores políticos.

<sup>15</sup>. Vid. Chavero Rafael: “Los Actos de Autoridad”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 45.

<sup>16</sup>. *Ibidem*

públicas confiada a los particulares por los textos legales y no a título de concesión (contrato)<sup>17</sup>.

Sin embargo, es con el arret Monpeurt cuando se marca el inicio de esta doctrina. En el caso se trataba de un acto del Director del Comité de Organización de la Industria del vidrio (estos Comités fueron creados por Ley para regular la producción industrial) mediante el cual impuso la obligación a dos empresas productoras de vidrio de suministrarle a otra, una determinada cantidad de su producto final al 20% de descuento: El Sr. Monpeurt, afectado con la medida recurrió del acto ante el Consejo de Estado Francés, el cual expresó lo siguiente:

“...los Comités de organización, si bien el legislador no los creó como establecimientos públicos, están encargados de participar en la ejecución de un servicio público, y las decisiones que tomen dentro de la esfera de sus atribuciones, sean de carácter general o particular, son actos administrativos, siendo el Consejo de Estado, en consecuencia, competente para conocer de los recursos que se interpongan”<sup>18</sup>

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado Francés, pero en relación a los actos dictados por Colegios Profesionales (denominados en Francia “Ordenes”) en el caso Bouguen, se trataba de una decisión del Consejo Superior de la Orden de Médicos. En esta oportunidad, no obstante que el Comisario de Gobierno Legrange admitió que el legislador había adquirido hacer de esas organizaciones y del control de las profesiones un servicio público, que confiriera a las decisiones de ellos emanadas en ejecución del servicio público, el carácter de actos administrativos. El consejo de Estado simplemente se limitó a decir que dichas organizaciones no eran establecimientos públicos. La doctrina de la época aferrada al criterio orgánico del acto administrativo, interpretó las referidas decisiones, en el sentido que los Colegios Profesionales no eran personas de derecho privado, sino personas de derecho público distintas a los establecimientos públicos<sup>19</sup>

De manera que, la teoría de los actos administrativos emanados de particulares, no era todavía del todo aceptada. No es sino con las sentencias Morand y fundamentalmente con la Magnier cuando se consolida verdaderamente esta teoría. En el caso Moran se trataba de un acto emanados de unas organizaciones agrícola creada por Ley, pero constituida por los propios agricultores. En esta oportunidad el Consejo, luego de admitir expresamente la naturaleza privada del ente expresó:

“...que el legislador les había encargado la ejecución de un servicio público concerniente a la organización y el control de la profesión agrícola y que las decisiones que estos organismos dictaban con el fin de cumplir esa misión constituyen actos administrativos”.

En la sentencia Magnier del 13 de enero de 1961, la totalidad de los autores sitúan la consolidación de dicha teoría. Se trataba de un acto emanado de una agrupación privada creada por Ley a la cual se le había confiado “la lucha contra los enemigos del cultivo”, para lo cual adoptaban medidas de protección; a tal efecto se decidió, para combatir a un determinado parásito, realizar una fuere fumigación en los cultivos de la zona de L’Aisne a costa de los respectivos propietarios. Algunos de estos propietarios se negaron a pagar y en tal sentido la Federación acudió ante el Prefecto, quien libró ordenes compulsivas de pago,

<sup>17</sup>. Vid. Moderne Frank: “Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado”. En Revista Española de Derecho Administrativo N° 4, Civitas, 1975 pág. 6.

<sup>18</sup>. Vid. Pérez Gómez Augusto: “Los Actos Administrativos de Origen Privado. Análisis Crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a la Juez del Derecho Administrativo Clásico” y Revista de la Fundación P.-G.R., N° 13, Caracas, 1995, p. 29.

<sup>19</sup>. Ibídem pp. 38



las cuales a su vez fueron recurridas. En este caso, el Consejo de Estado, a los fines de declarar su competencia, puntualizó:

“...que resulta del conjunto de esas disposiciones que el legislador ha instituido un servicio público administrativo cuya gestión es confiada, bajo el control de la Administración, a organismos de derecho privado; que, en el caso en que dichos organismos tomen decisiones unilaterales individuales que se impongan a los propietarios o a los usuarios interesados, éstos presentan el carácter de actos administrativos sujetos a la competencia de la jurisdicción administrativa”.

De manera que, con las decisiones precedentemente citadas y toda una serie de sentencias dictadas en este sentido posteriormente, se afianzó la teoría de los actos de autoridad en la jurisprudencia francesa según la cual constituyen “actos administrativos de origen privado, aquellos actos tanto de efectos particulares como de efectos generales (arret Monpeurt, Bougen y Magnier), siempre que se trate de actos relativos a la gestión de un servicio público administrativo, pues cuando se trate de servicios públicos industriales y comerciales, sólo son administrativos aquellos de efectos generales (epoux Barbier) que se refieren muy especialmente a la creación, organización interna o supresión del servicio (arrét Rolland y epoux Barbier) y que la calificación administrativa no se extiende a los actos de gestión ordinaria de aquellos organismos privados gestores de un servicio público administrativo como serían las relaciones con su personal, ya que éstos no son funcionarios públicos”.

## 2. *Posición de la Doctrina en relación a los actos administrativos emanados de particulares*

En relación a esta teoría de los actos emanados de particulares, la doctrina moderna es conteste en aceptar su existencia, condicionada por supuesto a ciertos requisitos o condiciones. En efecto, el autor George Vedel<sup>20</sup>, al tratar el tema de las estructuras administrativas, incluye a las personas privadas en la gestión de servicios públicos, en este caso considera que los actos unilaterales realizados por estas tienen carácter administrativo y por tanto, depende del control del juez del “exceso de poder” a diferencia del régimen de las personas privadas que no administran un servicio público, pero que tienen una misión de interés general o que colaboran con la Administración, el cual es eminentemente de derecho privado y no supone actos administrativos. Además, destaca que el servicio público puede serle confiado bien a través de un contrato o por disposición legal, sin necesidad de hacer de ellos personas públicas y cita como ejemplo característico de ello a los Colegios Profesionales.

Por su parte, el autor colombiano Gustavo Penagos<sup>21</sup> sostiene que una definición más conforme con la realidad jurídica sería definir al acto administrativo como el acto jurídico de ejercicio de la función administrativa. Función administrativa que a su juicio puede ser ejercida directamente por el Estado o también directamente por los particulares y que a su vez puede ser ejercida dentro del Estado, no solamente por los órganos administrativos sino también por el conjunto de organismos, de autoridades, que integran otras ramas del Poder Público. Comentando su definición puntualiza que la misma se anticipa a la modernas concepciones del derecho administrativo, pues de su estudio se deduce que el acto administrativo puede ser dictado por cualquier “administrador calificado por la Ley” para

---

<sup>20</sup>. Vedel, Georges: “Derechos Administrativo”. Traducción de la 6ta Edición Francesa por Juan Rincón Jurado, Madrid, 1980, pp. 642 y ss.

<sup>21</sup>. Penagos, Gustavo: “El Acto Administrativo”, Tomo I, Cuarta, Librería del Profesional, Bogotá 1987, pág. 37

emitirlo y cita como ejemplo el caso de entidades privadas autorizadas por el legislador para ejercer funciones administrativas.

García Truvijano Fos<sup>22</sup> considera que si bien es cierto que en principio los particulares no pueden dictar actos administrativos, también es cierto que en determinados casos, debido a la especial relación que los particulares tienen con la Administración, adquieren capacidad dentro del Derecho Público, para emanar actos administrativos en sentido técnico jurídico. Acota además que esta relación surge normalmente aunque no necesariamente, de una concesión de funciones o de servicios, pero coincide con el resto de los autores en afirmar que no toda la actividad del concesionario permite la posibilidad de que en su ejecución se dicten actos administrativos, puesto que sólo se incluyen las que ejercita como órgano indirecto de la Administración.

El Dr. Brewer-Carías sobre la base del artículo 206 de la Constitución, promueve la tesis de la universidad del control contencioso administrativo<sup>23</sup> que trae consigo una ampliación del catálogo de actos susceptibles de control por el juez contencioso administrativo, así admite su control sobre los actos administrativos emanados de los órganos del Poder Judicial y Legislativo, en ejercicio de la función administrativa e incluso de los actos administrativos emanados de particulares o entidades privadas en ejercicio de autoridad en virtud de ley (criterio material de definición del acto administrativo).

Acogiendo esta tesis, la Dra. Sansó define los actos de autoridad como aquellos dictados por “sujetos que, si bien no constituyen administraciones públicas tradicionales, tienen por ley el poder de incidir sobre la esfera jurídica de otros, afectando sus situaciones jurídicas tanto en sentido positivo como negativo, esto es, extinguiendo o degradando los derechos subjetivos a simples intereses, modificando su contenido, o creando cargas respecto a los mismos en forma autoritaria, es decir, con la coercibilidad necesaria para obtener sus fines. Se trata de figuras subjetivas que poseen poderes autoritarios que le son conferidos por el propio ordenamiento jurídico. “En su criterio, estos entes realizan función administrativa y, en ejercicio de ella, están facultados para dictar “actos procedimientos”, los cuales define como aquellos dotados de imperatividad y autotutela; la imperatividad implica el poder de incidir negativamente sobre las situaciones subjetivas de un grupo de sujetos, la autotutela, es una especial manifestación de eficacia que está entendida como la facultad de hacer que se cumpla el contenido decisorio de los actos que impongan cargas.

En ese orden de ideas, la mencionada autora destaca como ejemplos de estos entes “dotados de autoritas” a los concesionarios de servicios públicos, a las universidades privadas, a *los partidos políticos*, las sociedades autorales y las ligas deportivas, entre otros.

Una vez fijada la posición de la doctrina en torno al tema objeto de estudio, es procedente traer a colación la evolución jurisprudencial que en Venezuela han tenido los actos de autoridad.

### 3. *Evolución Jurisprudencial en Venezuela*

Al igual que en Francia, en Venezuela la teoría de los actos de autoridad nace con ocasión de la revisión por parte de la Corte Primera de actos de los Colegios Profesionales<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>. García Truvijano, Fos, José Antonio: “Los Actos Administrativos”, Editorial Civitas, Madrid, pág. 19

<sup>23</sup>. Vid. Brewer-Carías, Allan R: “Nuevas Tendencias en el Contencioso-Administrativo en Venezuela”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993, p. 39.

<sup>24</sup>. Vid. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 22 de junio de 1978, en el caso Arturo Luis Torres contra el Colegio de Abogados del Distrito Federal.

En una celebre sentencia del 24 de abril de 1985<sup>25</sup>, la misma Corte al conocer de un recurso de nulidad intentado contra un acto del Consejo de Honor de la Federación de Tiro del Distrito Federal, admitió su competencia sobre la base del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que consideró que la sola naturaleza privada del ente no era suficiente para excluir su competencia, si se trataba de “actos dictados en ejercicio de potestades públicas que le habían sido delegadas, siendo por tanto, actos administrativos sustancial y formalmente dotados de autoridad, es decir de ejecutividad y ejecutoriedad”. Con otra decisión del 13 de febrero de 1986, la Corte Primera aceptó que a personas privadas se les pudiera aplicar un régimen de derecho Administrativo, ya que como se trataba de un acto sancionatorio de la Federación Venezolana de Tiro, en esta oportunidad se dijo que la Federación actuaba en estos casos por virtud de delegación legislativa que le hacía la Ley del Deporte, como una verdadera autoridad y en consecuencia le resultaban aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos<sup>26</sup>.

Sin embargo, a juicio del autor Augusto Pérez Gómez, también se encuentran antecedentes de esta teoría en la conocida sentencia dictada en el caso Leopoldo Díaz Bruzual vs. Banco Central de Venezuela, en donde se asentó que si bien el B.C.V. se constituyó como una persona jurídica de derecho privado, nada obstó para que ejerciera conjuntamente todas las facultades administrativas que le fueron transferidas por la Administración Pública<sup>27</sup>.

En la sentencia SACVEN del 18 de febrero de 1986, en la que la mayoría de autores encuentran el origen de la teoría de los actos de autoridad en Venezuela. En esta oportunidad el referido Tribunal afirmó que el acto dictado por la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela, constituía un verdadero acto administrativo sujeto al control contencioso administrativo, sobre la base del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en tal sentido expresó:

“En conclusión tenemos que afirmar que, estamos en presencia de un acto dictado por una persona jurídica de carácter privado que sin realizar convención alguna creó derechos subjetivos novedosos, lo que se identifica con los actos administrativos que conforme a la delegación establecida por nuestro legislador en el artículo 62 de la Ley sobre Derecho de Autor, se habilitó a las entidades autorales para dictar las TARIFAS para determinar el monto de las remuneraciones que deben pagar quienes explotan económicamente las obras que constituyen los repertorios de dichos entes...”<sup>28</sup>”

Posteriormente vinieron una serie de sentencias que confirmaron lo expuesto en la referida decisión aunque desde distintos enfoques. En efecto, con las sentencias del 24-11-86, en el caso Josefina Bustamante vs. Universidad Católica Andrés Bello y del 16 de diciembre de 1987, en el caso Criollitos de Venezuela, ambas emanadas de la Primera Corte<sup>29</sup>, se reconoció que tanto la noción de servicio público como las de prerrogativas públicas debían estar presentes para calificar un acto administrativo emanado de particulares, esto en perfecta armonía con las enseñanzas del derecho francés. Sin embargo, a juicio de

---

<sup>25</sup>. Vid. Chavero Rafael: *Los Actos de Autoridad*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 79.

<sup>26</sup>. *Ibidem* pág.

<sup>27</sup>. Vid. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de junio de 1985.

<sup>28</sup>. Vid. Brewer-Carías Allan R y Ortiz A. Luis A: *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, p. 480 y ss.

<sup>29</sup>. *Ibidem* pp. 487 y ss.

Pérez Gómez<sup>30</sup>, en estos casos la Corte confundió el alcance del termino prerrogativa pública al establecer que el mismo no se limitaba al poder del mando sino que también incluía las sujeciones exorbitantes, lo cual sirvió de base para que se volviera a la tesis que sostenía la alternatividad de las condiciones existenciales de los actos administrativos de origen privado que se había expresado ya en algunas sentencias precedentes como por ejemplo en el caso SACVEN .En efecto, este fue el criterio utilizado en la sentencia Ramón Escobar León vs. U.C.B. de 19 de enero de 1988<sup>31</sup>. No obstante, con la decisión del caso Marino Recio vs. Comisión Nacional de Valores se vuelve al criterio de la concurrencia pero, además, se aclaró el carácter excepcional de este tipo de actos<sup>32</sup>.

Es una decisión más reciente, en el caso Criollitos de Venezuela II<sup>33</sup>, la Corte Suprema de Justicia estableció:

“En cuanto a que los organismos que dictaron el acto no forman parte del Poder Ejecutivo Nacional, debe esta Sala advertir que en aplicación de criterios jurisprudenciales, existen actos dictados efectivamente por organismos que no integran la administración pública, pero que investidos de una función asignada en cuerpos normativos con rango de ley, se les califica como actos de autoridad y de sus impugnaciones conocen los tribunales del contencioso-administrativo”

Sin embargo, en una sentencia del 9 de febrero de 1994<sup>34</sup>, emanada de la Corte Primera, se involuciona en relación al criterio jurisprudencial que se había sentado en torno a las universidades privadas como sujetos capaces de producir actos de autoridad, el magistrado ponente Jesús Caballero Ortiz, repitió los argumentos que expuso en el voto salvado de la sentencia Josefina Bustamante vs. UCAB, para concluir afirmando que las universidades privadas no están habilitadas por la ley para dictar actos administrativos, ya que la Ley de Universidades no le confiere en ningún supuesto el ejercicio de prerrogativas públicas, sino por el contrario, lo único que les impone son una serie de obligaciones que no pueden confundirse con prerrogativas, en razón de lo cual declaró inadmisibile la acción en virtud de la cual la ciudadana Norma Carrasquel de García, Presidenta de la Junta Directiva de la Asociación de Profesores de la UCAB, demandó la nulidad de algunos artículos del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente y de Investigación de esa Universidad.

Por suerte, la Corte Suprema de Justicia enmendó ese error en una decisión del 7 de julio de 1994, en una acción de amparo interpuesta contra la Universidad José María Vargas, en donde basándose en la doctrina calificada por la Corte como constante e inveterada reflejada en el caso Ramón Escobar León vs. UCAB, decidió que la competencia para conocer el amparo le correspondía a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sobre la base de la competencia residual 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Condiciones que deben tener los Actos de los Particulares, para que sean Calificados como Administrativos.*

De lo expuesto anteriormente podemos decir que a la luz de la doctrina y la jurisprudencia, los requisitos que deben estar presentes para calificar un acto emanado de un particular como acto de autoridad, pueden resumirse de la siguiente manera:

---

<sup>30</sup>. Pérez Ortiz, Augusto: Ob. Cit. p. 224.

<sup>31</sup>. Brewer-Carías y, Ortiz, Alvarez: Ob. Cit. p. 493

<sup>32</sup>. Ibídem p. 498.

<sup>33</sup>. Ibídem 499.

<sup>34</sup>. Idem p. 500.

a.- Un sector importante de la doctrina y la jurisprudencia consideran que basta que el ente privado esté investido por ley de prerrogativas públicas para que puedan sus actos reputarse como administrativos (Ver. Waline e Hidelgard Rondón de Sansó). Entendiendo por prerrogativa pública la facultad de tomar decisiones unilaterales susceptibles de ser impuestas a terceros y que presentan para estos un carácter obligatorio<sup>35</sup>

b.- Para otros, la condición “*sine qua non*” para tal calificación es la prestación de un servicio público o la prestación de una actividad que tienda a la satisfacción del interés general (caos Morand y Magnier de la jurisprudencia francesa). De manera que los actos que dicte el ente en la gestión del servicio público son actos administrativos por este solo hecho y se excluyen los actos derivados de la actividad interna del ente.

c.- Otra parte de la doctrina,<sup>36</sup> ante la duda de si deben darse los dos requisitos descritos en forma concurrente, afirman que ello constituye un falso dilema puesto que, en definitiva, el punto de unión de estos dos criterios se halla en el espíritu del juez y por tanto es infructuoso tratar de separarlos para justificar las posiciones de la jurisprudencia. Además, se destaca que cuando a una persona se le habilita por ley para gestionar un servicio público, es normal y a veces hasta necesario, el atribuirles prerrogativas de potestad pública, ya que ello es lo único que permite que el ente privado pueda hacer valer el interés general por encima de los intereses particulares. De manera que, ambas nociones se encuentran íntimamente vinculadas y son prácticamente inseparables y si bien en la jurisprudencia francesa en algunos casos se hacía referencia solamente al servicio público, es por que las prerrogativas públicas se hallaban implícitas y por, el contrario, si se atendía únicamente a las prerrogativas del ente, no significaba que la actividad que el ente desplegara no fuera, como efectivamente lo era, un servicio público<sup>37</sup>.

A mi juicio, esta parece ser la posición más correcta, aunque como se desprende del análisis jurisprudencial expuesto, en pocos casos nuestros tribunales atienden al análisis de ambas nociones, sino que se pronuncian por la alternabilidad de dichos criterios.

##### 5. *Aplicación de la Teoría de los Actos de Autoridad a los Actos de los Partidos Políticos*

Una vez fijados estos límites, corresponde ahora analizar si en el caso particular de los partidos políticos es aplicable la teoría de los actos de autoridad.

Del análisis jurisprudencial realizado en la primera parte de este trabajo, la posición mayoritaria en la jurisprudencia es negarles el carácter de actos administrativos a los actos de los partidos políticos. Las razones pueden resumirse como sigue:

a.- En una primera etapa de la evolución se observa que en virtud de que el criterio imperante para la época a los fines de definir el acto administrativo, era el orgánico, los tribunales contencioso-administrativos no podían admitir la posibilidad de controlar actos emanados de particulares, ya que la propia Ley Orgánica de la Corte Federal recogía este criterio en el ordinal 9º del artículo 7, que establecía su competencia solamente respecto de los actos emanados de la autoridad administrativa en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales.

b.- Sin embargo, posteriormente, a partir de la sentencia del caso COPEI se comenzó admitir la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer de los actos de los partidos políticos, aunque no expresamente sobre la base de la teoría de los actos

---

<sup>35</sup>. Vid. Las Sentencias: SACVEN y Universidad Santa María, citada ut supra.

<sup>36</sup>. Vid. Moderne, Frank: ob. cit. p. 9.

<sup>37</sup>. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 59.

de autoridad, sino sobre el criterio de la afinidad en la materia para determinar la competencia del juez del amparo. En ese caso se aceptó la competencia de la Corte Primera de conformidad con la competencia residual del tantas veces referido ordinal 3º del 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regula el supuesto de los actos administrativos emanados de autoridades distintas a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 ejusdem, si su conocimiento no estuviera atribuido a otra autoridad. Desde este punto de vista, pudiera interpretarse que los actos de los partidos políticos fueron considerados en esta oportunidad como verdaderos actos administrativos de origen privado, aun cuando la Corte no lo haya señalado lo así expresamente, pero vuelvo a insistir que del artículo citado así se desprende, pues este ha sido el fundamento legal en el que se ha establecido la competencia de la Corte Primera para conocer de los actos administrativos emanados de particulares, bajo la perspectiva de la teoría de los actos de autoridad.

c.- En otras decisiones se sostuvo que el papel que la Constitución le asignó a los partidos políticos de canalizar la participación de los ciudadanos en la vida política del país, no puede interpretarse como el ejercicio de potestades públicas, pues ello constituía el ejercicio de una función y no de prerrogativa pública. De donde se sostuvo que ninguna disposición legal le otorga a los partidos políticos el ejercicio de prerrogativas públicas y, en consecuencia, sus actos no podían considerarse como emanados de una autoridad administrativa; y que el carácter obligatorio que tienen dichos actos para sus miembros no deriva del ejercicio de potestades públicas delegadas por ley, sino de un sometimiento voluntario a los estatutos que rigen su constitución, producto más bien, del ejercicio del derecho de asociación y no de la ley. En general, se sostuvo que los actos de los partidos políticos no eran administrativos ni desde el punto de vista orgánico, por no formar parte de la Administración Pública, ni desde el punto de vista material, por no encontrarse habilitado para ello por ley.

Los magistrados que sustentan esta posición sostienen que si bien la Corte en el caso COPEI admitió el conocimiento de los actos de los partidos políticos por la vía ordinal 3º del artículo 185, no lo hizo con la intención de calificarlos como actos administrativos, sino para reconocer la competencia de la Corte en acciones de amparo en virtud de la afinidad por la materia de los derechos denunciados como violados.

Frente a este último argumento, vale acotar que la Corte Primera ha utilizado también esta vía para admitir su competencia en casos donde se intenta el recurso contencioso de anulación contra actos de los partidos políticos y no la acción de amparo constitucional.

En relación a la posición de la doctrina, en este caso en particular, son muy pocos los autores que han tratado este tema.

La doctora Hildegard Rondón de Sansó<sup>38</sup> ubica expresamente los actos de los partidos políticos como actos de autoridad. El fundamento de tal posición estriba en el hecho de que sus actos emanan de personas privadas que si bien no constituyen administraciones públicas tradicionales, están dotados por ley de imperatividad, pues inciden en la esfera jurídica de sus destinatarios, afectándola negativamente al extinguir, degradar o modificar sus derechos e intereses y, al mismo tiempo, gozan de ejecutoriedad, pues sus decisiones pueden ejecutarse coactivamente cuando imponen cargas a sus destinatarios y estos las incumplen.

Por su parte el autor Rafael Chavero, en su obra los actos de autoridad, al comentar el caso de los partidos políticos establece que parece haber mayor consenso en los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa de negarles la potestad de dictar actos adminis-

---

<sup>38</sup>. Vid. Rondón de Sansó, Hildegard: *La Acción de Amparo Contra los Públicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 224.

trativos, aun cuando tanto de la propia Constitución como de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, pudiera aceptarse que ejercen un servicio público.

A los fines de fijar mi posición sobre el caso concreto, considera pertinente analizar si los partidos políticos en virtud de la propia Constitución y de la referida Ley ejercen un servicio público y en consecuencia están investidos de prerrogativas públicas.

A tales fines, es procedente realizar un previo análisis de lo que se debe entender por servicio público. En términos generales, la noción de servicio público está ligada con la actividad que tiene por finalidad la satisfacción de interés general.

La doctrina en general destaca dos elementos fundamentales en la definición de este concepto, en primer lugar, una actividad destinada a la satisfacción del interés general y, en segundo lugar, que esta actividad sea realizada por una persona incorporada a la administración. Estos dos elementos constituyen la base para los autores elaborar sus definiciones, dándole relevancia a cualquiera de ellos.

Así, De Laubadere define el servicio público como “una actividad asumida por una colectiva pública con el fin de satisfacer una necesidad de interés general<sup>39</sup>. Para el profesor Vedel, en principio, el servicio público es una actividad de interés general desarrollada por la Administración; sin embargo acota que ante el intervencionismo de los particulares en la acción administrativa, la salida más viable que acogió la jurisprudencia fue acentuar la disociación entre el carácter material y formal del servicio público y admitir sencillamente que podían ser confiadas misiones de servicio público a personas privadas, lo que ahorra una nueva categoría de personas morales mixtas cuya puesta en práctica, por lo demás, habría suscitado todavía más problemas que la antigua distinción entre personas públicas y personas privadas. De manera que, destaca que determinadas misiones de servicio público pueden ser confiadas a particulares, pero en este caso es necesario que esta persona haya sido investida por un estatuto de un mínimo de prerrogativas y de sujeciones<sup>40</sup>.

El profesor Corail, citado por Pérez Gómez<sup>41</sup> sostiene que el servicio público se caracteriza más que por su aspecto material, por su incorporación a un ente estatal y lo define como toda organización que dependa de alguna forma de una colectividad pública. Por su parte, Jean Rivero distingue tres elementos en esta definición, en primera lugar, el elemento orgánico: conjunto de agentes y de medios que una persona pública afecta a una misma tarea; en segundo lugar, el elemento material, según el cual, servicio público es una actividad de interés general que la administración ha asumido; agrega un tercer elemento que define el servicio público como un cierto régimen jurídico consistente de una serie de procedimientos derogatorios del derecho común. Acota también que no sólo los entes públicos gestionan servicios públicos, pues existe el régimen de la concesión y otras formas de gestión por parte de particulares dentro de las cuales destaca las Federaciones Deportivas, las Federaciones de industrias francesas de artículos deportivos, entre otros<sup>42</sup>.

Finalmente, Chapus, también citado por Pérez Gómez<sup>43</sup>, le da un valor secundario al aspecto orgánico, pues para él la actividad es suficiente para definir el servicio público, además, agrega que es una condición necesaria que una persona pública asegure la actividad en cuestión ya sea directamente o indirectamente a través de un organismo privado, quien sustituye la persona pública que de alguna manera ha delegado la ejecución para que actúe en su nombre y por su cuenta.

---

<sup>39</sup>. Citado por Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 65.

<sup>40</sup>. Vid. Vedel, Georges: ob. Cit. p.p 644 y ss.

<sup>41</sup>. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. Cit. p. 65.

<sup>42</sup>. Vid. Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Publicación del Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas, 1984.

<sup>43</sup>. Vid. Pérez Gómez, Ob. Cit. p. 65.

En todo caso lo que debe evaluarse primero es si la actividad es de interés general y luego que la persona que la gestione sea pública, o si es privada, que la gestión del servicio le haya sido delegada.

Por interés general se entiende el conjunto de necesidades humanas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada y cuya satisfacción condiciona, sin embargo, el cumplimiento de los destinos individuales<sup>44</sup>.

En este orden de ideas, resulta procedente calificar la actividad de los partidos políticos dentro de estos parámetros, para determinar si la actividad que cumplen constituye un servicio público, para luego determinar si en la gestión de ese servicio le están proferidas prerrogativas públicas.

La Exposición de Motivos de la Constitución de la República de Venezuela expresamente señaló en relación al reconocimiento constitucional de los partidos político, en el artículo 114, lo siguiente:

“La enumeración de los Derechos políticos comprende uno cuya mención expresa constituye una novedad del actual texto constitucional; por cierto con numerosos claros precedentes en las más recientes constituciones del mundo, tales como la Italia y la alemana de la postguerra. Se trata del derecho de asociarse en partidos políticos organismos estos que de esta manera y según las corrientes firmemente marcadas en el Derecho Constitucional de nuestro tiempo, tienden a adquirir un rango especial.”

Por su parte, el artículo 110 consagra el derecho al voto como una función pública. En este sentido, el artículo 114 de la Carta Magna prescribe:

“Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

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

Como se desprende, la Constitución no califica la actividad de los partidos públicos expresamente como un servicio público, pero sí deja ver la importancia que el propia texto le consagra a estas organizaciones, lógicamente como base del sistema democrático, al determinar que todo lo referente a su constitución y su activada sea regulado por Ley, e incluso la propia exposición de motivos les reconoce el rango especial que tienen a nivel internacional.

La función que la propia Carta Magna le atribuye a las referidas organizaciones es la de concluir por métodos democráticos, la participación ciudadana en la orientación de la vida política del país. De manera que, en un sentido lato, puede interpretarse esa actividad como de interés general en la medida en que a través de los partidos políticos los ciudadanos pueden canalizar sus convicciones en lo que a conducción política nacional se refiere. No obstante, esta es una actividad propia de los particulares, pues necesariamente son los administrados quienes tienen que organizarse si de alguna forma o bajo una determinada ideología quieren enrumbar el destino político del país, de manera que, sólo le queda al Estado ejercer una función contralora que versará esencialmente en que esa participación se haga por métodos democráticos y de acuerdo a los parámetros fijados en la legislación reglamentaria de su actividad. A menos que se tratara de un Estado totalitario donde no exista un sistema de partidos, sino un partido único a cuya ideología esté sometida a la colectividad.

---

<sup>44</sup>. Vid. Rivero, Jean: ob. cit. p. 10.



De modo que, siguiendo la definición dada por Rivero de interés general, la actividad de los partidos políticos no constituye una necesidad humana que no pueda ser satisfecha por los particulares directamente y que en consecuencia amerite la intervención del Estado directa o indirectamente a través de los particulares para garantizar su satisfacción, sino que por el contrario, es una actividad fundamentalmente de índole privada, pues son los particulares que, organizados, satisfacen esta actividad, que si bien es importante para la colectividad, no se configura bajo la perspectiva analizada como un servicio público.

Ahora bien, en relación al segundo elemento de obligatorio análisis para verificar la aplicación de la teoría de los actos de autoridad a dichos entes, esto es, la presencia de prerrogativas públicas delegadas por ley, se puede decir que en términos generales, la noción de prerrogativas públicas alude a la posibilidad que tiene el ente de modificar el ordenamiento jurídico y afectar de mayor o menor manera, directa o indirectamente los derechos personales o patrimoniales de los destinatarios en forma tal que el acto se presuma legal y con valor ejecutivo y ejecutorio<sup>45</sup>.

Analizada la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de la misma no se desprende delegación alguna a los partidos políticos que le permita el ejercicio de prerrogativas públicas. La supremacía que estas organizaciones tienen en la práctica sobre sus militantes, y que un sector de la doctrina denominada "autarquía", no deviene de delegación legal alguna, sino por el contrario, de los estatutos que rigen la constitución de estos partidos políticos, que como ha quedado sentado, son asociaciones civiles de carácter privado donde sus miembros convienen en asociarse libremente de acuerdo a los programas y estatutos también libremente acordados por ellos. En efecto, la referida Ley se limita simplemente a regular la actividad y funcionamiento de estas organizaciones teniendo como norte imponer en todos los aspectos, la obligación de que su actuación debe ceñirse estrictamente a métodos democráticos, en tal sentido los artículos 2, 4, 5 y 6; el resto del articulado regula el procedimiento de constitución, requisitos, inscripción ante el Consejo Supremo Electoral, la distinción entre partidos nacionales y regionales, sus obligaciones, las causas de disolución de un partido político, así como la posibilidad de cancelación de su registro y finalmente, en relación a los partidos políticos, regula la propaganda política.

Como se observa, los partidos políticos ni ejercen un servicio público, ni están investidos por ley del ejercicio de prerrogativas públicas, de donde en la modesta opinión de la autora, no puede aplicárseles la teoría de los actos de autoridad, por supuesto dejando a salvo el criterio de una parte de la doctrina que sí los incluye dentro de esta teoría bajo el enfoque de la autarquía.

Sin embargo, dada la dificultad de interpretar tanto la noción de servicio público como la de prerrogativas públicas y, más aún, si éstas deben estar presentes en la ley expresa o tácitamente, le queda reservado al juez la difícil labor de verificar en cada caso la existencia de esas condiciones y será así como se irá configurando la teoría de los actos administrativos de origen privado y la posibilidad de incluir a los actos de los partidos políticos dentro de esta teoría. Así mismo, es preciso hacer un llamado de atención a los jueces del contencioso administrativo para que en el ejercicio de esta tan ardua labor obren con mesura, ya que se corre el riesgo de extender ilimitadamente el ámbito del Derecho Público por encima de otras ramas del derecho, así como extender también sin límites el ámbito del control contencioso administrativo.

No obstante, considero que si bien es cierto que los referidos actos no pueden ser objeto del recurso contencioso administrativo de anulación, estoy de acuerdo con que los Tribunales Contencioso-Administrativo deberían declarar con lugar los amparos

---

<sup>45</sup>. Vid. Pérez Gómez, Augusto: ob. cit. p. 88.

constitucionales que se intenten contra los actos de los partidos políticos, en aquellos casos en que se demuestre que hubo una violación de la democracia interna del partido, pues a mi juicio ello implica una violación directa del artículo 114 constitucional. De manera que sus actos no queden en todo exentos del control jurisdiccional.

## CONCLUSIONES

El análisis doctrinario y jurisprudencial que ha quedado plasmado en el desarrollo del presente trabajo, permite esbozar las siguientes conclusiones:

1.- La doctrina y la jurisprudencia se inclinan, aunque no unánimemente, en afirmar que los partidos políticos son personas privadas, o en palabras del maestro Brewer-Carías, son personas jurídicas de derecho privado no estatales.

2.- Los actos de los partidos políticos no pueden ser encuadrados dentro de la teoría de los actos de autoridad, por cuanto los mismos, ni prestan un servicio público, ni están investidos por Ley del ejercicio de prerrogativas públicas.

En efecto, la situación de supremacía que tienen los partidos políticos frente a sus militantes y en razón de la cual pueden ser objeto de una serie de actos que menoscaben su esfera jurídica de derechos, no deriva en forma alguna ni de la Constitución, ni de la Ley de Partidos Públicos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, sino de las disposiciones estatutarias a las cuales se someten luego de un acto libre de escogencia, en ejercicio del derecho de asociación.

Así mismo, la función que cumplen estas organizaciones, aún cuando tiene relevancia constitucional, no constituye, de conformidad con los criterios doctrinarios y jurisprudenciales expuestos en la materia, un servicio público.

3.- Sin embargo, la crisis de los partidos políticos en Venezuela amerita la imposición de mayores controles jurisdiccionales. Bajo esta perspectiva, si bien es cierto que sus actos no pueden ser objeto del recurso contencioso administrativo de anulación, considero que los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa deberían declarar con lugar las acciones de amparo que se intenten contra actos de los partidos políticos, en los casos en que haya quedado plenamente demostrado la violación de la democracia interna del partido, a mi juicio protegida directamente en el artículo 114 constitucional.

4.- No obstante lo anterior y dada la tendencia de la universidad de control del contencioso administrativo, constituye en todo caso labor del juez analizar en el caso concreto si los actos de los partidos políticos pueden ser objeto del contencioso de anulación, una vez verificada la existencia de las condiciones que deben estar presentes para aplicarles la teoría de los actos de autoridad.

5.- Los Proyectos de Reforma de la Ley de Partidos Políticos apuntan a una tendencia publicista de dotar a estas organizaciones de una “personalidad jurídica de derecho público” y, además, calificar la función que éstos cumplen como de interés general.

## BIBLIOGRAFIA

Brewer C., Allan R.: “*Problemas del Estado de Partidos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, p. 11 y ss.

Brewer C., Allan R.: “*Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo*”, Facultad de derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, Volumen IV.

Brewer C., Allan R.: “*Bases Constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela*”. Revista de Derecho Público Nº 16., Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983, pp 5 y ss.

Brewer C., Allan R. y Ortiz A., Luis: “*Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*”, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 475 y ss.

Brewer C., Allan R.: “*Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*”, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas, 1993, pp. 39 y ss.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado: “*Reformas para el cambio político. Las Transformaciones que la Democracia Reclama*”, Caracas, 1993, pp. 291 y ss.

Consejo Supremo Electoral: “*Copilación de la Jurisprudencia Relativa a los Procesos Electorales y Régimen de los Partidos Políticos*”, volúmenes I, II y III Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Caracas, 1994.

Chavero, Rafael: “*Los Actos de Autoridad*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 45 y ss.

Escudero Márquez P. y Péndas García B.: “*Consideraciones sobre la naturaleza y Financiación de los Partidos Políticos*”, en Revista de Administración Pública Nº 115, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 379 y ss.

Felicce C., Carlos: “*Los Actos Administrativos de las Personas Privadas y otros Temas de Derecho Administrativo*”, publicación de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1990, pp. 70 y ss.

Moderne, Frank: “*Decadencia del punto de vista orgánico en la definición del acto administrativo en derecho francés: los actos administrativos de origen privado*”. En Revista Española de Derecho Administrativo Nº 4, Civitas, 1975 pág. 6.

Naranjo Mesa, Vladimiro: “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1991, p. 393 y ss.

Penagos, Gustavo: “*El Acto Administrativo*”, Tomo I, cuarta edición, Librería del Profesional, Bogotá 1987, pág. 37.

Peña Solis, José: “*Los recursos Contencioso Electorales en Venezuela*”, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1994, pp. 133.

Pérez Gómez, Augusto: “*Los Actos Administrativos de Origen Privado Análisis Crítico de la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a la Juez del Derecho Administrativo Clásico*”. En Revista de la Fundación Procuraduría General de la República, Nº 13, Caracas, 1995, p. 29.

Revista de Derecho Público Nº 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, pp. 33 y ss.

Revista de Derecho Público Nº 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 149 y ss.

Rivero, Jean: “*Derecho Administrativo*”, Publicación del Instituto de Derecho Público, U.C.V., Caracas, 1984.

Rondón de Sansó, Hildegard: “*La Acción de Amparo Contra los Poderes Públicos*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, p. 224.

Vedel Georges: “*Derecho Administrativo*”. Traducción de la 6ta. Edición Francesa por Juan Rincón Jurado, Madrid, 1980, pp. 643 y ss.



# Comentarios Monográficos

## LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO ESPAÑOL

Alberto Ruiz Blanco

*Abogado*

*Master en Política Territorial y Urbanística,  
Universidad Carlos III de Madrid*

### I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo cada día se torna más complejo por la cantidad de intereses que se deben tomar en cuenta al momento de elaborar la planificación de una ciudad; incluso, muchas veces esos intereses no se corresponden al interés general, sino a intereses individuales con fin de lucro, lo que aunado a una Administración ineficiente en muchos casos, complaciente en otros, ponen en peligro la legalidad urbanística, afectando en consecuencia, ese lugar común donde todos nos desarrollamos llamado “ciudad”.

El presente trabajo tiene como finalidad el estudio de los aspectos funcionales más relevante de la acción pública en el urbanismo español, pues el legislador ha considerado ese mecanismo como el idóneo para lograr el cumplimiento de la legalidad urbanística, además de incentivar de esta manera, la participación de la ciudadanía en la toma de las grandes decisiones políticas que afectan sus intereses, tal como sucede cuando se les permite a los particulares su colaboración en la elaboración de la planificación de la ciudad donde residen.

### II. MARCO GENERAL

La Constitución Española (CE) establece como principio informador del ordenamiento jurídico y como derecho constitucional, la facultad de participación que tiene todo ciudadano en los asuntos públicos que le conciernen, tal como se interpreta de su artículo 1 y 23, cuando constituye a España en un Estado social y “democrático” de Derecho (art. 1), donde los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (art. 23).

En tal sentido, ya no se concibe en los Estados modernos, el sufragio como única forma de participación ciudadana en la toma de las importantes decisiones políticas que le conciernen, sino que tal participación se instrumentaliza mediante distintos mecanismos (referéndum popular, asociaciones de vecinos, O.N.G., grupos de presión, etc.) a lo largo de la gestión de las distintas Administraciones, logrando un control político y social más cercano de los representantes elegidos por medio del sufragio. En palabras de Alejandro Nieto, “En las democracias modernas <<el ciudadano nunca se desentiende del todo de sus obligaciones y derechos políticos. De ahí que no sólo siga actuando paralelamente con sus representantes parlamentarios y agentes de la Administración pública, sino que además -y de forma constante, es decir no sólo en el momento de las elecciones- ejerce un control sobre los mismos.>>”<sup>1</sup>

Así pues, el urbanismo, materia que afecta directamente la vida diaria de los ciudadanos, se hace eco de los mandatos constitucionales y permite y regula la participación

---

<sup>1</sup>. Cfr. Nieto Alejandro, “La discutible supervivencia del interés directo” citado por Trayter Jiménez Juan Manuel, en *El control del planeamiento urbanístico*, Monografías Civitas, Civitas, S.A., Madrid, 1996, pág. 155.

ciudadana en dos importantes oportunidades, a saber, en la elaboración de la planificación urbana y, posteriormente, en el control de la legalidad urbanística.

El urbanismo español permite y regula la participación ciudadana en el control de la legalidad urbanística, y ésto lo logra a través de la implantación de la acción pública<sup>2</sup>, mediante la cual cualquier ciudadano puede solicitar a los órganos administrativos competentes o jurisdiccionales, el restablecimiento de la legalidad urbanística, cuando ésta ha sido infringida por cualquiera de los operadores que actúan en este importante campo.

Así Cosculluela Montaner opina que “La acción pública se inscribe precisamente entre estas técnicas de colaboración particular en la función urbanística, que se ofrece en un doble plano: participación en la acción urbanística y participación también en el control de la legalidad de las actuaciones urbanísticas. La fórmula de participación más pura en el ámbito de control es precisamente la acción pública, que se otorga a los particulares sobre la base de su solo título de ciudadanía y sin consideración alguna, por tanto, al posible interés que aquellos tengan en la actuación urbanística concreta cuyo control se insta.”<sup>3</sup>

Actualmente, el artículo 304 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística (TRLR), regula la acción pública en los siguientes términos:

“Uno. Será pública para exigir ante los Organos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.

Dos. Si dicha acción está motivada por la ejecución de las obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.”

Tal norma tuvo su precedente en el artículo 223 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, la cual fue posteriormente recogida por el artículo 235 del Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, y finalmente por el transcrito artículo 304 del TRLR.

Por otra parte, es importante hacer notar que el citado artículo no fue anulado por la Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional 61/1997 del 20 de marzo, atinente al recurso

---

<sup>2</sup>. La doctrina y la jurisprudencia han equiparado la “acción pública” con la “acción popular”, lo cual, para algunos autores significa un error de conceptos. En tal sentido García Trevijano Fos destaca la diferencia entre ambas instituciones de la siguiente manera: “La acción pública es la que legitima a cualquier administrado para impugnar un acto administrativo. Puede restringirse, no obstante, esta legitimación a personas que reúnan alguna cualidad, por ejemplo, la de vecino de Municipio, sin que esta restricción suponga negar el carácter público a la acción. Habrá mayor o menor amplitud de la legitimación. Por eso la definición debe ser negativa más que positiva: toda acción que puede ser esgrimida por quien no está directa e inmediatamente afectado por un acto administrativo, es pública. La acción popular es una verdadera subrogatoria administrativa.” García-Trevijano Fos, José Antonio. *“Tratado de Derecho Administrativo”* Tomo I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 3ra. Edición. pág. 565. Ver también los comentarios de García-Trevijano Garnica Ernesto, *“Consideraciones sobre la acción pública y el Medio Ambiente”*, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Octubre-Noviembre-Diciembre. Año XXIX. Núm. 145, pág. 153. En el texto del presente trabajo, sin entrar en la diferenciación entre una y otra institución, consideramos correcto utilizar el vocablo “público” en vez de “popular”, por ser la expresión utilizada por el legislador español, salvo en aquellos casos que hagamos citas textuales y el autor sí haya utilizado el término “popular”.

<sup>3</sup>. Cfr. Cosculluela Montaner Luis, en *“Acción pública en materia urbanística”* en Revista de Administración Pública, N° 71, Mayo-Agosto, año 1973, pág. 11.

de inconstitucionalidad interpuesto por varias Comunidades Autónomas (CCAA) en contra del TRLS. En tal sentido, la potestad del Estado para imponer dicha norma le viene derivada del artículo 149.6 de la CE.<sup>4</sup> En consecuencia, dicha regulación está vigente y es aplicable para la protección de la legalidad urbanística producto de las distintas legislaciones e instrumentos urbanísticos que dictaren las CCAA, en ejercicio de la competencia asumida en virtud del artículo 148.3 del Texto Fundamental.

### III. FUNDAMENTACIÓN

El Tribunal Supremo justifica la existencia de la acción pública en los siguientes términos: "La gran trascendencia del urbanismo, que aspira a asegurar un mínimo de calidad de vida a todos, justifica plenamente en nuestro ordenamiento jurídico la acción en esta materia sea pública." (T.S. 23 de julio de 1990, f.j. 2º, Aranzadi 6583)

Por otra parte, Pérez Moreno encuentra la fundamentación de la acción pública en la preservación del "dominio público urbano", pues cualquier transgresión a la legalidad urbanística implica necesariamente una desafectación ilegal y un recortamiento del dominio público urbano de uso común, y por ende es que se legitima el que cualquier ciudadano pueda intentar acciones ante los órganos administrativos o jurisdiccionales, a fin de preservar tal dominio público. Así pues legitima este autor la instauración de la acción popular en el urbanismo, incluso, insta a los futuros legisladores para que instrumente tal acción en las legislaciones reguladoras del dominio público natural (costas, aguas, montes).<sup>5</sup>

Sin embargo, somos de la opinión al igual que Cosculluela Montaner, que la argumentación expuesta por Pérez Moreno carece de fundamento, pues la acción pública no sólo defiende el dominio público urbano sino que también defiende intereses privados urbanos<sup>6</sup>, cuando éstos se ven afectados por una ilegalidad urbanística, y limitarse a la única defensa del dominio público urbano, sería crear una limitación a la acción pública, la cual no existe en la ley.

Considero más acertada la justificación esgrimida por el Tribunal Supremo Español, y consecuentemente, debe encontrarse la razón de la acción pública en una realidad más pragmática, y es la relativa a la cantidad de intereses, particulares y generales que entran en juego y rivalizan en el urbanismo moderno, que hacen necesaria la intensificación de la legalidad del mismo.

En el urbanismo moderno, la intervención de los particulares es cada día mayor en las funciones públicas de planificación y gestión, y en consecuencia, cada día se hacen más frecuentes los conflictos entre los intereses de los particulares con los intereses generales que deben garantizarse en la función social de la propiedad urbana.

En tal sentido, el urbanismo moderno se realiza mediante la intervención de pocos operadores, es decir, hoy en día una ciudad la hace la Administración con los grandes agentes inmobiliarios, y cuyos intereses rara vez se encuentran en sintonía con el interés general, contando además con Administraciones ineficaces en muchos casos, complacientes en otros; y es por eso, que dado que las grandes decisiones urbanísticas están en pocas manos y que afectan a una generalidad (que en muchos casos ni siquiera ha sido enterada de la toma de tales decisiones), es que el legislador ha optado por instaurar la acción pública en el urbanismo, y así tener una garantía aún mayor para el control de éste. En muchos casos, la

---

<sup>4.</sup> Vid. González Pérez Jesús, en "Comentarios a la Ley del Suelo", Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1988, pág. 2336.

<sup>5.</sup> Vid. Pérez Moreno Alfonso en "La acción popular en materia de urbanismo", en Revista de Derecho Urbanístico, N° 15 (1969), pág. 80 y sgtes.

<sup>6.</sup> Vid. Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 22 y sgtes.

toma de las decisiones urbanísticas son de tipo bilateral (Administración - particular) pero de efectos generales, lo que legitima la acción pública.

En palabras de Cosculluela Montaner, el legislador “es plenamente consciente también de que las técnicas de control tradicionales al alcance de los particulares no cubren todas las posibilidades de las ilegalidades urbanísticas. Aquellas técnicas están basadas en la consideración de una relación jurídica que se desenvuelve básicamente entre la Administración y los particulares directamente afectados. Pero hemos vistos, en el urbanismo el gran peligro está en la eventual connivencia entre la Administración y promotores urbanísticos, con daño para la generalidad de los ciudadanos, lógicamente afectados por el buen orden urbanístico y respecto a los cuales aquella relación jurídico-administrativa no alcanza concreción particular suficiente para salvar la barrera de legitimación ordinaria.”<sup>7</sup>.

Como puede verse, es en esa realidad del día a día en el hacer ciudad, donde se encuentra el fundamento de la acción pública en el urbanismo, a fin de garantizar un mayor control de la legalidad a la que está sometido el mismo. Así pues, “el fundamento de la acción pública urbanística sigue siendo el clásico: la necesidad de suscitar la colaboración ciudadana en la función de control de legalidad de una materia que se sabe extremadamente conflictiva y que, por sus características económicas especulativas, es propensa a la proliferación de irregularidades de todo tipo.”<sup>8</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN

La característica fundamental de la acción pública es precisamente la relativa a la legitimación necesaria para intentarla, pues la misma permite que cualquier ciudadano, sin importar su relación con el objeto litigioso, o con los sujetos procesales, o con el título jurídico del que pudiera derivar la causa, pueda acudir antes los órganos administrativos competentes o los jurisdiccionales a fin de solicitar la pretensión que le acuerda la ley; en este caso, la acción pública en el urbanismo permitirá a cualquier ciudadano solicitar el respeto de la legalidad urbanística.

Así pues, la acción pública permite identificar la legitimación procesal con la legitimación *ad causam*, pues basta tener cualidad para acudir a juicio para poder intentar la acción, ya que no se exige ningún requisito procesal de identificación del sujeto accionante con ninguno de los elementos constitutivos de la relación procesal (sujeto, objeto y título).<sup>9</sup> El Tribunal Supremo ha establecido "para la válida constitución de la relación jurídico procesal es preciso que quien acciona tenga, a) 'capacidad para ser parte', equivalente a la capacidad jurídica y atribuible a quien tenga la aptitud de ser titulares de derechos y obligaciones, b) 'capacidad procesal', equivalente a la capacidad de obrar, o de actuar genéricamente en el proceso y que ostenta quienes se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos, y c) 'legitimación', que es la capacidad para actuar en un proceso concreto. (...) y en virtud de dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado." (T.S. 14 de diciembre de 1990, f.j.2º, Aranzadi 10489)

Así pues, cualquier ciudadano podrá intentar la acción pública urbanística a fin de que los órganos competentes puedan controlar la legalidad de las actuaciones que en este ámbito se dan.

---

<sup>7</sup>. *Idem.* pág. 13

<sup>8</sup>. *Idem.* pág. 24

<sup>9</sup>. *Vid.* Rengel Romberg, Arístides, “*Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano, según nuevo código de 1987*” Tomo II, Editorial Arte, Caracas, 1992, pág. 23 y sgtes.



Ahora bien, a pesar de la amplia legitimación que la ley otorga a los ciudadanos por medio de la acción pública, han sido muchos los autores que han intentado disminuir tal legitimación, y en tal sentido han visto en la acción pública una acción vecinal y por ende, sólo los vecinos perjudicados por la acción urbanística ilegal son los legitimados para demandar la nulidad de la misma.<sup>10</sup>

También pueden intentar la acción pública cualquier institución o persona jurídica pública o privada, aunque no aparezca entre sus fines institucionales el urbanismo, como pareciera que lo exigen ciertos autores<sup>11</sup>, colegios profesionales como el de Arquitectos<sup>12</sup>, los miembros de las Corporaciones Locales que hubieren votado en contra de los actos y acuerdos impugnados (art. 63.1 b) Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, (LBRL), e incluso los extranjeros.

Por lo tanto, a las personas que intenten la acción pública, podrán aplicársele en su totalidad, los requisitos de admisibilidad establecidos en la legislación contencioso-administrativa, salvo el referente a la legitimación “*ad causam*”, y en tal sentido lo han afirmado las distintas sentencias del Tribunal Supremo “quienes han interpretado, con absoluta amplitud, permitiendo la interposición del recurso por cualquier persona que cumpla los requisitos generales de legitimación y postulación sin requerir ninguna condición especial, ni tan siquiera la de vecindad en el Municipio en el que se ejercita la acción.”<sup>13</sup> En 1992 el Tribunal Supremo sentenció, “Este planeamiento de la resolución recurrida, que elude el estudio de las demás modificaciones impugnadas, olvida que en esta materia la acción es pública y no está sometida a los límites del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional (...) dado que el artículo 235 de la Ley del Suelo (...) otorga una legitimación especial que permite exigir ante los Tribunales Contenciosos Administrativos la observancia de la legislación urbanística aunque se carezca del interés directo a que se refiere aquel artículo”. (T.S. 30 de junio de 1992, f.j. 2º Aranzadi 5537).

Con la nueva legislación, la acción pública “No se limita al ámbito procesal, sino que se extiende al administrativo. No sólo existe acción pública para demandar ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo, sino también para interponer recursos administrativos (...) No tendría sentido limitar la legitimación en vía administrativa y ampliarla para iniciar la vía procesal ulterior.”<sup>14</sup>

En cuanto a la legitimación pasiva, la misma es la correspondiente a la regulada por el artículo 29 de la LJCA, y en consecuencia, se considerará parte demandada la Administración autora del acto o disposición a que se refiere el recurso; y las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto.

---

<sup>10</sup>. Vid. Cordero Torres en “Los primeros diez años de la Ley de lo Contencioso Administrativo”, citado por González Pérez, *ob. cit.* pág. 2338.

<sup>11</sup>. *Cfr.* Coscuella Montaner, Luis, *ob. cit.*, pág. 36.

<sup>12</sup>. En un caso de una acción pública intentada por un Colegio de Arquitectos, contra un estudio de detalle después de haberle dado un visado favorable al mismo, el Tribunal Supremo dictaminó y analizó la doctrina de los actos propios y su compatibilidad con la acción pública de la siguiente manera: “En ningún caso puede admitirse que el visado concedido, es incompatible con el ejercicio posterior de la acción pública en materia de disciplina urbanística, pues ello conllevaría la imposición de limitaciones a tal ejercicio derivadas del otorgamiento del visado, el cual ha podido ser puesto de forma correcta, o debido a un error de la normativa aplicable o un conocimiento equivocado de la realidad.” (T.S. 23 de enero de 1991. f.j. 1º, Aranzadi 597).

<sup>13</sup>. *Cfr.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2338. En el mismo sentido ver Sentencia del Tribunal Supremo 14 de diciembre de 1990, f.j. 3º, donde destaca, “dicha acción pública, que ha de ser interpretada con carácter amplio, no puede exigirse una condición especial para estar legitimado” (Aranzadi, 10489).

<sup>14</sup>. *Cfr.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2337

Igualmente, no se permitirá la invocación del artículo 304 del TRLS para intervenir en el proceso como coadyuvante de la Administración demandada, pues para ello sí se requerirá interés directo, sin que se permita la legitimación pasiva “pública”, pues tal norma debe interpretarse en sentido restrictivo y no analógico, en cuanto a legitimación pasiva se refiere.<sup>15</sup>

## V. PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

La acción pública ha sido definida como una acción objetiva, en contraposición con la de plena jurisdicción, pues ella sólo busca reponer la legalidad infringida por una actuación determinada, sin que la decisión judicial vaya a incrementar o disminuir el patrimonio del recurrente por la preexistencia de un derecho subjetivo, tal como sucede en las acciones de plena jurisdicción, donde el recurrente no sólo pide la nulidad de un acto sino que también solicita la restitución de la situación subjetiva lesionada por la actuación administrativa.

Por tanto, el recurrente que intenta la acción pública es un defensor de la legalidad, objetivamente considerado, sin necesidad de buscar que el éxito de tal acción se convierta en un beneficio patrimonial adicional, pues de ser así podría configurarse un enriquecimiento sin causa.<sup>16</sup>

Ahora bien, la sentencia del juzgador no puede quedar en la simple nulidad de la actuación recurrida, pues perdería significado la acción pública. Así pues, el juzgador podrá y deberá, además, tomar todas aquellas decisiones que restituyan la legalidad infringida y sean consecuencia directa de la declaratoria de la nulidad, y en tal sentido, se podrá ordenar la demolición de lo construido u ordenar la construcción de lo ordenado por los instrumentos urbanísticos, sin que ésto signifique el reconocimiento de un derecho subjetivo en el patrimonio del recurrente. En este sentido Cosculluela opina: “En resumen que, si no caben pretensiones de reconocimiento de situación jurídica individualizada, sí proceden las de reconocimiento de situaciones jurídicas colectivas de la población, como un efecto del vicio impugnado.”<sup>17</sup>

En igual sentido han sentenciado los tribunales españoles, los cuales han considerado que la acción pública tienen como objetivo “el restablecimiento de normas objetivas y generales de ordenación urbanística”. También ha señalado la jurisprudencia que “la legitimación al amparo del artículo 223 LS (hoy 304 del TRLS), no introduce limitación alguna en cuanto a su alcance, o sea, establece que la misma se dirija al fin de ejercitar pretensiones de anulación, sino en general cuantas procedan para que las normas urbanísticas de preceptivo cumplimiento cobren aplicación efectiva.”<sup>18</sup> Así por ejemplo, el Tribunal Supremo ha sentenciado que “(...) la acción pública del art. 235 del Texto Refundido legitima para instar no sólo una resolución sino también su ejecución que podrá recabarse del municipio independientemente del órgano que en cada momento esté habilitado para llevarla a cabo -sentencias de 26 de diciembre de 1988 (R.10234), 16 de julio y 16 de octubre de 1990 (R. 6565 y 8128), etc.- ejecución la mencionada que sin duda puede instarse y obtenerse en la vía contencioso administrativa -art. 106.1 de la Constitución-.” (T.S. 16 de marzo de 1991, Aranzadi 2001).

---

<sup>15</sup>. Vid. Pérez Moreno Alfonso, *ob. cit.* pág. 85

<sup>16</sup>. *Idem*, pág. 97

<sup>17</sup>. *Idem*, pág. 91. También, Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 29.

<sup>18</sup>. Cfr. González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2341

Ahora bien, puede suceder que el recurrente solicite una decisión de carácter subjetivo, para lo cual sí deberá ostentar el interés directo exigido por el artículo 28 de la LJCA, pues estará ejerciendo una acción de plena jurisdicción común y no la regulada por el artículo 304 del TRLS. Sin embargo, si en el curso del proceso se ha determinado la inexistencia del referido interés pero sí la de la ilegalidad alegada, creemos que el Tribunal podría continuar conociendo de la causa, aún cuando el recurrente no haya alegado la acción pública, pero evidentemente sólo podrá sentenciar la nulidad de la actuación y tomar las medidas legales objetivas que fueren necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística,<sup>19</sup> pues lo importante es la determinación de la ilegalidad cometida que afecta a toda la comunidad, y en consecuencia, al interés general, pudiéndose aplicar incluso la tesis de los vicios de orden público, los cuales atentan de manera contundente al ordenamiento jurídico, lo que permite que los jueces contencioso-administrativos los conozcan y resuelvan, aún de oficio.<sup>20</sup>

Igualmente, en caso de anulación de un acto administrativo de contenido urbanístico que genere responsabilidad de la Administración, tal responsabilidad no podrá acordarse ni estimarse en un juicio intentado en virtud de la acción pública, pues únicamente se podrá solicitar tal pronunciamiento si el juicio lo hubiera intentado el sujeto afectado por la actuación ilegal de la Administración, único legitimado para pedir la responsabilidad de ésta, pues estaríamos ante un caso típico de plena jurisdicción.<sup>21</sup>

## VI. OBJETO DE LA ACCIÓN

Como la Ley del Suelo de 1956 establecía que la acción pública se podía intentar contra las infracciones al texto de la Ley y a los Planes de Ordenación Urbana, la jurisprudencia entendió que la legitimación pública sólo amparaba a los recursos que se promovían en contra de los supuestos citados expresamente en el antiguo artículo 223, exigiendo interés directo cuando se refería a otros instrumentos, que si bien tenían contenido urbanístico, no eran ni la Ley del Suelo ni Planes de Ordenación Urbana (*vgr.* Sentencia del Tribunal Supremo del 27 de octubre de 1967, en juicio de nulidad intentado por un vecino de Molíns de Rey contra el Decreto 4.026/1964 de 3 de noviembre Ministerio de la Gobernación).<sup>22</sup>

Sin embargo, hubo criterios doctrinales que alertaron ante la restricción que la jurisprudencia estaba haciendo a la posibilidad de interponer la acción pública, pues consideraban que se estaba olvidando el principio de unidad del ordenamiento jurídico, y en consecuencia, debería ampararse la posibilidad de recurrir mediante acción pública, no sólo el texto de la Ley y de los Planes de Ordenación Urbana, sino también los actos que los desarrollaran<sup>23</sup>. Tal criterio fue posteriormente recogido por la jurisprudencia incluso,

---

<sup>19</sup>. *Cfr.* Pérez Moreno Alfonso, *ob. cit.* págs. 86-87. Una Sentencia del Tribunal Supremo dictaminó que independientemente de que el recurrente tenía legitimación directa, “en lo que se refiere a obras realizadas sin licencia, tal legitimación vendría dada en virtud de lo dispuesto en el artículo 235 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, precepto que concede acción pública para exigir a los Tribunales Contencioso-Administrativo la observancia de la legislación urbanística.” (T.S. 3 de julio de 1991, Aranzadi 5728).

<sup>20</sup> En este punto no se está equiparando a los vicios de orden público con la acción pública, sino que se está proponiendo la aplicación de la tesis de los vicios de orden público a fin de poder resolver la coyuntura ante la cual se verían los Tribunales, en el caso arriba planteado. Para las diferencias entre vicios de orden público y acción popular vid. Cosculluela Montaner, Luis, *ob. cit.* pág 31 y sgtes.

<sup>21</sup>. *Vid.* González Pérez, Jesús, *ob. cit.* pág. 2342

<sup>22</sup>. *Vid.* Pérez Moreno, Luis, *ob. cit.* pág 87 y sgtes. Cosculluela Montaner, Luis, *ob. cit.* págs. 40 y sgtes.

<sup>23</sup>. *Ibidem.*

posteriormente se llegó a aceptar, como es lógico deducir, que las ilegalidades urbanísticas no necesariamente provienen de actuaciones expresas sino que también pueden provenir de actuaciones tácitas u omisiones, por lo que empezó a aceptarse la posibilidad de interponer la acción pública ante actuaciones tácitas de la Administración.<sup>24</sup> “Por lo tanto, puede ser objeto de impugnación por acción pública no sólo los actos aprobados en forma expresa, sino también por silencio; e incluso, los supuestos de actuaciones urbanísticas ilegales no amparados por acto administrativo alguno.”<sup>25</sup>

Ahora bien, la legislación española vigente, que en este punto reprodujo la normativa de 1976, establece que se podrá intentar acción pública para exigir la observancia de la legislación urbanística, de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.

En tal sentido, la problemática sobre qué era lo que se podía demandar mediante esta acción ha quedado resuelta a favor de una amplitud de las mismas, pues se podrá impugnar cualquier acto administrativo, omisión o abstención, vía de hecho, norma jurídica (llámese Plan, Ordenanza o Programa) en virtud de la amplitud del control judicial sobre la actividad administrativa ordenada por el artículo 106 de la CE.

Por lo tanto, quedó atrás cualquier tipo de duda sobre la posibilidad o no de impugnación, de los planes urbanísticos o cualquier norma urbanística, de las actuaciones tácitas de la administración, de las vías de hecho, e incluso, cualquier actuación, así sea la de un particular que no ostente un título jurídico que valide su actividad, puede ser impugnada por vía de la acción pública, si la misma es violatoria de la legalidad urbanística.

Sin embargo, la jurisprudencia ha entendido tal amplitud dentro del campo estrictamente urbanístico, pues el Tribunal Supremo ha sentenciado: “Es reiterada la doctrina jurisprudencial -cuya cronología deviene por ello innecesaria- que esta norma de legitimación, debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial. El ejercicio de esta acción pública debe ceñirse estrictamente al ámbito urbanístico en defensa de su normativa, hasta el punto de que su postulación derivada de aquel ejercicio debe determinar con precisión y claridad cuáles sean las normas infringidas ya de la Ley ya del Planeamiento.” (T.S. 5 de enero de 1990, Aranzadi 327).

## VII. CONCLUSIÓN

La acción pública regulada en el artículo 304 del TRLS, se inserta dentro del ordenamiento jurídico español, como un mecanismo mediante el cual se hace posible la participación del ciudadano a fin de permitir un mayor control de la legalidad urbanística, justificándose su regulación por la cantidad de intereses contrapuestos que existen en el momento de adoptar decisiones urbanísticas, que regularmente son tomadas por la Administración y los interesados directamente relacionados (generalmente grandes promotores inmobiliarios), pero que afectan a una universalidad de personas que conviven en la ciudad.

Mediante la acción pública, cualquier ciudadano queda legitimado para solicitar ante los órganos administrativos y contenciosos administrativos, la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas, sin que por medio de ella se puedan deducir pretensiones de plena jurisdicción, salvo que se ostente el interés requerido por la LJCA para ello.

Sería recomendable, dado el crecimiento y mayor desarrollo que el urbanismo venezolano está teniendo en virtud de la descentralización política y administrativa de estos últimos tiempos, el incluir en nuestra legislación urbanística una norma como la regulada en

<sup>24</sup>. Rodríguez Moro, Nemesio. *ob. cit.* págs. 342 y sgtes. Este autor comenta la importante sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1971 (Aranzadi 4.738).

<sup>25</sup>. *Cfr.* Cosculluela Montaner, Luis. *ob. cit.* pág. 41.

la legislación española, para de esa manera ampliar y profundizar esa legitimación tan tímida que otorga el artículo 104 de nuestra Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

#### BIBLIOGRAFIA

COSCULLUELA MONTANER, Luis, "Acción pública en materia urbanística" en *Revista de Administración Pública*, núm. 71, mayo-agosto, 1973, págs. 9 y sgtes.

GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo I*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.

GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, "Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, octubre-noviembre-diciembre, Año XXIX, págs. 141 y sgtes.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la ley del suelo*, quinta edición, Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1988.

PÉREZ MORENO, Alfonso, "La acción popular en materia de urbanismo" en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 115, noviembre-diciembre Año III, págs. 71 y sgtes.

RENGEL ROMBERG, Arístide (1991), *Tratado de derecho procesal civil venezolano*, Tercera edición, Editorial Arte, Caracas, 1992.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio, "Acción popular para impugnar en vía contenciosa la inactividad de la Administración ante infracciones de normas urbanísticas" en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 174, págs. 341 y sgtes.

TRAYTER JIMENEZ, Juan Manuel (1996), *El control del planeamiento urbanístico*, Monografías Civitas, Civitas, S.A., Madrid.

## LAS FUNDACIONES MUNICIPALES

Gonzalo Pérez Salazar

*Abogado*

### I. INTRODUCCION

La doctrina civilista clásica construyó en el siglo pasado una clasificación de las personas jurídicas, en la cual esencialmente se distinguían las personas jurídicas Corporativas (*universitas personarum*) de las personas jurídicas Fundacionales (*universitas rerum*), en donde el criterio diferenciador lo constituye el hecho de que los entes fundacionales, están conformados por un conjunto de bienes, los cuales son destinados a un fin determinado, es decir, carecen de sustrato corporativo.

La doctrina administrativista por su parte, construyó una clasificación de las personas jurídicas públicas siguiendo la corriente civilista. En ese sentido tenemos, que dentro de la clasificación de los entes públicos no territoriales, mayormente aceptada, se encuentran los entes públicos corporativos (algunos también agregan los empresariales) y los entes públicos fundacionales. Dentro de los entes fundacionales encontramos a las fundaciones “constituidas y dirigidas” por alguno de los entes territoriales e inclusive por entes institucionales (por ejemplo La Fundación Gaceta Forense de la Corte Suprema de Justicia).

El presente trabajo se circunscribe al estudio de las llamadas fundaciones municipales en Venezuela y constituye un esfuerzo por llenar una laguna existente en la doctrina administrativista venezolana acerca del estudio de estos entes, la cual se limitó al estudio de las fundaciones “constituidas y dirigidas” por el Estado a mediados de los años ochenta.

El estudio de las llamadas fundaciones municipales se puede decir que es reciente, ya que es a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 en donde por primera vez se contempla esta figura<sup>1</sup>. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989<sup>2</sup>, también prevé las llamadas fundaciones municipales, encuadrándolas dentro del título referente a los Entes Descentralizados del Municipio.

En los actuales momentos presenta singular importancia el estudio de las llamadas fundaciones municipales, derivado principalmente del desarrollo que ha tenido el proceso de descentralización en Venezuela y la gran cantidad de fundaciones constituidas por las municipalidades en Venezuela, lo cual ha generado que se presenten los mismos problemas que se presentaron con la constitución de fundaciones estatales a mediados de los años ochenta y que conllevaron a la promulgación de unas normas que las regulaban.

Dentro del contexto legal que abarca a las llamadas fundaciones municipales, cabe formular las siguientes interrogantes: ¿Puede un Municipio constituir y dirigir una fundación

---

<sup>1</sup>. Aunque la Constitución de la República de Venezuela en sus artículos 29, numeral 2º y 30, abre la posibilidad a los municipios de constituir una fundación.

<sup>2</sup>. Quien las define en su artículo 48 de la siguiente manera: “Las fundaciones municipales son universalidades de bienes creadas por el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales, con personalidad jurídica, con fines culturales, sociales y beneficios y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (50%).”

y por el hecho de hacerlo, ser considerada ésta como un ente público?, ¿pueden las llamadas fundaciones municipales dictar actos administrativos en ejercicio de potestades públicas?, ¿cuál es el régimen de su personal, son funcionarios públicos?, ¿son públicas las llamadas fundaciones municipales por el propio acto de creación?, ¿cuál es el régimen de los bienes y su control?, ¿son entes descentralizados?.

La respuesta de las interrogantes antes formuladas, servirán de base para el estudio de la naturaleza jurídica de dichos entes, para poder de esa manera determinar el régimen jurídico aplicable a éstos.

## II. LAS FUNDACIONES EN EL DERECHO COMPARADO

### 1. *Francia*

La ley del 23 de julio de 1923 en su artículo 18, contiene una definición esencial de lo que constituye una fundación, ésta es realizada en función a lo establecido por el Consejo de Estado Francés, de esa manera tenemos que, “Fundación es aquel acto por el cual una o varias personas psíquicas o morales deciden la afectación irrevocable de bienes, derechos o recursos a la realización de una obra de interés general y no lucrativa”. Dicho de otra manera, una fundación puede definirse como un “patrimonio dotado de una personalidad jurídica propia”<sup>3</sup>.

En Francia las fundaciones se caracterizan por tres elementos:

- a- Una misión de interés general, sin fin lucrativo, que constituye la finalidad de la fundación.
- b- Una dotación que garantiza un modo de financiamiento propio.
- c- Un consejo de administración que asegura la organización de ese organismo.

Las fundaciones generalmente son creadas por personas privadas, pero el Estado, las colectividades territoriales y los establecimientos públicos pueden participar financieramente en su creación o en su funcionamiento, sólo que debe ser dictada por motivos de interés general.

En Francia adquieren personalidad jurídica cuando el Consejo de Estado reconoce, mediante un decreto, la utilidad pública de dicha fundación, dicho decreto puede ser revocado en cualquier momento<sup>4</sup>.

Los controles de las fundaciones en Francia son efectuadas por el Ministro del Interior.

### 2. *Alemania*

Las fundaciones en Alemania están marcadas por dos caracteres:

- a.- Sobre ellas hay una tutela administrativa, en donde, a pesar de respetar la voluntad del fundador es necesario una autorización administrativa para su constitución y es a partir de esa autorización que nace la fundación y el fundador está obligado a transferir los bienes de acuerdo al acta constitutiva de la fundación (artículo 82 B.G.B).

---

<sup>3</sup>. Les Associations et Fondations en Europe (Regime Juridique et Fiscal); Editions Juris Service; Paris, France, 1990, pág. 124.

<sup>4</sup>. La doctrina francesa lo ha denominado acto condición; Florian Linditch; Recherche sur la Personnalité Morale en Droit Administratif; Bibliotheque de Droit Public, Tomo 176, Paris 1997, pág. 73.

b.- Son una organización privada, en donde, a pesar de existir nombres de fundaciones “públicas”, previstas expresamente en el artículo 89 del BGB, son regidas por las mismas reglas de las fundaciones privadas, es decir, la tutela administrativa es igual para ambas. El apelativo de “público” es un modo de financiamiento (fondos públicos) o de gestión (poderes públicos).

Los tres (3) elementos fundamentales de las fundaciones son: patrimonio, afectación y voluntad del fundador.

Existen tres (3) categorías de fundaciones: fundaciones privadas, fundaciones familiares y fundaciones públicas (aunque Gierke niega la existencia de estas últimas).

En materia de fundaciones, Alemania ha influido determinadamente en legislaciones como la Suiza y la Austríaca. De ese modo tenemos que en Suiza existen las fundaciones públicas, las cuales “están sometidas a un régimen de derecho Público. La aplicación del Derecho Público resulta, bien del acta constitutiva, de disposiciones legislativas o reglamentarias”<sup>5</sup>.

### 3. *Italia*

Las fundaciones en Italia se encuentran establecidas y reguladas por el Código Civil Italiano de 1.942. En base a esas normas, la doctrina tradicional italiana define la fundación como “una cantidad de bienes erigidos en institución, por un acto de voluntad, para perseguir un fin determinado”<sup>6</sup>.

Las fundaciones en Italia adquieren personalidad jurídica por Decreto del Presidente de la República (artículo 12 del Código Civil Italiano).

En Italia existen las fundaciones (familiares), las fundaciones de asistencia y ayuda, las de enseñanza agrícola, las fundaciones escolásticas, las fundaciones universitarias, las fundaciones militares y las fundaciones culturales.

Las fundaciones en Italia están sujetas a controles por parte del Estado, por ejemplo para la adquisición de bienes inmuebles, aceptación de donaciones, sucesiones y legados necesitan una autorización gubernamental (artículo 17 del Código Civil Italiano); hay un control por parte del gobierno de la gestión de los administradores, los cuales inclusive pueden ser removidos (25 y 26 del Código Civil Italiano).

La fundación tiene un doble contenido: “en primer lugar, un acto de disposición patrimonial, mediante el cual un privado (o un ente público) se desprende de modo definitivo e irrevocable, de la propiedad del bien que destina a un fin de utilidad pública; en segundo lugar, un acto de organización, análogo al contrato de asociación, mediante el cual el fundador predetermina la estructura organizativa que deberá proceder a la realización de tal fin”<sup>7</sup>.

Un punto que es sumamente debatido no sólo en el derecho administrativo italiano sino en lo referente al tema de las fundaciones, es el referente a como diferenciar un ente público de un ente privado, o como distinguir la actividad pública de la actividad privada del

---

<sup>5</sup>. Les Associations et Fondations en Europe (Regime Juridique et Fiscal); Editions Juris Service; París, France, 1990, pág. 371.

<sup>6</sup>. Les Associations et Fondations en Europe (Regime Juridique et Fiscal); Editions Juris Service; París, France, 1990, pág. 195.

<sup>7</sup>. Francesco Galgano; Le Associazioni, Le Fondazioni i Comitati; Cedan; Padova; Italia; 1987; pág. 366.



ente público, por cuanto al ente público le corresponde un control jurisdiccional diferente al ente privado.

En recientes sentencias de los tribunales italianos, se ha determinado que el criterio para determinar la naturaleza publicista de un ente es, que el fin público que se persigue sea un fin propio del Estado o perseguido por el Estado por ser de particular relevancia, al cual le esta reservada su realización (sentencias de Casación del 24 de octubre de 1977, N° 4560 y 16 de julio de 1982, N° 4212)<sup>8</sup>.

#### 4. *España*

La reciente Constitución Española reconoce el derecho de formar fundaciones a los fines de interés general, en acuerdo con la Ley (artículo 34-1).

De acuerdo al Código Civil las fundaciones adquieren personalidad jurídica desde su constitución, pero depende de que se otorgue por Notaría y se inscriban en el Registro de Fundaciones.

En reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, se definió a las fundaciones de la manera siguiente:

“El artículo 34 de la Constitución se refiere sin duda al concepto de fundación admitido de forma generalizada entre los juristas y que considera a la fundación como la persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a un fin de interés general. La fundación nace, por tanto, de un acto de disposición de bienes que realiza el fundador, quien los vincula a un fin por el determinado y establece las reglas por las que ha de administrarse, al objeto de que sirvan para cumplir los fines deseados de manera permanente, o al menos duradera. Tanto la manifestación de voluntad como la organización han de cumplir los requisitos que marquen las leyes, las cuales prevén, además, un tipo de acción administrativa (el Protectorado) para asegurar los fines de la administración y la recta administración de los bienes que la forman”. (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 49 del 22 de marzo de 1988<sup>9</sup>).

En España existe un particular problema a raíz de lo contemplado por el artículo 151 de la Constitución Española, por el cual las Comunidades Autónomas que “asumieron las competencias por la vía del artículo 151 de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), así como las equiparadas a ellas (Canarias y Valencia, mediante Leyes Orgánicas de Transferencia N° 11 y 12 del 10 de agosto de 1982; Navarra por su Ley de Amejoramiento) han incluido una que comprende a las Fundaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el territorio respectivo”, esto es debido a que dentro del ámbito de competencia de las Comunidades de Autonomía Plena, se encuentra el poder regular el régimen sustantivo de las fundaciones. De igual manera existe el problema de las Comunidades sin Autonomía Plena, consagradas igualmente por la Constitución Española.

En lo que si está claros los españoles es que, toda fundación, por el mero hecho de serlo, está sometido al “Protectorado” administrativo (así se le denomina al control administrativo de las fundaciones en España)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>. Francesco Galgano; *Le Associazioni, Le Fondazioni i Comitati*; Padova; Italia, 1987; pág. 408.

<sup>9</sup>. Citada y sostenida por Eduardo García de Enterría; en *Fundaciones y Sociedad Civil*; Editorial Civitas, Madrid, 1992, pág. 29 y siguientes.

<sup>10</sup>. Rafael de Lorenzo García; *El Nuevo Derecho de Fundaciones*; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, España, 1993, Pág. 171.

El término de “fundación pública” es criticado por la doctrina española, derivado fundamentalmente de que en virtud el artículo 53 del Código Civil Español, las fundaciones privadas “requieren en esencia estar afectadas a un fin público”.<sup>11</sup>

### III. NATURALEZA JURIDICA

La doctrina administrativista, muy especialmente la alemana, ha tratado de distinguir las personas morales de derecho civil de las personas morales de derecho público.

Lo anterior tiene fundamental importancia para el presente trabajo, derivado principalmente del origen civilista de las fundaciones y de su posterior regulación por parte del derecho público (por ejemplo artículo 89 del B.G.B), el cual según algunos autores tienen su origen histórico, esencialmente en las antiguas fundaciones de la Iglesia alemana<sup>12</sup>.

Para Mayer, “la persona moral de derecho público es aquella que se destina para realizar la administración pública”, es decir, para el ejercicio del poder público. Ahora bien, el Estado no es la única persona moral de derecho público ya que al municipio también se le reconoce dicha personalidad.<sup>13</sup>

El problema comienza con las “fundaciones, corporaciones, asociaciones sindicales, sociedades reconocidas”. Para lo cual, “la primera cuestión será siempre la de ser saber si hay o no personalidad jurídica. Pero en el caso afirmativo, una cuestión se plantea: ¿de qué naturaleza es esa personalidad moral?. En efecto, bajo esos nombres hay personas morales, unas de derecho civil, otras de derecho público, fundaciones públicas y fundaciones privadas, corporaciones públicas y corporaciones privadas”<sup>14</sup>.

El mencionado autor considera que el único medio de distinguir las es “el fin de la persona moral”. Considerando personas morales de derecho público aquellas que “existen con el fin de realizar administración pública”<sup>15</sup>.

Para otros autores, la naturaleza pública o privada de una ente estará determinada por la incidencia patrimonial de sus actividades, es decir, que la carga de esa actividad afecte un patrimonio público o un patrimonio privado. Las personas privadas “son aquellas cuya actividad incide tanto en el lado activo como en el lado pasivo, en un patrimonio privado, o sea constituido por particulares del activo de sus respectivos patrimonios personales. Las personas públicas son aquellas para las cuales la carga de su actividad *afecta un patrimonio público*, es decir, aquel alimentado esencialmente por recaudaciones autoritarias operadas sobre el patrimonio de particulares, o bien formada por una masa de bienes o derechos

---

<sup>11</sup>. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo; Volumen I; Editorial Civitas, Madrid, España, 1990, Páginas 391-392.

<sup>12</sup>. En opinión de: A. Heusler, *Deutsches Privatrecht*, Tomo 1, 1885, pág. 324; Seydel, *Barerisches Staatsrecht*, Tomo 2, 2ª edición, 1896, pág. 714; Gierke, *Deutsches Privatrecht*, Tomo 1, pág. 645; Sartorius, *Article (Stiftungen)*, en Stengel-Fieischmanns *WBSTVR*, Tomo 3, 2ª edición, 1914; todos citados por Ernst Forsthoff, *Traité de Droit Administratif Allemand*, 9ª edición, 1969, Belgique, pág. 727.

<sup>13</sup>. Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*; Tomo IV, parte especial, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, pág. 252-253.

<sup>14</sup>. Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*; Tomo IV, parte especial, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, pág. 254-255.

<sup>15</sup>. Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*; Tomo IV, parte especial, Ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, pág. 254-255. En igual sentido Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández; Curso de Derecho Administrativo, Tomo 1, Civitas, Madrid, 1990, páginas 391-393.

sustraídos para ser constituido en patrimonio distinto del de una colectividad territorial”. Subrayado nuestro<sup>16</sup>.

Para Forsthoff, la característica de las fundaciones públicas, es que “ellas son una institución organizada por el derecho público”, siendo consideradas “personas morales de derecho público”<sup>17</sup> superación relativa a las formas jurídicas originarias, ha conducido a la configuración de una situación crítica en lo atinente a la identificación de las personas jurídicas de derecho público lo cual se agrava más aún, cuando lo que se pretende es diferenciarla de las de derecho público, lo cual se agrava más aún, cuando lo que se pretende es diferenciarla de las de derecho privado, pues dicha diferenciación resulta básica para poder determinar el régimen de derecho público o privado que debe aplicarse. En búsqueda de soluciones a la aludida situación, una parte de la doctrina, atendiendo, además, a la creciente utilización por parte del Estado de formas originarias de derecho privado (sociedades mercantiles, civiles, fundaciones), para descentralizarse institucionalmente.” Subrayado nuestro<sup>18</sup>.

Esta noción de los índices de reconocimiento o publicidad, presenta problemas teóricos insuperables, debido a que si bien es cierto que se ha realizado una lista bastante completa, no se sabe cuantos de estos índices debe ostentar una persona para ser calificada de pública.

Dentro de los índices de reconocimiento o de publicidad mas citados por la doctrina, tenemos los siguiente: 1- Creación por acto del Estado, Ley, acto administrativo, etc, 2- Estar dotadas de poderes o potestades públicas, 3- Tener un fin público, 4- Estar sujetas a relaciones de control público por el Estado u otro ente territorial, 5- El origen del patrimonio de las personas es público, 6- Las relaciones entre las personas jurídicas y sus empleados son relaciones de empleo público, 7- No poder poner fin por sí mismas a su existencia jurídica, 8- Estar sometidas a un régimen de derecho público, 9- Recibir subvenciones, ventajas, privilegios, etc, del Estado, 10- Estar calificadas de públicas por una norma, 11- Gozar de ciertos privilegios e inmunidades que no son propios de las personas privadas.

Por último, no debemos dejar pasar el criterio sostenido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 18 de diciembre de 1996, para quien “el carácter público de una persona jurídica, deviene del hecho de que esa persona jurídica sea creada por una ley o acto del poder público, sin que ello impida que tal sujeto de derecho realice actividades propias del derecho privado”.

A los efectos del presente trabajo y antes de determinar, cual es el criterio a utilizar para distinguir un ente público o los índices de publicidad), hay que primero precisar el régimen jurídico aplicable en materia de las llamadas fundaciones públicas, en especial las fundaciones municipales, para luego poder determinar su naturaleza jurídica.

La dificultad de precisar cual es la naturaleza jurídica de una fundación municipal, radica principalmente en la diversidad de normas aplicables a las fundaciones “constituidas y dirigidas” por un ente público. Dentro de ese grupo de normas encontramos la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, Ley de Privatización, Ley de Crédito Público, Ley

---

<sup>16</sup>. Cfr. Prefasio de Charles Eissenman, en la obra “La distinction des institutions publiques et des institutions privées en Droit Français, de Epanimondas P. Spiliotopolus, citado por Dictamen de la Procuraduría General de la República N° A.E. 15-977, en 20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981, Tomo 1, pág. 298.

<sup>17</sup>. Ernst Forsthoff, *Traité de Droit Administratif Allemand*, 9° edición, 1969, Belgique, pág. 727.

<sup>18</sup>. José Peña Solís; *Lineamientos de Derecho Administrativo (La organización administrativa venezolana)*; volumen 1; Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas; Caracas, 1995; páginas 69-70.

Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Código Civil, las cuales serán estudiadas por separado en cada uno de los puntos tendientes a la explicación de la naturaleza jurídica de las fundaciones municipales.

Esa diversidad de normas aplicables a las fundaciones municipales, posiblemente se fundamenta en la gran cantidad de ellas que ha sido constituidas por las entidades municipales. Igual problema surgió a raíz de la constitución de fundaciones estatales, lo cual llevó al Ejecutivo Nacional a dictar unas normas especiales que las regulaban<sup>19</sup> y llevar a la doctrina a clasificarlas como personas jurídicas de derecho privado<sup>20</sup>.

El artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>21</sup> define a las fundaciones municipales como “universalidades de bienes creadas por el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica, con fines sociales, culturales o benéficos y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor el cincuenta por ciento (50%) del patrimonio”.

Las fundaciones son entonces personas morales creadas por la voluntad de uno o varios fundadores. En ella lo esencial es la existencia de un patrimonio destinado a la realización de un fin altruista. Desde el mismo momento de su creación, ese patrimonio se separa del Municipio para, constituir una nueva forma organizativa con autonomía administrativa y de gestión, la cual ejercerá a través de sus propios órganos de dirección.<sup>22</sup>

#### 1. Creación

La Ley Orgánica de Régimen Municipal en el numeral 11° de su artículo 76, establece las facultades de los Concejos y Cabildos de “con el voto favorable de las  $\frac{3}{4}$  partes de sus miembros y mediante ordenanzas, crear institutos autónomos...; y autorizar, con la mayoría anteriormente señalada, al Alcalde, mediante Acuerdo, para crear empresas y otros entes descentralizados del Municipio o Distrito en entidades integradas conjuntamente con otras personas públicas o privadas, previo el cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley<sup>23</sup>”.

<sup>19</sup>. Las fundaciones estatales, se encuentran previstas y reguladas por el Decreto N° 677 del 21 de junio de 1985, el cual fue publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 3.574 del 21 de junio de 1985, por el cual se dictó la Reforma parcial de las normas sobre Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares contenidas en el Decreto N° 401 del 14 de diciembre de 1984.

<sup>20</sup>. Allan R. Brewer-Carías; *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1994; pág. 123. Sobre el Régimen de las Fundaciones Estatales, puede verse: Allan R. Brewer-Carías, Las fundaciones y su control por el Estado; *Revista de Derecho Público* N° 17, Editorial Jurídica Venezolana; Páginas 5-18. Allan R. Brewer-Carías, El régimen de las fundaciones en el decreto N° 41 del 14 de diciembre de 1984, *Revista de Derecho Público* N° 20, Editorial Jurídica Venezolana, páginas 96-99. Juan Garrido Rovira, Ambito Orgánico de aplicación a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y control de los aportes público a las instituciones privadas y similares, *Revista de derecho Público* N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Páginas 99-104. Humberto Briceño León, Las fundaciones, sector público y sus sistemas de control, *Revista de Derecho Público* N° 28, Editorial Jurídica Venezolana, Páginas 47-59.

<sup>21</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 4.017 de fecha 15-6-89.

<sup>22</sup>. Jesús Caballero Ortiz, Los Entes Descentralizados del Municipio; *Liber Amicirum* (Libro homenaje a José Muci Abraham), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1995, Pág. 27.

<sup>23</sup>. Cuando se refiere de las formalidades por la Ley, se está refiriendo principalmente al Código Civil de Venezuela.

Pero, ¿es una Ordenanza o un Acuerdo el acto por el cual se ordena constituir una fundación municipal?.

El problema surge a raíz de la redacción de la primera parte del artículo antes citado, lo cual ha conllevado a equívocos, por cuanto algunos y en la práctica suele suceder, consideran que son Ordenanzas los actos de creación de estos entes.

En sentencia de fecha 6-2-91 la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena estableció que, “una ordenanza debe ser considerada y calificada como un acto legislativo emanado de un órgano colegiado del Poder Público, como lo es el Concejo Municipal”.

Ahora bien, las características de un acto legislativo, en este caso una Ordenanza, son la generalidad y la abstracción. En el caso específico del acto que crea una fundación municipal, éste carece de las características propias de los actos legislativos antes mencionados, esto debido a que va destinado a la creación de un ente determinado y se agota en el tiempo, es decir, es individual y concreto.

Dejando claro que no puede ser considerada una ordenanza, pasamos a considerar la hipótesis del Acuerdo. El mencionado artículo habla de un acto autorizatorio por el cual y mediante Acuerdo, se autoriza al Alcalde a crear una fundación municipal. A nuestra forma de ver, ese acto es un acto individual de naturaleza autorizatoria, es decir, aquél acto destinado a eliminar un obstáculo que la Ley ha impuesto para la realización de determinada actividad o la producción de determinado efecto.

Sobre este y en sentido contrario a la expuesto (aunque aplicable al supuesto de las fundaciones municipales), la Corte Suprema de Justicia actuando en Sala Plena, al decidir un recurso de nulidad en contra de un Decreto del Ejecutivo Nacional, por el cual se creó una fundación estatal, consideró que, “el fundamento de la medida de ordenar constituir la fundación se apoyó en la facultad presidencial de administrar la Hacienda Pública Nacional, a que se contrae el ordinal 12° del artículo 190 de la Constitución, y no en la de otorgar autorización a los organismos de la Administración Pública Nacional, para que estos constituyan fundaciones”. (Sentencia de fecha 6-12-89, Fundación Orquesta Sinfónica de Venezuela, Exp. 323).

En virtud de que el propio numeral 11° del artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, remite al “previo cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley”, debemos estudiar cuales son esas formalidades. De esa manera tenemos que, el Código Civil de Venezuela<sup>24</sup> al referirse a las personas jurídicas, establece lo siguiente:

Artículo 19: Son personas jurídicas y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos:

3°. Las asociaciones, corporaciones y *fundaciones lícitas de carácter privado*. La personalidad la adquirirán con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos.

El acta constitutiva expresará: el nombre, domicilio, objeto de la asociación, corporación y fundación, y la forma en que será administrada y dirigida.

Se protocolizará igualmente, dentro del término de 15 días, cualquier cambio de sus Estatutos.

---

<sup>24</sup>. Publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 2.990 del 26 de julio de 1982.

Las fundaciones pueden establecerse también por testamento, caso en el cual se considerarán con existencia jurídica desde el otorgamiento de este acto, siempre que después de la apertura de la sucesión se cumpla con el requisito de la respectiva protocolización.

Las sociedades civiles y mercantiles se rigen por las disposiciones legales que les conciernen.

Artículo 20; Las fundaciones sólo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, científico, literario, benéfico o social.

La Dra. Rondón de Sansó, considera acertadamente que “las fundaciones son creadas de acuerdo con el sistema establecido en el Código Civil, por lo cual, son entes privados, aun cuando su constitución derive de la voluntad de una persona pública que puede ser el Estado, u otra de cualquier naturaleza tanto territorial como institucional”<sup>25</sup>.

Este criterio es sustentado por Caballero Ortiz, para quien y refiriéndose a las fundaciones municipales, “Las fundaciones adquieren personalidad jurídica con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente al territorio en que hayan sido creadas, de acuerdo a lo previsto en el ordinal 39 del artículo 19 del Código Civil y, a diferencia de las empresas municipales, las fundaciones sólo podrán crearse para una finalidad cultural, social o benéfica”<sup>26</sup>.

El Código Civil venezolano, a diferencia de otras legislaciones civiles como la alemana o la suiza (en las cuales, a pesar de su carácter excepcional, se establecen expresamente la figura de las fundaciones públicas, como una subespecies de los entes institucionales y no como el tipo común de todos ellos), sólo reconoce personalidad jurídica a las “fundaciones lícitas de carácter privado”, con lo cual hay que partir de la premisa de aplicabilidad en materia de las llamadas fundaciones municipales, hasta tanto exista una normación especial que las regule. Por todo lo anterior, se puede concluir que, sólo a partir del cumplimiento de las formalidades exigidas por el Código Civil, es que las fundaciones municipales serán consideradas personas jurídicas.

En definitiva y siguiendo el esquema de Garrido Rovira, la creación de una fundación municipal requiere: a) La solicitud del Alcalde a la Cámara Municipal, para constituir la fundación solo o con otras autoridades locales; b) La autorización de la Cámara con el voto de las  $\frac{3}{4}$  partes de sus miembros y mediante acuerdo; c) La dotación de patrimonio, en una proporción mayor al 50%; y, c) La protocolización del acta constitutiva por parte del Registro Subalterno competente, en los términos establecidos en el Código Civil, para que adquiera personalidad jurídica, es decir, capacidad para actuar.<sup>27</sup>

#### A. Modificación Estatutaria

En cuanto a la modificación de los estatutos de una fundación municipal, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia del 23 de enero de 1979<sup>28</sup>, se manifestó en torno a la nulidad de una Ordenanza dictada por un Consejo Municipal, por

<sup>25</sup>. Hildegard Rondón de Sansó; Teoría de la Actividad Administrativa; 2º edición; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; pág. 213.

<sup>26</sup>. Jesús Caballero Ortiz; Los Entes Descentralizados del Municipio; *Liber Amicorum* (Libro Homenaje a José Muci Abraham), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1995, Pág. 267. En igual sentido ver Dictamen de la Procuraduría General de la República N° AE 3-6-80, en *20 años de doctrina de la República 1962-1981*, Tomo IV, Volumen 1, página 313-321.

<sup>27</sup>. Juan Garrido Rovira y Guadalupe Vilorio F: Fundaciones del Estado en Venezuela; Editorial Torino, Caracas, Venezuela, 1994, pág. 72.

<sup>28</sup>. Véase en Gaceta Forense, Tercera Etapa; año 1979 (enero-marzo), N° 103, 21-29.

la cual se dictaba la reforma parcial de los Estatutos de una Fundación. En dicha sentencia, la Corte al entrar a estudiar los alegatos de inconstitucionalidad de la parte actora, señaló al referirse a la Ordenanza en cuestión, que “Se trata de un acto que, aunque emanado de un organismo investido con facultades legislativas en el ámbito de la Municipalidad, carece de los atributos de la generalidad y abstracción que caracterizan la actividad legislativa propiamente dicha”, en consecuencia no viola en numeral 24° del artículo 136 de la Constitución de la República de Venezuela, el cual reserva al Poder Legislativo Nacional la Potestad de Legislar en materia civil. En cuanto a los vicios de ilegalidad, alegados por la parte actora, la Corte se pronunció en el sentido de que, tal modificación de los Estatutos de la fundación por vía de ordenanza modifica el régimen legal aplicable a toda fundación previsto en el Código Civil y sus propios Estatutos, y en consecuencia dicho Consejo Municipal “carecía y carece de facultad legal para reformar dicho régimen con respecto a la fundación x, por una vía diferente a la establecida en los estatutos de la misma”.

Consideramos acertada la opinión de la Corte expresada en la sentencia anteriormente referida<sup>29</sup>, debido a que cualquier modificación de los estatutos de una fundación (sea de las llamadas públicas o privadas), se debe efectuar conforme a lo que estipulen sus propios estatutos y por lo establecido en el Código Civil de Venezuela, con lo cual se respetaría la voluntad privada del ente<sup>30</sup>.

## 2. Régimen del Personal

Este régimen está previsto en el Título VII de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y muy especialmente en su artículo 154, el cual establece que, “los trabajadores de las entidades descentralizadas y mancomunidades, no tendrán carácter de funcionarios públicos”, es decir, que a los efectos del presente estudio y en el entendido de que las fundaciones municipales están comprendidas dentro de los entes descentralizados del municipio (Título V de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), sus empleados no son considerados funcionarios públicos y en consecuencia no se le aplicarán normas como las contenidas en la Ley de Carrera Administrativa.

En sentido contrario, la Procuraduría General de la República mediante Dictamen N° D.A.C.A. 26-11-84, se pronunció en torno a la no aplicación de sendos Decretos del Ejecutivo Nacional por los cuales se establecía la obligatoriedad del pago de un bono compensatorio a las “empresas explotaciones y establecimientos de carácter privado dedicados a actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios”, por considerar a la mencionada fundación, como “un ente descentralizado del sector público”<sup>31</sup>.

Tratamiento diferente al anterior reciben los directores y administradores de las fundaciones ya que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público<sup>32</sup> como funcionarios o empleados públicos, pero sólo a los efectos de la aplicación de dicha Ley.

---

<sup>29</sup>. En igual sentido ver Dictamen de la Procuraduría General de la República N° PN 28-11-80, en 20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981, Tomo IV, Volumen 1, páginas 321-323.

<sup>30</sup>. En contra de Hildegard Rondón de Sansó, Op.cit. pág. 213, quien considera que, no sólo debe reconocérsele la posibilidad de creación de las fundaciones (refiriéndose al Estado), sino la de “establecerlas y modificarlas”.

<sup>31</sup>. Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1984, Páginas 73-76.

<sup>32</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 3.777 del 23 de diciembre de 1982, la cual establece en su artículo 2, lo siguiente: 2- A los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, *fundaciones*, y otras personas jurídicas, cuyo capital o patrimonio estuviese integrado por aporte de las entidades mencionadas en el artículo 4° de esta Ley, igual al cincuenta por ciento (50%) del capital o patrimonio; y los di-

### A. *Prohibición para Alcaldes y Concejales*

Pasando a otro punto, el numeral 3° del artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé una prohibición a los Alcaldes y a los Concejales, en el sentido de que, éstos no pueden desempeñar cargos de cualquier naturaleza en fundaciones del Municipio o distrito, y cuyo incumplimiento genera la desincorporación del cargo.

La jurisprudencia patria, recientemente ha tratado el punto anterior, pudiendo citar sentencia de la Corte Suprema de Justicia en sala Político Administrativa de fecha 30 de noviembre de 1995; sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 11 de agosto de 1994, en la cual, para poder tomar una decisión la Corte consideró fundamental determinar la naturaleza pública o privada de la fundación en cuestión; sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 15 de julio de 1992, por la cual se desincorporó a un Alcalde por desempeñar el cargo de Presidente Honorario de una Fundación Municipal.

### 3. *Posibilidad de dictar actos administrativos*

En referencia a la posibilidad de que una fundación dicte un acto administrativo (normativo o no normativo), en ejercicio de una potestad pública, es necesario precisar que, no por el hecho de que un acto emane de un órgano de la administración (criterio orgánico) debe necesariamente considerarse como un acto administrativo. En tal sentido, la jurisprudencia patria acertadamente ha establecido lo siguiente:

“la naturaleza del ente no es suficiente para excluir o diferenciar forzosamente el carácter administrativo de los actos que dictó...”

“...Así, al existir numerosos entes descentralizados (sociedades civiles y mercantiles, así como fundaciones) que se comportan como cualquier particular puede hacerlo por lo que no hay ningún motivo para sostener que sus actuaciones deban estar sometidas al control de la Legalidad de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, salvo en los casos en que se trate de actos dictados en ejercicio de una *potestad pública*, atribuida por una Ley a uno de tales entes”. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 22-12-93. Caso A. Blanco Uribe, expediente N° 92-12838. Subrayado nuestro.

Por otro lado, el ejercicio de una función pública (criterio material) no desvirtúa la naturaleza pública del ente fundacional. En tal sentido, la jurisprudencia patria acertadamente ha establecido lo siguiente:

“...Considera la Corte que los argumentos relativos a las actividades que cumple dicha fundación conforme a sus estatutos, esto es, la realización de actividades de investigación, docencia e información en los diversos campos del conocimiento, *no conllevan la modificación de la naturaleza privada* de dicha persona jurídica. Tal circunstancia, a lo sumo, determina la posibilidad de que este sujeto de derecho, de índole privada, por su forma de creación, dicte actos administrativos, lo cual dependerá de la previa habilitación legal para el cumplimiento de una competencia administrativa”. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 18 de diciembre de 1996, Caso fundación IDEA, expediente N° 96.1603). Subrayado nuestro.

---

rectores nombrados en representación de dichas entidades *estatales*, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento del capital o patrimonio. Subrayado nuestro”.



#### 4. *Régimen de los Bienes y su Control*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé en su artículo 107, cuales se consideran bienes municipales o distritales. Dicho artículo trata tres supuestos diferentes, el primero e ellos trata “los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o distrital”, el segundo de ellos trata “los que hayan adquirido o adquirieran el municipio o el distrito” y el tercero se refiere a los que “se hayan destinado o se destinen a algún establecimiento público municipal o distrital”.

A nuestro modo de ver, las fundaciones no encuadran dentro de los tres supuestos establecidos con anterioridad, ya que al constituir una fundación municipal, ni ingresa nada al Municipio, ni adquiere nada el Municipio, ni las fundaciones son establecimientos públicos.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece en el numeral 5° del artículo 111, que son ingresos ordinarios del Municipio: “Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos, empresas, fundaciones...”. Con lo cual, hay que aclarar que una fundación, es un ente creado para un fin de utilidad general (artístico, científico, literario, benéfico o social) y sin fines de lucro, en consecuencia no puede producir “proventos”, lo único que puede hacer es una vez disuelta la fundación revertir el aporte al fundador, si es así como lo establecen sus propios estatutos, pero nunca ser considerado como un ingreso ordinario ya que no se sabe cuando va a ocurrir.

La Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público trata el punto de la siguiente manera.

“Artículo 4: Se considera patrimonio público aquel que corresponde por cualquier título a:

#### 2- Los Estados y *Municipios*

6- Las *fundaciones* constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas.” Subrayado nuestro.

“Artículo 25- La Contraloría General de la República tiene competencia para investigar y fiscaliza todos los actos que tengan relación con el Patrimonio Público. A los efectos, podrá realizar las averiguaciones que crea necesarias en los organismos y entidades que se mencionan en el artículo 4° de esta Ley”.

La norma antes transcrita, ha sido comentada y analizada por la Contraloría General de la República en Dictamen N° DJSJ-1-148 del 24 de septiembre de 1985, en el cual se estableció lo siguiente<sup>33</sup>:

“Esta Dirección de Asesoría, ha interpretado que el patrimonio al cual alude la norma en comento, es el patrimonio en sentido restringido o patrimonio fundacional (conjunto de bienes aportados por el fundador) y no al patrimonio en sentido amplio, el cual, además de la masa de bienes provenientes del fundador y que constituyeron la dotación al momento de la creación de la fundación, comprende aquellos otros bienes que por cualquier motivo recibiere la misma en el desarrollo de sus actividades, como son por ejemplo, los donativos, las subvenciones o subsidios”.

---

<sup>33</sup>. En igual sentido Dictamen de la Contraloría de la República N° DGSJ-1-02 10-2-83, en Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República, 1981-1984, Tomo VII, 1985, páginas 45-49.

No obstante ser una fundación privada, con un patrimonio también privado, en tanto que persona beneficiaria de los subsidios que le otorga el Estado para realizar los fines sociales para los cuales fue creada, dicha fundación se halla sujeta a la vigilancia de la Contraloría General de la República respecto de los fondos dados en subsidio...”

En la práctica es usual ver como se constituye una fundación con un aporte de un Municipio mayor al cincuenta por ciento (50%) del patrimonio del ente fundacional, pues en ese caso y de acuerdo a la opinión anterior, estarían sujeta a la vigilancia por parte de la Contraloría General de la República. Ahora bien, de acuerdo al criterio sustentado por la Contraloría General de la República, si una fundación es constituida con un aporte de un Municipio menor al cincuenta por ciento (50%) del patrimonio del ente fundacional o con aportes efectuados en su totalidad por privados, sería una fundación privada, sujeta al control por parte de la Contraloría General de la República, únicamente por el aporte que el Municipio realice, es decir, que si existe una partida presupuestaria asignada al ente fundacional, sólo será el control verificable al aporte presupuestario asignado.

En diferente sentido podemos encontrar la jurisprudencia patria, en la cual se estableció la siguiente:

“Esta alzada considera que al tratarse la demandada de una Fundación, tiene un *carácter jurídico regulado por el Derecho Privado* y aún cuando su patrimonio esté integrado por aportes de la República de Venezuela, la naturaleza jurídica de tal fundación la sustraen de la aplicación de las normas que regulan los entes de la administración pública centralizada, y ello fue el objeto perseguido por el Estado al constituir la fundación, pues no se le aplicaran controles previos y además tendrá mayor agilidad en el logro de los fines para lo cual fue creada, sin que tenga, por supuesto, privilegios que no corresponden a instituciones reguladas por el Derecho Privado”. Sentencia del Juzgado Superior Tercero del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas del 12 de diciembre de 1995. Caso Heradio Nuñez Rincón vs. Fundación para el Mantenimiento de la Estructura Médico Asistencial para la Salud Pública (Fima), Exp. E-303. Subrayado nuestro.

La Ley Orgánica de Crédito Público<sup>34</sup>, prevé en su artículo 2° los entes sujetos a dichas disposiciones. De esa manera tenemos que en el numeral 4° del mencionado artículo regula a las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo (en nuestro caso en particular las municipalidades, numeral 1°), o aquellas cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas. En consecuencia de lo anterior, para que le sea aplicada la Ley Orgánica de Crédito Público, es necesario que la fundación sea constituida y dirigida por la municipalidad o que de su gestión se deriven compromisos financieros para esas personas, para lo cual se puede formular las siguientes preguntas ¿El municipio puede constituir y dirigir una fundación o puede sólo constituir-la?, ¿Al constituir una fundación un patrimonio separado del ente fundador, puede ésta de su gestión derivar compromisos para con sus fundadores?.

Ley de privatización<sup>35</sup>, establece en su artículo 2° los que se entiende por sector público:

Artículo 2: A los fines de esta Ley, se entiende por sector público:

1- La República

<sup>34</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.077 del 26 de octubre de 1992.

<sup>35</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 4.927 de fecha 30 de junio de 1995.

2- Los *institutos autónomos* y demás personas de derecho público en las que los entes mencionados tengan participación.

3- Las *sociedades* en las cuales la República y demás personas a que se refiere este artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Quedarán comprendidas, además, las *sociedades de propiedad totalmente pública* cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades sea la de coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional, salvo aquellos que se dedican a la extracción de bauxita, petróleo y mineral de hierro.

4-- *Las fundaciones* constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en este artículo o aquellas de cuya gestión pudieren derivarse compromisos financieros para esas personas. Subrayado nuestro.

El transcrito artículo 2º, trata como sector público a una serie de entes, entre los cuales no se encuentra el Municipio, por lo cual cabe formular la siguiente pregunta, ¿es aplicable la Ley de Privatización a una Fundación “constituida y dirigida” por una municipalidad?

#### *Control Genérico:*

El Código Civil (art. 21) establece un control sobre todas las fundaciones (por eso se llama genérico), ejercido a través de los Jueces de Primera Instancia. En cuanto a la naturaleza de este control se plantea la duda de si forman parte de la jurisdicción voluntaria o si es una rendición de cuentas, lo que ha llevado a la doctrina a pensar que los actos de los jueces que controlan dicha actividad no se traducen en sentencias sino en actos administrativos.<sup>36</sup>

Artículo 21: Las fundaciones quedarán sometidas a la *supervigilancia del Estado, quien la ejercerá por intermediación de los respectivos Jueces de Primera Instancia, ante los cuales rendirán cuenta los administradores*”. Subrayado nuestro.

#### *Control Específico*

Este se verifica por el control de la Contraloría Municipal y de la Contraloría General de General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República<sup>37</sup>, en su artículo 60 establece que, “El control fiscal en los órganos de los Estados y Municipios, incluidos los entes descentralizados en que éstos tengan participación, *corresponde a las contralorías estatales y municipales*, sin perjuicio de que la Contraloría General de la República pueda ejercer sobre tales administraciones las funciones de inspección y fiscalización, así como las potestades de investigación y sanción previstas en esta Ley. Esas mismas facultades de control podrá ejercerlas en las contralorías estatales y municipales, en los Territorios Federales y en el distrito Federal”. Subrayado nuestro.

Por su parte la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece en su artículo 151 que, “Además de lo previsto en esta Ley, la Contraloría General de República, de oficio o a solicitud de la Cámara o de la Contraloría Municipal o distrital ejercerá en coordinación con la Contraloría Municipal o Distrital, *la vigilancia, fiscalización y control posterior sobre las*

<sup>36</sup>. En contra del Dictamen de la Contraloría General de la República N° DGSJ-I-148 del 24-9-85.

<sup>37</sup>. Ley de Reforma Parcial de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela* N° 5.017 del 13-12-1995.

*entidades descentralizadas* y mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en leyes u ordenanzas”. Subrayado nuestro.

En cuanto al control previo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que, “El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Respectiva y el control posterior de los organismos descentralizados, empresas y *fundaciones* del Municipio o Distrito”. Subrayado nuestro.

En el entendido de que una vez constituida la fundación, el patrimonio pasa a formar parte diferente a sus fundadores, para ser destinado a un fin altruista, cabe plantear las siguientes interrogantes, ¿A que se circunscribe el Control de la Contraloría General de la República y Contraloría Municipal?, al aporte, subvención, subsidio o a la reversión de ese patrimonio una vez disuelta dicha fundación, o al manejo de un patrimonio que ya no forma parte de los fundadores, dentro de los cuales se encuentra el Municipio.

##### 5. *Finalidad*

De acuerdo a la definición de fundación municipal contenida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se restringe el ámbito de aplicación de la misma Ley a las fundaciones municipales creadas con fines “culturales, sociales o benéficos”<sup>38</sup>.

En cuanto al ámbito territorial de actuación de las fundaciones municipales, éste no se restringe por deficiente redacción del artículo antes citado, por no contener la Ley Orgánica de Régimen Municipal limitación alguna, entendiéndose que tendrán un ámbito territorial de actuación general y no reducido, desvirtuándose de esta manera la verdadera intención de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de circunscribir la actuación de las fundaciones municipales al ámbito local.

Teniendo claro que es la propia Ley la que determina los fines e una fundación municipal y que ella no restringe su ámbito territorial de actuación, surge un problema que tiene que ver directamente con dos de los principios básicos de la organización administrativa, a saber, el de la competencia y el de descentralización.

Decimos lo anterior ya que las fundaciones municipales se encuentran reguladas por lo contenido en el Título V de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir, dentro de los entes descentralizados del municipio.

Entendemos por descentralización como “la transferencia de competencias decisorias de una persona político territorial a otra persona jurídica distinta del ente político territorial transfiriente”<sup>39</sup>, lo cual si se aplicara a nuestro caso sería del municipio a la fundación municipal.

Pero, ¿que competencia es la que le transfiere el municipio a las fundaciones municipales?, si como se dijo es la propia Ley la que determina los fines de las fundaciones municipales, si ésta no tiene potestad de dictar actos administrativos, si su personal no son funcionarios públicos, si no administra bienes del municipio ya que el patrimonio está destinado a un fin altruista. Pareciera que existe una confusión entre lo que es la competencia y los fines para los cuales se constituye una fundación, ya que para la constitución de una fundación no se requiere la transferencia de competencias, por cuanto, los fines están determinados por la propia Ley, lo cual conllevaría a la conclusión de que al no haber una

---

<sup>38</sup>. Por su parte el artículo 20 del Código Civil, establece que las fundaciones “solo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, literario, benéfico o social.

<sup>39</sup>. Allan R. Brewer-Carías; Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, Pág. 68.

transferencia de competencias no pueda hablarse de descentralización y por ende la incorrección de regular a las fundaciones municipales como entes descentralizados del municipio.

#### IV. CONCLUSIONES

1. En Venezuela sólo se reconoce personalidad jurídica a las “fundaciones lícitas de carácter privado”, a diferencia de otras legislaciones, como la alemana, en donde se reconoce la personalidad jurídica a fundaciones públicas.

2. Las fundaciones en Venezuela, sólo pueden crearse con un “objeto de utilidad general; artístico, científico, literario, benéfico o social”, es decir, que no son públicas las llamadas fundaciones municipales por el objeto por el cual fueron creadas, ya que es un objeto común a todas las fundaciones en Venezuela.

3. Las llamadas fundaciones municipales no son públicas por el acto de su creación, esto derivado al hecho de que la personalidad jurídica la adquieren con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente al territorio donde haya sido creadas, es decir, tienen igual tratamiento que las fundaciones que no sean municipales.

4. En las llamadas fundaciones municipales, sus empleados no son funcionarios públicos, sólo los administradores y directores son considerados como tales, pero únicamente a los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, en consecuencia no son públicas las llamadas fundaciones municipales, por cuanto la relación entre estas y sus empleados no es una relación de empleo público.

5. En cuanto al régimen de los bienes y su control, pudiera pensarse que son públicas las llamadas fundaciones municipales por el aporte inicial que realiza el Municipio, lo cual conlleva a que ese aporte y administración sean objeto de una serie de controles por parte de organismos públicos como lo serían la Contraloría General de la República y la Contraloría Municipal, previstos y regulados por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Crédito Público, etc. Al respecto, cabe destacar que conforme antes se expuso, los bienes aportados a una fundación al momento de su constitución, pasan a formar parte diferente de sus fundadores para ser destinados a un fin determinado, en consecuencia, el control sobre esos bienes aportados por el Municipio se circunscribe al momento de que se efectuó ese aporte, limitándose a que efectivamente se verifique dicho aporte, o al momento en el cual se acuerde la liquidación de la fundación y sus estatutos prevean que sea revertido al municipio del cual se origina ese aporte.

# CLASIFICACIÓN DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES COMO PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PÚBLICO\*

Annkarinia Frias Tovar

*Abogado*

## INTRODUCCION

El tema de las personas jurídicas de Derecho Público, ha suscitado desde el siglo pasado fuertes cuestionamientos cada vez que se pretende ubicar a un ente determinado dentro de la Estructura de la Organización Administrativa, ello en la época contemporánea se ha agudizado aún más debido al crecimiento del proceso descentralizador en los Estados contemporáneos, a través del cual se han creado entes cuya ubicación no encuadra dentro de los lineamientos que tradicionalmente existían para identificar a un órgano como persona pública o privada y de esta forma determinar el régimen jurídico que le es aplicable.

En este sentido, la presente investigación pretende dar una visión general del tratamiento que tanto la doctrina como la jurisprudencia ha dado a los Colegios Profesionales para distinguirlos como personas jurídicas de Derecho Público.

Para ello se ha elaborado un estudio partiendo de lo que doctrinariamente se ha entendido como personas jurídicas de Derecho Público, realizando una breve reseña de la evolución doctrinaria de este concepto, así como de la ubicación de los Colegios Profesionales dentro de las distintas clasificaciones de las personas jurídicas de derecho público para finalmente efectuar un análisis del tratamiento jurisprudencial que en Venezuela se ha dado a estos entes.

## I. LAS PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

### 1. *Noción*

El concepto tradicional de “sujeto”, en el cual se encuadran únicamente a las personas naturales y jurídicas, en la época contemporánea ha sido superado por la noción de las figuras subjetivas las cuales son definidas por la doctrina italiana como “cualquier entidad subjetiva reconocida en un ordenamiento jurídico”. Este reconocimiento, según lo expresado por el autor venezolano José Peña Solis, le permite actuar de manera jurídicamente relevante, ya que norma identificadora de la plurisubjetividad en un Ordenamiento General le puede otorgar capacidad para imputar y recibir efectos, jurídicos, a entes inmateriales que carezcan de personalidad jurídica, atendiendo a una decisión que corresponde al Estado, y en base a la cual sin necesidad de otorgarles la plena subjetividad (carácter de persona jurídica) sean consideradas como figuras subjetivas<sup>1</sup>.

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

<sup>1</sup> PEÑA SOLIS, José. Lineamientos de Derecho Administrativo. Volumen 1. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1995, página 64.

En este orden de ideas, afirma Giannini que las figuras subjetivas consisten en una manifestación de aquella aptitud que tiene cada ordenamiento jurídico para crear entidades que compongan su propia subjetividad<sup>2</sup>.

Ahora bien, en materia de organización administrativa las personas naturales, carecen de relevancia jurídica, en cambio las figuras subjetivas inmateriales adquieren una singular importancia, pues las normas organizativas que las rigen permiten determinar la capacidad de actuación de las mismas y ordenan el proceso de formación de la voluntad, y así mismo explican los mecanismos de imputación de la actuación de un individuo a la responsabilidad patrimonial de uno de estos entes.

En este sentido, de conformidad con la Teoría Ordinamental sustentada por Santi Romano y Massimo Giannini, las personas jurídicas son una “especie del género de las figuras subjetivas las cuales a su vez se originan en la aptitud del Ordenamiento Jurídico General (Estado) para (mediante un acto de normación) seleccionar los elementos que forman su componente plurisubjetivo”<sup>3</sup>

## 2. *Evolución del concepto de personas jurídicas de Derecho Público*

En sus inicios la identificación de las personas jurídicas de Derecho Público dependía de un criterio eminentemente formal: la denominada “forma jurídica originaria”, referida al módulo utilizado en la personificación del respectivo ente. De esta forma existían las formas jurídicas concernientes a los entes de base territorial, las cuales por ese sólo hecho se reputaban necesariamente como personas jurídicas de Derecho Público, ya que se consideraba que el territorio era un elemento esencial a la naturaleza de este tipo de entes, por este motivo los entes públicos por antonomasia eran los Estados, las Provincias, los Departamentos y los Municipios. Al mismo tiempo se personificaban otros entes, sin base territorial, atendiendo a otras formas jurídicas, también originarias, tales como las sociedades mercantiles y civiles, las asociaciones y las fundaciones, de tal manera que se hablaba de formas jurídicas originarias de Derecho Público y de Derecho Privado<sup>4</sup>.

Esta metodología conducía a un número cerrado de clases de personas jurídicas contrapuestas de Derecho Privado y de Derecho Público, razón por la cual no suscitaba ningún tipo de problemas en cuanto a la identificación de las personas jurídicas del Derecho Público.

A mediados del siglo XIX surge en Francia la figura del establecimiento público, el cual sin tener base territorial, es considerado como una persona moral, una persona de Derecho Público, que tiene por objeto la gestión de un servicio público y que posee el mismo régimen jurídico que las personas territoriales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, surgen nuevas categorías de personas jurídicas del Derecho Público que conducen a soslayar definitivamente el criterio de las formas jurídicas originarias para identificar a las personas jurídicas del Derecho Público y fundamentalmente para diferenciarlas de las del Derecho Privado.

Así pues, cuando la tesis de las formas originarias se torna inútil a los efectos de la definición e identificación de los entes públicos, la doctrina elabora la tesis de los “Índices de Reconocimiento”, cuyo postulado básico consiste en señalar ciertos indicadores positivos

---

2. GIANNINI, Massimo. *El Poder Público y Administraciones Públicas*. Editorial Civitas. Madrid, 1991, página 253.

3. *Ibidem*, página 254.

4. PEÑA SOLIS, José, *Ibidem*, página 60.

cuya presencia denota la existencia de una persona jurídica de Derecho Público. Entre éstos indicadores se encuentran:

a) Origen del ente: Debe ser creado por el Estado, o por cualquier otro ente sobre el cual no se planteen dudas acerca de su carácter público.

b) Control Administrativo: Debe estar sometido al control del Estado, el cual puede ser jerárquico, de tutela o de gestión.

c) Potestad de Imperio: Debe estar facultado por el ordenamiento para dichos actos de autoridad, esto es, dotados de ejecutividad y ejecutoriedad, por ejemplo autorizaciones o prohibiciones, actos reglamentarios o imposición de obligaciones.

d) Disfrute de Prerrogativas: El Ordenamiento debe conferirle potestades y privilegios, tales como la prohibición de ejecución de medidas preventivas o ejecutivas en sus bienes, rentas, derechos o acciones, prohibición de la condenatoria en costas, etc., y,

e) El Fin Perseguido: Debe ser institucionalmente público, por tanto, tiene que coincidir con los fines esenciales del Estado.

Esta tesis por su parte, también fue sometida a fuertes cuestionamientos, ya que los autores se preguntaron si debían estar presentes todos los indicadores en forma acumulativa, o sólo una parte de ellos, así mismo los adversarios de ésta tesis demostraron la existencia de todos o casi todos éstos índices, a antes a los que no se podría dudar de su calificación como persona de Derecho Privado.

La tesis antes expuestas, han conducido a la configuración de una situación crítica en lo atinente a la clasificación de las personas jurídicas de Derecho Público, lo cual se agrava más aún cuando lo que se pretende es diferenciarlas de las personas de Derecho Privado.

En la búsqueda de soluciones a la aludida situación, una parte de la doctrina ha ensayado una nueva situación que se concreta a dos especies a saber: Personas Jurídicas Estatales o Entes Estatales y Personas Jurídicas o Entes no Estatales, basada fundamentalmente en el encuadramiento o no del ente que se pretende identificar en la estructura organizativa del Estado o en la Organización Estatal, y a los efectos de determinar si un ente se encuentra encuadrado en la Organización Administrativa del Estado, “basta el examen de la naturaleza de las relaciones o vínculos que se ligan a la administración pública de que se trate; si éstos son de naturaleza jerárquica o de los que la doctrina denomina con el nombre de tutela, estamos en presencia de un ente encuadrado en la Organización Estatal”<sup>5</sup>

Sin embargo, autores como Sayagues Laso, Marienhoff y Brewer Carías, señalan que no resulta posible a la luz de la discusión en comento, identificar todo el tiempo a las personas jurídicas estatales con las personas jurídicas estatales con las personas jurídicas de Derecho Público y a las personas jurídicas no estatales con las personas jurídicas del Derecho Privado, pues perfectamente una persona jurídica pública puede resultar no estatal, precisamente por no estar encuadrada en la organización administrativa del Estado, y una persona jurídica estatal, puede no ser persona jurídica pública, pese a estar encuadrada en la organización estatal, en razón de haber sido creada conforme al régimen de Derecho Privado.

Finalmente la doctrina atendiendo a la vieja distinción del Derecho Civil entre personas jurídicas corporativas (*Universitas personarum*) y personas jurídicas Fundacionales (*Universitas rerum*), ha construido una división equivalente en el campo de los entes públicos no territoriales, donde da lugar a los entes públicos corporativos y a los entes públicos

---

<sup>5</sup>. PEÑA SOLIS, José. *Ibidem*, página 70.



fundacionales, en tal sentido la diferencia entre éstas especies de personas jurídicas se puede sintetizar así:

a) La esencia de las corporaciones es la existencia de personas que adquieran el carácter de miembros; en tanto, la esencia de las Fundaciones, es precisamente lo contrario, o sea, la inexistencia de una base corporativa, pues se trata, como se expuso anteriormente, de la necesaria afectación de un conjunto de bienes a determinado fin;

b) La organización de las corporaciones corresponde a sus miembros, en las Fundaciones corresponde única y exclusivamente a su fundador, y

c) La voluntad expresada por las corporaciones es la de sus miembros, en las Fundaciones es la determinada por su propio fundador.

3. *Aplicación de la clasificación de las personas jurídicas de Derecho Público al ordenamiento jurídico venezolano*

En Venezuela se ha establecido un sistema de distribución del Poder Público, en forma vertical y en forma horizontal, que se encuentra a la base de toda la construcción del Estado y, por ende del derecho que le es aplicable, entendiéndose por el mismo la potestad genérica de actuar que tienen los entes estatales y que les permite imponer el interés público sobre el interés particular.

Ahora bien, la distribución vertical del Poder en Venezuela, da origen a un sistema de descentralización política-formal, derivada de la forma federal del Estado, y la distribución horizontal del Poder Público da origen a la separación orgánica de los poderes, siguiendo los criterios clásicos del constitucionalismo moderno.

Ahora bien, en la administración contemporánea además de las personas político-territoriales mencionadas, se han creado, en virtud de autorización constitucional y legal, diversas personas jurídicas como medios para descentralizar servicios y actividades estatales.

Todos estos entes son sujetos de derecho, al igual que las personas constituidas por particulares, y en base a ello se puede afirmar que la ecuación clásica del derecho Administrativo de principios de siglo: Persona Pública, Derecho Público y Persona Privada, Derecho Privado, quedó atrás ya que la Administración Pública es un complejo orgánico de determinadas personas político-territoriales, conforme a nuestro peculiar sistema de distribución vertical y horizontal del poder, que se rige por el Derecho Administrativo, aún cuando en forma no exclusiva ni excluyente, como lo afirma el tratadista Allan Brewer-Carías<sup>6</sup>.

Esto nos conduce a retomar el problema de la personalidad jurídica en el Derecho Administrativo, ya que en Venezuela no se puede establecer la distinción entre personas públicas y personas privadas, según el régimen jurídico que le es aplicable, debido a que no toda persona jurídica estatal es pública, ni toda persona jurídica no estatal es privada.

Así por ejemplo, las empresas del Estado como CADAFE, son sociedades anónimas en las cuales la República tiene la totalidad del capital social, por lo que son consideradas como entes o personas jurídicas estatales, pero de Derecho Privado. De igual forma, Los Colegios Profesionales son definidos, según los textos legales de su creación, como entes públicos de carácter moral, sobre los cuales no existe ni relación de jerarquía, ni de tutela, ni participación patrimonial con el Estado Venezolano, lo que impide su encuadramiento dentro

---

<sup>6</sup>. BREWER-CARIAS, Allan-Randolph. *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984. Página 48.

de la estructura organizativa del Estado, por lo cual debería concluirse que todos ellos son personas jurídicas no estatales, o lo que es lo mismo personas jurídicas públicas no estatales.

A los fines de solventar las diferencias planteadas, a nivel doctrinario se han distinguido dos sistemas de distinción paralelos, los cuales se aplican en nuestro país para distinguir los sujetos de derecho:

a) Según la forma jurídica adoptada por el ente concreto, se distinguen: las personas jurídicas de Derecho Público y las personas jurídicas de Derecho Privado. Las primeras creadas por la Constitución o la Ley o en virtud expresa de una disposición legislativa, que las hace partícipes también del Poder Público; y las segundas, constituidas por los medios autorizados en el código civil o de Comercio aun cuando los socios o fundadores sean entes estatales.

b) Según la integración de los sujetos a la organización general de la administración del estado, se distinguen: las personas estatales y las no estatales, pudiendo ser ambas categorías, indistintamente entidades de Derecho Público o de Derecho Privado.

Ahora bien, es necesario precisar que existe una diferencia significativa entre la clasificación de los entes que surgen del proceso de descentralización institucional en general, a la cual ya se ha hecho referencia y la clasificación de los entes públicos. Efectivamente, la primera clasificación incluye a los entes públicos y privados, y la segunda está referida exclusivamente a los entes públicos. Así por ejemplo, Hildgard Rondón de Sansó, distingue entre entes Fundacionales, Corporativos y Empresariales. Entre los primeros incluye a los Institutos Autónomos y a las Fundaciones, entre los segundos ubica a las Academias, a las Universidades y a los Colegios Profesionales, y entre los terceros a las Empresas del Estado, otorgándoles como características común el no poseer como elemento esencial una base territorial<sup>7</sup>.

Lo antes expresado nos lleva necesariamente a concluir que en el Ordenamiento Jurídico Venezolano se pueden utilizar las dos divisiones, es decir, la de personas jurídicas de Derecho Público, y de Derecho Privado y las personas jurídicas estatales y no estatales, pero sin llegar a identificar totalmente las públicas con las estatales y las privadas con las no estatales.

De esta forma, dentro de las personas jurídicas públicas no territoriales o descentralizadas funcionalmente, encontramos las corporativas integradas por los Colegios Profesionales, las Universidades Nacionales y las Academias, en las Fundacionales a las Fundaciones e Institutos Autónomos del Estado y en las Empresariales a las Empresas del Estado.

En todo caso para identificar a una persona jurídica, que no sea totalmente ubicable dentro de la clasificación anterior, habría que atender a los siguientes pasos:

a) Determinar si se encuentra o no integrada a la estructura general de la administración del estado, es decir, si es una persona jurídica estatal o no estatal.

b) Determinar la forma jurídica que reviste la entidad, es decir, si tiene una forma jurídica de Derecho Privado, o es creada por el legislador, y tiene forma jurídica de Derecho Público.

---

<sup>7</sup>. RONDON DE SANSO, Hildgard. *Teoría General de la Actividad Administrativa* Librería Alvaro Nora. Universidad Católica Andrés Bello. Página 213.

## II. TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES COMO PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

La colegiación profesional establecida en el artículo 82 de la Constitución Nacional, es la figura en virtud de la cual, mediante disposición legal, se crean organismos integrados por los profesionales de carreras específicas los cuales pasan a ser rectores del ejercicio que tales profesiones realizan<sup>8</sup>

En efecto, el citado artículo de nuestra Constitución establece que:

Artículo 82: “La Ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

...Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la Ley”.

Actualmente existen nuevos grupos profesionales que exigen al Estado la promulgación de una Ley rectora de su actividad y la creación de un organismo “Colegio” que controle el ejercicio de la profesión. A través de estos cuerpos legislativos se han creado los Colegios Profesionales, estableciéndose que la inscripción en los mismos es de carácter obligatoria para poder ejercer la profesión respectiva.

Los Colegios son considerados por la doctrina y la jurisprudencia patria como órganos de reglamentación profesional y entidades disciplinarias para cuyo ejercicio la Ley les otorga la potestad que les permite imponer sanciones. Además de los Colegios, algunas Leyes prevén la existencia de Federaciones integradas por la totalidad de los Colegios existentes en el país, las cuales junto con los Colegios se encuentran dotadas de personalidad jurídica.

Ahora bien, se ha discutido la posibilidad de impugnar los actos de los Colegios Profesionales mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación. Sin embargo, esta discusión es de vieja data y la misma ha llegado a ser considerada tanto por nuestra Corte Suprema de Justicia como por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en distintos fallos en los cuales se ha desarrollado la naturaleza jurídica de los entes objeto de la presente investigación.

En este orden de ideas, La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 11 de mayo de 1.980, analizó la naturaleza jurídica de los fallos dictados por los Tribunales Disciplinarios de los Colegios Profesionales, para lo cual debió establecer previamente su competencia así como la naturaleza administrativa de los actos dictados por estos entes, a los fines de determinar su susceptibilidad de anulación ante esa jurisdicción.

En efecto en el citado fallo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a los fines de determinar su competencia para conocer estos actos, ratificó el criterio sustentado por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 10 de enero de 1980, mediante el cual se concede a la Corte Primera competencia para conocer de esta materia, ya que las decisiones adoptadas por los Tribunales Disciplinarios de los Colegios Profesionales, son tomadas por aquellas autoridades a las que alude el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir a la competencia residual de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, en la citada sentencia de fecha 10/1/80, la Corte Suprema de Justicia al establecer la competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo,

---

<sup>8</sup>. RONDON DE SANSO, Hildegard. *Ibidem*, página 217.

se pronunció sobre la clasificación de las personas jurídicas de Derecho Público no territoriales, distinguiendo entre distintos tipos, a saber:

- a.- Establecimientos públicos fundacionales o institucionales (Institutos Autónomos);
- b.- Establecimientos públicos corporativos (Universidades, Colegios Profesionales, Academias); y
- c.- Establecimientos públicos con forma societaria de Derecho Privado.

En este sentido, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al igual que la Corte Suprema de Justicia al analizar la naturaleza de los actos emanados por los Colegios Profesionales y calificarlos como establecimientos públicos corporativos, a los fines de determinar el régimen jurídico aplicable, se pronunció sobre una serie de características, las cuales doctrinariamente han sido atribuidas a éstos establecimientos, dentro de las cuales se encuentran:

1.- Los Colegios Profesionales al igual que los establecimientos públicos corporativos se caracterizan por la presencia de un sustrato sociológico que les otorga un carácter diferente al de las simples dependencias administrativas descentralizadas, al poseer un sustrato personal o corporación de intereses de tipo profesional, y estar constituidos por gremios profesionales, los cuales están dotados de personalidad jurídica de Derecho Público en virtud de la Ley que los regula.

2.- No están sometidos a control de tutela y disfrutan de facultades tributarias con respecto a sus miembros, lo que les confiere una total independencia financiera frente al Estado.

3.- Para lograr su cometido fundamental, las instituciones en comento, desarrollan una serie de actividades, que se traducen en general, en Reglamentos, Resoluciones y Acuerdos, cuya naturaleza administrativa es reconocida en forma unánime por la doctrina y por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de esta forma en sentencia de fecha 13 de enero de 1976, el Supremo Tribunal expresó que “la actividad reglamentaria que cumplen los Colegios constituyen el ejercicio de un servicio público y las decisiones reglamentarias tomadas por los órganos de dirección de las entidades profesionales, tienen características de la decisión ejecutoria y se hallan sometidas por consiguiente al control de la legalidad y la control jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo”.

En este orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 17 de abril de 1985, desarrollo los fundamentos en base a los cuales se reconoce la naturaleza administrativa de los actos reglamentarios emanados de los Colegios Profesionales, al establecer la diferencia existente entre el ordenamiento general del Estado y los ordenamientos seccionales o particulares, uno de cuyos típicos casos es el de los Colegios Profesionales, caracterizados por la plurisubjetividad, la organización y la normación, en los cuales la seguridad y la paz pública reclaman que las actividades individuales de profesiones liberales no sólo sean reguladas por el Estado, sino también por estos ordenamientos seccionales o particulares.

En este sentido afirma el Supremo Tribunal Venezolano, que por mandato constitucional (artículo 82 C.N.) interviene el Estado Venezolano en las actividades desarrolladas por los Colegios Profesionales, regulando su actividad a través de leyes que regulan el ejercicio de su actividad, y permitiendo, a su vez que ellos establezcan su propia organización mediante Reglamentos internos, Acuerdos y Resoluciones dictados por sus organismos normativos.

Esta facultad que tienen los Colegios profesionales, son consideradas por los administrativos modernos como fuentes jurídicas, sujetas al control de la legalidad y pueden extender su radio de influencia fuera de su campo de acción particular ordinario, ya que sus acuerdos y resoluciones, que son mandatos internos, según lo asentado por nuestro Máximo Tribunal, deberán ser acatados por los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado, siempre y cuando exista una norma del ordenamiento jurídico de Estado que así lo establezca.

De esta forma, la norma del Colegio pasa a desempeñar un doble papel reconocido por la doctrina administrativa: es fuente de ordenamiento general del Estado, quien la recibe y la hace suya, y priva en toda la colectividad como regla jurídica general coactiva, estando asistida del poder del imperio del Estado para que sea observada no solamente por los miembros del Colegio sino por toda la Comunidad.

4.- Por último es necesario analizar la naturaleza de la función que ejercen los Colegios Profesionales en materia disciplinaria y la de los actos que emanan en virtud de esa competencia, la cual si ha planteado serias dudas tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Al efecto, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en el aludido fallo señaló que la naturaleza de tales actos se encuentra acogiendo la teoría de Derecho Público que se fundamenta en la distinción de las funciones o actividades del Estado y, particularmente de la Administración Pública, en contraposición con la Tesis acogida en Francia en virtud de la cual se considera que los órganos disciplinarios de las Ordenes o Colegios Profesionales cuando ejercen la competencia represiva, actúan como órganos jurisdiccionales, por lo tanto sus decisiones disciplinarias, están consideradas como sentencias dictadas por una jurisdicción administrativa, para los cuales sólo está abierto el Recurso de Casación ante el Consejo de Estado contra aquellas decisiones dictadas en última instancia, excluyéndose la responsabilidad de la orden, incluso, cuando ellas son reconocidas de ilegales, luego de un Recurso de Casación<sup>9</sup>.

En este sentido, señala la Corte Primera que los autores contemporáneos, la analizar la actividad administrativa, la clasifican en dos grandes grupos: en razón de la estructura del órgano y en razón de la naturaleza de la función. Atendiendo a la naturaleza de la función, la actividad administrativa se clasifica a su vez en activa y de apariencia jurisdiccional; interna y externa, consultiva reglada y discrecional y contralora. La administración “activa” es la administración propiamente dicha, su función es permanente y sus decisiones constituyen típicos actos administrativos. La administración “aparentemente jurisdiccional” es la que decide las cuestiones promovidas por los administradores (recursos, reclamaciones, etc.). En estos casos los órganos o funcionarios de la administración ejercen facultades de apariencia judicial o sea parecidas a las que, en el orden normal de las instituciones incumben a los jueces.

En este sentido, atendiendo a la anterior argumentación la Corte señaló que en Venezuela la jurisdicción puede ejercitarse únicamente por el Poder Judicial, entendiendo por jurisdicción “la potestad de componer los intereses contrapuestos”, la cual se distingue de la función de forma o contenido jurisdiccional del órgano administrador, que es distinta de la función eminentemente jurisdiccional encomendada exclusivamente a los jueces, motivo por el cual concluye que los fallos dictados por los Tribunales Disciplinarios de los Colegios Profesionales son actos administrativos con forma jurisdiccional, y por lo tanto su legalidad puede ser cuestionada ante esta Corte por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación.

---

<sup>9</sup>. RIVERO, Jean. *Derecho Administrativo*, página 543.

## CONCLUSIONES

En el ordenamiento Jurídico Venezolano para determinar la clasificación de las personas jurídicas, se pueden utilizar las dos divisiones adoptadas por la doctrina patria, esto es, la de personas jurídicas de Derecho Público y las de Derecho Privado y la de personas jurídicas estatales y no estatales, pero sin llegar a identificar totalmente las personas públicas con las estatales y las privadas con las no estatales ya que pueden ser ambas categorías indistintamente personas jurídicas de Derecho Público o de Derecho Privado.

Ahora bien, en cuanto a la clasificación de los ente públicos la doctrina patria atendiendo a la vieja distinción de derecho Civil entre personas jurídicas corporativas y personas jurídicas fundacionales, ha construido una división equivalente en el campo de los entes públicos no territoriales, en este sentido esta clasificación alude a las personas jurídicas de Derecho Público descentralizadas funcionalmente, entre las cuales se distinguen a los entes Fundacionales, los Corporativos y los Empresariales.

En este orden de ideas, dentro de los Entes Corporativos doctrinariamente se han incluido a los Colegios Profesionales, las Universidades Nacionales y las Academias.

Ahora bien, tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en reiterados fallos han establecido la naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales como personas jurídicas de Derecho Público, al efecto los han clasificado como personas jurídicas de Derecho Público no territoriales, y más específicamente como establecimientos antes señalada.

Para arribar a esta conclusión, estos órganos jurisdiccionales se han fundamentado en una serie de características especiales atribuidas a los Colegios Profesionales, como son: la personalidad jurídica de Derecho Público dotada por la ley que los regula, la no sujeción al control de tutela del Estado, su independencia financiera, la facultad que tienen de emanar actos administrativos cuya naturaleza es incuestionable, como es el caso de los reglamentos, los acuerdos y las resoluciones, y finalmente su potestad disciplinaria, en base a la cual los actos dictados por estos entes son considerados por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa como actos administrativos con apariencia jurisdiccional.

Finalmente, en base a los planteamientos antes expuestos se puede afirmar que los Colegios Profesionales se pueden considerar como Personas Jurídicas Públicas no Estatales, ya que sobre los mismos no existe relación de jerarquía, ni control de tutela, ni participación patrimonial con el Estado venezolano, lo que impide su encuadramiento dentro de la Estructura Organizativa del Estado, no obstante los mismos si son personas jurídicas de Derecho Público en virtud de su creación por el legislador, a través de leyes mediante las cuales expresan que los Colegios Profesionales son entes públicos de carácter moral, y dada las características especiales atribuidas a ellos en el ordenamiento jurídico.

## BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, Allan Randolph, *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.

*Bases Constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela en Revista de Derecho Público* N° 16, octubre-diciembre 1983. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1983.

GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. I. Editorial Civitas. Madrid, 1989.

GIANNINI, Massimo. *El Poder Público, Estado y Administraciones Públicas*. Editorial Civitas. Madrid, 1991.

MARIENHOFF, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1970.

PEÑA SOLIS, José. *Lineamientos de Derecho Administrativo*. Volumen I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1995.

RONDON DE SANZO, Hidelgard. *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Librería Alvaro Nora. Universidad Católica Andrés Bello Caracas, 1995.

SAYAGUES, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Edición del Autor. Montevideo, 1963.





## LEGISLACIÓN



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DE 1996

Recopilación y selección

Caterina Balasso Tejera

*Abogado*

*Maestría en Derecho en la*

*Universidad de Columbia, U.S.A.*

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central.* A. Presidencia de la República a. Organismos de la Presidencia de la República a<sup>1</sup>. Comisiones Presidenciales B. Organización Ministerial a. Ministerio de Hacienda b. Ministerio de Fomento (Industria y Comercio) c. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social d. Ministerio de Relaciones Exteriores e. Ministerio de Transporte y Comunicaciones f. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables g. Ministerio de Agricultura y Cría h. Ministerio de Justicia i. Ministerio del Trabajo j. Ministerio de la Defensa k. Ministerio de la Familia l. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República C. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica D. Procuraduría General de la República 2. *Administración Descentralizada* A. Institutos Autónomos B. Fundaciones 3. *Organismos con Autonomía Funcional* A. Consejo de la Judicatura B. Contraloría General de la República C. Consejo Supremo Electoral

#### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero* A. Crédito Público 2. *Sistema Presupuestario* A. Ley Orgánica de Régimen Presupuestario B. Ejecución Presupuestaria 3. *Sistema de Personal* A. Funcionarios Públicos B. Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura C. Funcionarios del Servicio Exterior D. Personal Militar E. Personal del Congreso de la República a. Parlamentarios F. Personal al Servicio de los Estados y Municipios 4. *Sistema de Estadística e Informática* A. Censo. 5. *Sistema de los Contratos del Estado.* 6. *Sistema de procedimientos administrativos.*

#### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Garantías y Derechos Constitucionales* A. Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. 2. *Política de Relaciones Exteriores* A. Acuerdos y Convenios a. Leyes B. Decisiones del Acuerdo de Cartagena C. Normas sobre Visas y Pasaportes D. Embajadas y Consulados 3. *Política de Relaciones Interiores* A. Régimen de la Justicia a. Denominación de Tribunales b. Traslado de Juzgados c. Distribución de Expedientes d. Competencia e. Días y Horas Laborables f. Régimen de los Jueces g. Régimen de las Medidas Preventivas y Ejecutivas h. Régimen de la Corte Suprema de Justicia B. Notarías y Registros C. Sistema Penitenciario D. Régimen Electoral a. Ley Orgánica del Sufragio b. Partidos Políticos y Grupos de Electores c. Convocatoria d. Postulaciones e. Escrutinio f. Proclamación g. Recursos Electorales 4. *Seguridad y Defensa* A. Fuerzas Armadas Nacionales a. Alistamiento B. Cuerpos de Seguridad del Estado C. Zonas de Seguridad

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen de la Emergencia Financiera* 2. *Régimen Impositivo* A. Código Orgánico Tributario B. Impuestos a. Impuesto sobre la Renta b. Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor c. Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos d. Impuesto sobre Hidrocarburos C. Tasas y Otras Contribuciones a. Timbre Fiscal b. Regímenes Aduaneros a<sup>1</sup>. Ley Orgánica de Aduanas b<sup>2</sup>. Régimen y Arancel de Aduanas c<sup>3</sup>. Tasas D. Zonas Francas 3. *Régimen de las Finanzas* A. Régimen de los Bancos y Otras Instituciones Financieras a. Regulación de

Operaciones Bancarias y Crediticias a'. Encaje Legal b. Suministro de Información y Condiciones Mínimas B. Régimen Cambiario a. Mercado de Divisas 4. *Régimen de las Inversiones* A. Mercado de Capitales 5. *Régimen del Comercio Interno* A. Política Comercial B. Fijación de Precios C. Libre Competencia 6. *Régimen del Comercio Exterior* A. Banco de Comercio Exterior. B. Importaciones. C. Exportaciones 7. *Régimen de la Industria* 8. *Régimen de Energía y Minas* 9. *Régimen de Desarrollo Agropecuario* A. Fijación de Precios B. Subsidios C. Financiamiento Agrícola D. Censo Agrícola 10. *Régimen de los Seguros* 11. *Régimen de las Privatizaciones*. 12. *Propiedad Inmobiliaria*.

## V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación* A. Educación Preescolar, Básica, Media y Diversificada a. Planteles Educativos B. Educación Superior a. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios a'. Universidades b'. Institutos y Colegios Universitarios b. Carreras c. Post-Grados C. Educación Especial D. Personal Docente E. Becas F. Programa de Alimentación Escolar 2. *Salud* A. Hospitales y Centros Hospitalarios B. Farmacias C. Productos médicos y farmacéuticos y Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas a. Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas b. Prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas D. Tarifas por Servicios E. Salubridad ambiental F. Inmunizaciones G. Normas sobre Alimentos 3. *Trabajo* 4. *Profesiones Liberales* 5. *Política Habitacional* 6. *Cultura* A. Cine 7. *Deporte*. 8. *Subsidios*.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial* A. Asentamientos Campesinos y Areas no Controladas B. Catastro Rural. 2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Parques Nacionales B. Monumentos Naturales C. Zonas Protectoras y de Reserva D. Zonas de Valor Histórico E. Recursos Animales a. Caza b. Pesca 3. *Régimen de Transporte y Tránsito* A. Transporte y Tránsito Terrestre a. Tarifas b. Estacionamiento de Vehículos B. Transporte y Tráfico Aéreo a. Ley de Aviación Civil b. Tarifas c. Aeródromos y Helipuertos d. Rutas e. Personal Técnico Aeronáutico f. Mantenimiento de Aeronaves g. Seguridad Aérea h. Exploradores de Servicios Aéreos 4. *Régimen de las Comunicaciones* A. Telecomunicaciones a. Tarifas B. Correo

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### 1. *Administración Central*

#### A. *Presidencia de la República*

##### a. *Organismos de la Presidencia de la República*

##### a'. *Comisiones Presidenciales*

Decreto N° 1.354, de la Presidencia de la República, de fecha 5 de junio de 1996, mediante el cual se crea la Comisión para la Programación y Análisis Macro económico presidida por el Ministerio de Hacienda. *G.O.* N° 35.992 del 2-07-96.

Decreto N° 1.499 de la Presidencia de la República, de fecha 18 de septiembre de 1996, mediante el cual se crea con carácter permanente el Consejo de Desarrollo Industrial. *G.O.* N° 36.065 de 15-10-96.

#### B. *Organización Ministerial*

##### a. *Ministerio de Hacienda*

Decreto N° 1.510 de la Presidencia de la República de fecha 25 de septiembre de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. *G.O.* N° 36.064 de 14-10-96.

b. *Ministerio de Fomento(Industria y Comercio)*

Decreto No. 1.256 de la Presidencia de la República del 13 de marzo de 1996, mediante el cual se ordena el inicio al proceso de organización del Ministerio de Industria y Comercio, a los efectos de que pueda entrar en funcionamiento cuando lo señale el Ejecutivo Nacional, oportunidad en la cual quedarán suprimidos el Ministerio de Fomento y el Instituto de Comercio Exterior. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.

Decreto N° 1.667 de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se dispone que el Ministerio de Industria y Comercio entrará en funcionamiento el 1° de enero de 1997. *G.O.* N° 5.127 Extraordinario de 30-12-96.

Decreto N° 1.668 de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Industria y Comercio. *G.O.* N° 5.127 Extraordinario de 30-12-96.

c. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

Resolución N° SG-244 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de fecha 21 de junio de 1996, por la cual se ordena la intervención técnica y administrativa de la División de Proveeduría y Transporte, adscrita al Despacho de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 35.992 del 2-07-96.

Resolución N° SG-248 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 26 de junio de 1996, por la cual se declara en proceso de reestructuración la Oficina de Mantenimiento Central adscrita a la Dirección de Bienes y Servicios de la Oficina Sectorial de Administración y Finanzas. *G.O.* N° 35.993 del 3-07-96.

Resolución N° SG-466-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 13 de noviembre de 1996, por la cual se ubica funcionalmente el Programa Nacional Antitabáquico dentro del conjunto de unidades programáticas que constituyen la Dirección de Programas de Salud, de la Dirección General Sectorial de Salud, denominándose “Programa Nacional Tabaco o Salud”. *G.O.* N° 36.089 de 19-11-96.

Resolución N° SG-407-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 19 de septiembre de 1996, por la cual se constituye el Comité de Coordinación Interagencial de Apoyo a la Reforma del Sector Salud, representada por los organismos prestadores y receptores de Cooperación Técnica en Salud. *G.O.* N° 36.057 de 3-10-96.

Resolución N° SG-408-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 19 de septiembre de 1996, por la cual se crea la Comisión de Apoyo y Vigilancia de los Procedimientos Administrativos aplicables en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Institutos Autónomos, Servicios y entes a él adscritos, la cual dependerá del Despacho del Ministro. *G.O.* N° 36.057 de 3-10-96.

Resolución N° SG-395-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 9 de septiembre de 1996, por la cual se declara en Reestructuración Técnica y Administrativa el Hospital Psiquiátrico de Caracas. *G.O.* N° 36.066 de 16-10-96.

Resolución N° SG-478-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 25 de noviembre de 1996, por la cual se crea la Oficina de Enlace y Coordinación entre el Despacho del Ministro y las Unidades Ejecutoras o Coejecutoras de Programas de Financiamiento Externo, bajo la supervisión directa del Ministro de Sanidad y Asistencia Social, la cual estará adscrita. *G.O.* N° 36.095 DE 27-11-96.

d. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

Resolución No. 105 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 12 de junio de 1996, por la cual se dispone que de conformidad con los planes de desarrollo económico y social de la República de Venezuela y con los criterios de las Fundaciones Konrad-Adenauer-Stiftung

e.V., Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., Friedrich Naumann-Stiftung e.V., y Hanns-Seidel-Stiftung e.V., se fomentará y facilitará la realización de programas y proyectos de cooperación técnica de tales Fundaciones en Venezuela. *G.O.* No. 35.985 de 20-6-96.

e. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

Decreto N° 1.595 de la Presidencia de la República de fecha 27 de noviembre de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* N° 36.104 de 10-12-96.

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

Resolución No. 018 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del 11 de marzo de 1996, por la cual se crea en cada una de las Regiones Administrativas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (M.A.R.N.R.), una Comisión Regional de Licitaciones. *G.O.* No. 35.933 del 02-04-96.

Resolución N° 99 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de fecha 23 de octubre de 1996, por la cual se dicta el Reglamento Interno de la Contraloría Interna del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* N° 36.073 de 28-10-96.

g. *Ministerio de Agricultura y Cría*

Resolución No. 066 del Ministerio de Agricultura y Cría del 15 de marzo de 1996, por la cual se crea el Consejo Constitutivo Nacional del Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario (PITSA), con sede en Caracas. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.

Resolución No. DM 113 del Ministerio de Agricultura y Cría del 5 de junio de 1996, por la cual se dispone que el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) antes PAE, será ejecutado bajo la dirección, supervisión y evaluación del Ministerio de Agricultura y Cría, mediante convenios con las Gobernaciones, Alcaldías y otros entes públicos y privados. *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.

h. *Ministerio de Justicia*

Resolución No. 06 del Ministerio de Justicia del 15 de enero de 1996, por la cual se autoriza el inicio de actividades de Registro de la Producción Intelectual, adscrito al Servicio Autónomo Dirección Nacional del Derecho de Autor. *G.O.* No. 35.879 del 15-01-96.

Decreto N° 1.557 de la Presidencia de la República de fecha 30 de octubre 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia. *G.O.* N° 36.112 de 20-12-96.

i. *Ministerio del Trabajo*

Decreto No. 1.282 de la Presidencia de la República del 2 de abril de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. *G.O.* No. 35.952 del 6-5-96.

j. *Ministerio de la Defensa*

Resolución N° 6956 del Ministerio de la Defensa de fecha 18 de octubre de 1996, por la cual se transfiere a la Comandancia General del Ejército, el Departamento de Los Andes y el Laboratorio de Suelo de la Dirección de Ingeniería adscrito a la Dirección General Sectorial de Servicios del Ministerio de la Defensa con su personal, equipos y

presupuesto de personal e instalación, ubicado en San Cristóbal, Estado Táchira y Fuerte Tiuna, Caracas, Distrito Federal, respectivamente. *G.O.* N° 36.081 de 7-11-96.

k. *Ministerio de la Familia*

Resolución N° 107 del Ministerio de la Familia de fecha 2 de diciembre de 1996, por la cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Interno del Ministerio de la Familia. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 5.121 Extraordinario de 26-12-96.

l. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

Resolución No. 14 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, del 3 de junio de 1996, por la cual se crea la Comisión de Licitaciones de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República y de sus Servicios Autónomos Adscritos. *G.O.* No. 35.984 de 19-6-96.

Decreto N° 1.423 de la Presidencia de la República de fecha 7 de agosto de 1996, mediante el cual se ordena a todos los Ministros la elaboración de un informe sobre todos los procedimientos y trámites de su competencia que deben cumplir los interesados ante sus respectivos Despachos. *G.O.* N° 36.032 de 29-8-96.

Decreto N° 1.623 de la Presidencia de la República de fecha 23 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. *G.O.* N° 5.120 Extraordinario de 23-12-96.

C. *Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*

Decreto N° 1.580 de la Presidencia de la República de fecha 13 de noviembre de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento de los Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. *G.O.* N° 36.095 de 27-11-96.

Resolución No. 06 del Ministerio de Justicia del 15 de enero de 1996, por la cual se autoriza el inicio de actividades de Registro de la Producción Intelectual, adscrito al Servicio Autónomo Dirección Nacional del Derecho de Autor. *G.O.* No. 35.879 del 15-01-96.

Resolución No. 113 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 15 de abril de 1996, por la cual se crea la Comisión Asesora del Servicio Autónomo de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR) que se encargará del estudio de las políticas a implementar por este Organismo en materia de medicamentos y a los medicamentos genéricos. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.

Decreto No. 1.293 de la Presidencia de la República del 17 de abril de 1996, mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Mantenimiento de Lanchas de la Guardia Nacional, sin personalidad jurídica, dependiente del Comando General de las Fuerzas Armadas. *G.O.* No. 35.950 del 2-5-96.

Resolución N° 23 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 7 de octubre de 1996, por la cual se dicta el Régimen de Tarifas por los Servicios que presta a los Particulares, el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (S.A.S.A.) *G.O.* N° 36.066 DE 16-10-96.

D. *Procuraduría General de la República*

Resolución de la Procuraduría General de la República, por la cual se dicta el Estatuto del Servicio Autónomo de Personería de la Procuraduría General de la República. *G.O.* No. 35.892 del 01-02-96.

Exposición de Motivos y Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República. *G.O.* No. 35.892, del 01-02-96.

## 2. *Administración Descentralizada*

### A. *Institutos Autónomos*

Decreto 1.225 de la Presidencia de la República del 21 de febrero de 1996, mediante el cual se aprueba el programa de reestructuración administrativa de la Corporación de Turismo de Venezuela. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.

Decreto N° 1.359 de la Presidencia de la República de fecha 5 de julio de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento para el Funcionamiento del Fondo para la Conservación, Defensa y Mejoramiento de la Cuenca del Lago de Maracaibo. *G.O.* N° 35.995, de 8-07-96.

Decreto N° 1.540 de la Presidencia de la República de fecha 16 de octubre de 1996, mediante el cual se ordena la reestructuración del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario. *G.O.* N° 36.076 de 31-10-96.

Decreto N° 1.567 de la Presidencia de la República de fecha 6 de noviembre de 1996, mediante el cual se ordena la reestructuración administrativa del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). *G.O.* N° 36.103 de 9-12-96.

Decreto N° 1.660 de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996 mediante el cual se declara en liquidación, a partir del 1° de enero de 1997, el Instituto de Comercio Exterior. *G.O.* N° 5.127 Extraordinario de 30-12-96.

### B. *Fundaciones*

Decreto No. 1.038 de la Presidencia de la República del 24 de enero de 1996, mediante el cual se dispone que se proceda a constituir una Fundación que se denominará Fundación para el Área Vial (FUNDAVIAL). *G.O.* No. 35.899 del 12-2-96. Se reimprime por error material en *G.O.* No. 35.914 del 6-3-96.

Decreto No. 1.044 de la Presidencia de la República del 31 de enero de 1996, mediante el cual se autoriza la modificación de los Estatutos de la Fundación Instituto Botánico de Venezuela, en el sentido de que se denomine en adelante “Fundación Instituto Botánico de Venezuela Doctor Tobías Lasser”. *G.O.* No. 35.909 del 28-02-96.

Decreto No. 1.304 de la Presidencia de la República de 24 de abril de 1996, mediante el cual se procede a constituir una fundación sin fines de lucro, la cual se denominará Fondo de Fortalecimiento Social. *G.O.* No. 35.953 de 7-5-96.

Decreto No. 1.331 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se procede a la creación de la “Fundación de Ediciones Oficiales de Estadísticas e Informática”. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.

Decreto No. 1.328 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se procede a constituir una Fundación que se denominará “Fundación Expo '98 Lisboa”. *G.O.* No. 35.971 de 31-5-96.

## 3. *Organismos con Autonomía Funcional*

### A. *Consejo de la Judicatura*

Resolución N° 913 del Consejo de la Judicatura de fecha 15 de octubre de 1996, por la cual se dicta el Reglamento por el cual se delegan las Atribuciones y las Firmas de los Actos de Gestión Ordinaria del organismo. *G.O.* N° 36.080 de 6-11-96.

Resolución No. 1288 del Ministerio de Educación del 13 de diciembre de 1995, por la cual se procede a la disolución de la Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano (FUNRES), adscrita al Ministerio de Educación. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.



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

Resolución N° 01-00-00-032 de la Contraloría General de la República de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se dictan las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público. *G.O.* N° 36.100 de 28-11-96.

Decreto N° 1.663 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. *G.O.* N° 5.128 Extraordinario de 30-12-96.

Resolución No. 01-00-00-017 de la Contraloría General de la República del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los traslados de los funcionarios de la Contraloría podrán efectuarse a solicitud de parte o de oficio, por razones justificadas a juicio del Organismo, con el mismo cargo o a otro del mismo grado para el cual reúnan los requisitos. Los traslados deben hacerse de mutuo acuerdo, salvo que medien razones del servicio. *G.O.* No. 35.980 de 13-6-96.

Resolución No. 01-00-00-018 de la Contraloría General de la República del 23 mayo de 1996, por la cual se dispone que los cargos de la Contraloría General de la República así como el grado a que correspondan en el Tabulador de Sueldos para cargos de los Grupos Técnico Fiscal y Administrativo y de Apoyo, son los que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.980 de 13-6-96.

### C. *Consejo Supremo Electoral*

Normas Reglamentarias del Consejo Supremo Electoral N° 960703-113 de fecha 3 de julio de 1996. *G.O.* N° 35.995 DE 8-7-96.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. *Sistema Financiero*

#### A. *Crédito Público*

Ley Especial que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público destinadas a efectuar aportes al Patrimonio del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), hasta por la cantidad de Doscientos Mil Millones de Bolívares. *G.O.* No. 35.982 de 17.6.96.

Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público durante el Ejercicio Fiscal 1997. *G.O.* N° 36.106 de 12-12-96.

Resolución No. 140 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia Oficina Central de Coordinación y Planificación del 27 de mayo de 1996, por la cual se dictan las Normas para la Presentación de Solicitudes para la Autorización de las Operaciones de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.

### 2. *Sistema Presupuestario*

#### A. *Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*

Decreto No. 1.378 de la Presidencia de la República del 19 de junio de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento No. 3 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario sobre compromisos válidamente adquiridos y pendientes de pago. *G.O.* No. 35.988 de 26-6-96.-

Decreto N° 1.661 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* N° 5.128 Extraordinario de 30-12-96.

Decreto N° 1.662 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 2 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario Sobre Avances o Adelantos de Fondos a Funcionarios. *G.O.* N° 5.128 Extraordinario de 30-12-96.

#### B. *Ejecución Presupuestaria*

Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1997. *G.O.* N° 5.115 Extraordinario de fecha 12-12-96.

Decreto N° 1559 de la Presidencia de la República de fecha 31 de octubre de 1996, mediante el cual se dispone que cada organismo de la Administración Pública deberá erogar con cargo a las partidas de los presupuestos de gastos vigentes, a partir del quince (15) de noviembre del año en curso, las cantidades necesarias para pagar la bonificación de fin de año correspondiente a 1996. *G.O.* N° 36.076 de 31-10-96.

Decreto N° 1.634 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal 1997. *G.O.* N° 5.116 Extraordinario de 17-12-96.

### 3. *Sistema de Personal*

#### A. *Funcionarios Públicos*

Decreto N° 1.367, de la Presidencia de la República, de fecha 12 de junio de 1996, mediante el cual se declaran de confianza y por tanto, de libre remoción, los cargos del Ministerio del Trabajo que por la índole de sus funciones comprendan actividades de inspección del trabajo, vigilancia y fiscalización de las condiciones de trabajo y seguridad social e industrial. *G.O.* N° 35.991 del 1-07-96.

Resolución N° 008 de la Presidencia de la República (Oficina Central de Información) de fecha 25 de octubre de 1996, por la cual se establecen los días no laborables para los funcionarios de la Administración Pública Nacional durante el año 1997. *G.O.* N° 36.072 de 25-10-96.

#### B. *Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura*

Resolución No. 607 del Consejo de la Judicatura del 8 de enero de 1996, por la cual se modifica el Artículo 3° de la Resolución No. 1079 de fecha 18 de octubre de 1991, contenida del Régimen de Estabilidad en la Prestación del Servicio del Personal del Consejo de la Judicatura. *G.O.* No. 35.926 del 22-03-96.

Resolución N° 914 del Consejo de la Judicatura de fecha 15 de octubre de 1996, por la cual se modifica el Instructivo 008 de Viáticos y Pasajes para el Personal del Consejo de la Judicatura y Poder Judicial, conforme al cual se calcularán, tramitarán y cancelarán los pagos que por este concepto deba hacer el Organismo. *G.O.* N° 36.079 de 5-11-96.

Resolución N° 893 del Consejo de la Judicatura de fecha 24 de septiembre de 1996, por la cual se modifica la denominación del cargo de “Jefe de Seguridad” por la de “Comisionado de Seguridad” del Consejo de la Judicatura adscrito a la Comisión de Inspección y Vigilancia de la Administración de Justicia. *G.O.* N° 36.080 de 6-11-96.

Resolución N° 913 del Consejo de la Judicatura de fecha 15 de octubre de 1996, por la cual se dicta el Reglamento por el cual se delegan las Atribuciones y las Firmas de los Actos de Gestión Ordinaria del organismo. *G.O.* N° 36.080 de 6-11-96.

Resolución N° 941 del Consejo de la Judicatura de fecha 5 de noviembre de 1996, por la cual se establece una bonificación de aguinaldo equivalente al veintidós por ciento del sueldo anual de acuerdo a lo previsto en la Cláusula XVIII-1 del Laudo Arbitral publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4656 Extraordinario del 8 de diciembre de 1993. *G.O.* N° 36.082 de 8-11-96.

Resolución N° 942 del Consejo de la Judicatura de fecha 5 de noviembre de 1996, por la cual se establece una bonificación de aguinaldo equivalente a sesenta días de salario, de acuerdo a lo previsto en la Cláusula N° 16 de la Convención de Trabajo del Personal Obrero del Organismo. *G.O.* N° 36.082 de 8-11-96.

Resolución N° 970 del Consejo de la Judicatura de fecha 5 de noviembre de 1996, por la cual se establece una bonificación de aguinaldo equivalente al veintidós por ciento (22%) de la asignación anual que por jubilación o pensión haya recibido el personal beneficiario de los mismos, de acuerdo a lo previsto en la Cláusula XVIII-1 del Laudo Arbitral publicado en la *Gaceta Oficial* N° 4656 Extraordinario del 8 de diciembre de 1993. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

Resolución N° 992 del Consejo de la Judicatura de fecha 26 de noviembre de 1996, por la cual se otorga un bono único especial sin incidencia salarial para los obreros que presen servicio al Consejo de la Judicatura y Poder Judicial, que se encuentren activos para el 1° de diciembre de 1996. *G.O.* N° 36.104 de 10-12-96.

Resolución N° 995 del Consejo de la Judicatura de fecha 26 de noviembre de 1996, por la cual se otorga un bono único especial para el personal jubilado y pensionado por incapacidad del Consejo de la Judicatura y Poder Judicial, equivalente a quince días de su asignación mensual. *G.O.* N° 36.104 de 10-12-96.

Resolución N° 747 del Consejo de la Judicatura de fecha 21 de mayo de 1996, por la cual se dicta el Reglamento para otorgar el Beneficio de Jubilación y Pensión a los Funcionarios del Consejo de la Judicatura y del Poder Judicial. *G.O.* N° 35.965 de 23-5-96.

#### C. *Funcionarios del Servicio Exterior*

Decreto 1.560 de la Presidencia de la República de fecha 31 de octubre de 1996, mediante el cual se otorga a los integrantes del servicio exterior que se encuentren ejerciendo funciones en las misiones diplomáticas, delegaciones u oficinas consulares de Venezuela para el 1° de diciembre de 1996, el equivalente a la cantidad que por un mes recibe el funcionario por concepto de compensación cambiaria. *G.O.* N° 36.076 de 31-10-96.

Resolución No. 019 del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Hacienda del 19 de enero de 1996 por la cual se dispone que la importación de los efectos de uso de consumo personal que traigan al país con motivo de su regreso definitivo, por traslado o por cese de actividades, quienes hayan desempeñado funciones oficiales permanentes en el extranjero se registrará por las normas contenidas en esta Resolución. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 042 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 23 de febrero de 1996, por la cual se dispone que para el ascenso de los funcionarios del Servicio Exterior a la categoría inmediata superior será necesario cumplir con los requisitos que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

#### D. *Personal Militar*

Decreto No. 1.377 de la Presidencia de la República del 18 de junio de 1996, mediante el cual se pospone por seis meses el licenciamiento del actual contingente correspondiente al año 1995. *G.O.* No. 35.984 de 19.6.96.

#### E. *Personal del Congreso de la República*

##### a. *Parlamentarios*

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia que anula la Ley que Establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios. *G.O.* No. 35.911 del 1° de marzo de 1996.

F. *Personal al Servicio de los Estados y Municipios*

Ley Orgánica sobre Emolumentos y Jubilaciones de Altos Funcionarios de las Entidades Federales y Municipales. *G.O.* N° 36.106 de 12-12-96.

4. *Sistema de Estadística e Informática*

A. *Censo*

Decreto No. 1-330 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se autoriza a la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República, para que proceda a preparar y levantar el XIII Censo General de Población y Vivienda. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.

Resolución N° 231 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 21 de noviembre de 1996, por la cual se crea la Coordinación Ejecutiva Nacional para elaborar el programa referente al VI Censo Agrícola. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

5. *Sistema de los Contratos del Estado*

Decreto N° 1.451 de la Presidencia de la República de fecha 21 de agosto de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, para determinar las Obras Públicas de Equipamiento Urbano e Interés Nacional competencia del Ministerio del Desarrollo Urbano, las de interés Estadal y las de interés Municipal. *G.O.* N° 36.043 de 13-9-96.

6. *Sistema de procedimientos administrativos*

Decreto N° 1.423 de la Presidencia de la República de fecha 7 de agosto de 1996, mediante el cual se ordena a todos los Ministros la elaboración de un informe sobre todos los procedimientos y trámites de su competencia que deben cumplir los interesados ante sus respectivos Despachos. *G.O.* N° 36.032 de 29-8-96.

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Garantías y Derechos Constitucionales*

A. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*

Decisión de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se declara la nulidad del Artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. *G.O.* No. 5.071 Extraordinario del 29-5-96.

2. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Acuerdos y Convenios*

a. *Leyes*

Ley Aprobatoria del Congreso de la República, del Acuerdo entre la República de Venezuela y la República Checa para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, suscrito en Caracas el 27 de abril de 1995. *G.O.* N° 36.002 de 17-07-96.

Ley Aprobatoria de la Convención Sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. *G.O.* N° 36.060 de 8-10-96.

Ley Aprobatoria del Protocolo relativo a las áreas y a la Flora y Fauna Silvestres especialmente protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe. *G.O.* N° 36.110 de 18.12.96.-

Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), del 10 de diciembre de 1996. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

Resolución N° CJ/116 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 26 de junio de 1996, por la cual se ordena la publicación del texto de la modificación del Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones, suscrito en Washington D.C., el 19 de noviembre de 1984, y ratificado por Venezuela el 17 de enero de 1986. *G.O.* N° 36.001 de 16-07-96.

Resolución N° 241 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 18 de noviembre de 1996, por la cual se ordena la publicación de las Notas Diplomáticas que constituyen el Acuerdo sobre Costos Compartidos intercambiadas por los representantes de las Repúblicas de Venezuela y de Argentina. *G.O.* N° 36.090 de 20-11-96.

Resolución N° 203 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 9 de octubre de 1996, por la cual se ordena publicar en la Gaceta Oficial el Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia Turística entre la República de Venezuela y el representante de la República del Paraguay. *G.O.* N° 36.064 de 14-10-96.

Resolución N° 204 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 9 de octubre de 1996, por la cual se ordena publicar en la Gaceta Oficial el Acuerdo complementario al Convenio Básico de integración Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el representante del Gobierno de la República del Paraguay. *G.O.* N° 36.064 de 14-10-96.

Resolución N° 267 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 12 de diciembre de 1996, por la cual se ordena la publicación del Convenio Sobre el Mantenimiento del Consulado General de la República de Venezuela en la Región Administrativa especial de Hong Kong de la República Popular de China, suscrito por los representantes de las Repúblicas de Venezuela y de la Popular China. *G.O.* N° 36.108 de 16-12-96.

Resolución N° 223 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 23 de octubre de 1996, por la cual se ordena la publicación del texto de la enmienda del párrafo 2 del Artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño. *G.O.* N° 36.072 de 25-10-96.

Decreto 1.545 de la Presidencia de la República de fecha 22 de octubre de 1996, mediante el cual se adopta el Acta de Rectificación del Protocolo de Adecuación al Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 25, suscrito entre la República Oriental del Uruguay y la República de Venezuela, aprobado mediante Decreto N° 516 de fecha 4 de enero de 1995, en los términos que en él se señalan. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 36.079 de 5-11-96.

Decreto N° 1.576 de la Presidencia de la República de fecha 13 de noviembre de 1996, mediante el cual se adopta el Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre la República de Cuba y la República de Venezuela, el 14 de noviembre de 1995, y el Primer Protocolo Modificadorio al Acuerdo de Alcance Parcial suscrito el 17 de junio de 1996. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

Decreto N° 1.577 de la Presidencia de la República de fecha 13 de noviembre de 1996, mediante el cual se registran las preferencias acordadas con la República de Cuba, para la importación de productos negociados, siempre que sean originarios de su respectivo territorio y cumplan con el Régimen Legal y demás disposiciones exigidas por la Legislación Nacional. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

Resolución N° 255 del Ministerio de Relaciones Exteriores del fecha 2 de diciembre de 1996, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo sobre Cooperación en Materia de Prevención del Consumo y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en Madrid, suscrito por los representantes de la República de Venezuela y del Reino de España. *G.O.* N° 36.100 de 4-12-96.

Resolución N° 268 del Ministerio de Relaciones Exteriores del fecha 12 de diciembre de 1996, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo para el Desarrollo Conjunto de Cooperación en el Campo de los Hidrocarburos, suscrito por el representante de la República de Venezuela y el representante de la República Popular China. *G.O.* N° 36.108 de 16-12-96.

Decreto N° 1.676 de la Presidencia de la República de fecha 30 de diciembre de 1996, mediante el cual se adopta el Cuarto Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 20, suscrito entre la República Argentina y la República de Venezuela. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

Decreto N° 1.677 de la República de Venezuela de fecha 30 de diciembre de 1996, mediante el cual se adopta el Sexto Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica N° 27 suscrito entre la República Federativa del Brasil y la República de Venezuela. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

Decreto N° 1.678 de la Presidencia de la República de fecha 30 de diciembre de 1996, mediante el cual se adopta el Séptimo Protocolo Adicional del Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación N° 25, de las concesiones otorgadas en el período 1962-1980, suscrito entre la República Oriental del Uruguay y la República de Venezuela. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

#### B. Decisiones del Acuerdo de Cartagena

Resolución No. 3057 del Ministerio de Hacienda del 19 de marzo de 1996, por la cual se ordena la publicación, conjuntamente con ésta, de la Resolución N° 371 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) del 26-06-95 en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. *G.O.* No. 35.933 del 02-04-96.

#### C. Normas sobre Visas y Pasaportes

Resolución N° 242 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 18 de noviembre de 1996, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo para la Supresión del Visado en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales o de Servicio suscrito por los representantes de los Gobiernos de las Repúblicas de Venezuela y de Argentina. *G.O.* N° 36.090 de 20-11-96.

Resolución N° 196/213 de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Relaciones Exteriores de fecha 28 de octubre de 1996, por la cual se incluye a la República de Malasia como país a cuyos nacionales les puede otorgar la Visa de Turista bajo la forma de Tarjeta de Turismo (DEX-2) *G.O.* N° 36.076 de 31-10-96.

#### D. Embajadas y Consulados

Resolución N° 127 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 9 de julio de 1996, por la cual se otorga el consentimiento solicitado por la Honorable Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para la apertura de una Oficina Consular Honoraria de ese país en Lecherías, con circunscripción consular en el Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 35.999 de 12-07-96.

Resolución N° 128 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 10 de julio de 1996, por la cual se otorga el consentimiento solicitado por la Honorable Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para la apertura de una Oficina Honoraria de ese país en Valencia, con circunscripción consular en el Estado Carabobo. *G.O.* N° 35.999 de 12-07-96.

Resolución N° 201 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se decide la apertura de un Consulado Ad-Honorem de Venezuela en la República de Bolivia, con sede en la ciudad de Cochabamba y Circunscripción en el Departamento de Cochabamba. *G.O.* N° 36.060 de 8-10-96.

Resolución N° 202 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se decide la apertura de un Consulado Ad-Honorem de Venezuela en el Japón, con sede en la ciudad de Yokohama y Circunscripción en el Estado de Kanagawa. *G.O.* N° 36.060 de 8-10-96.

Resolución N° 207 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 11 de octubre de 1996, por la cual se autoriza a la Honorable Embajada de la República de Italia, para la apertura de una Agencia Consular Honoraria de ese país en Coro, con Circunscripción Consular en el Estado Falcón, con excepción de la Península de Paraguaná. *G.O.* N° 36.065 de 15-10-96.

Resolución N° 222 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 18 de octubre de 1996, por la cual se concede el consentimiento a la Honorable Embajada de la República de Bolivia, para la apertura de una Oficina Consular Honoraria de ese país en Mérida, con circunscripción consular en el esta Mérida. *G.O.* N° 36.069 de 21-10-96.

Resolución N° 238 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 13 de noviembre de 1996, por la cual se otorga el consentimiento a la Honorable Embajada de los Estados Unidos de América, para la apertura de una Agencia Consular Honoraria de ese país en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia. *G.O.* N° 36.086 de 14-11-96.

Resolución N° 258 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 9 de diciembre de 1996, por la cual se decide la apertura de un Consulado Ad-Honorem de Venezuela en la República Federal de Alemania, con sede en la ciudad de Endingen. *G.O.* N° 36.105 de 11-12-96.

Resolución N° 267 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 12 de diciembre de 1996, por la cual se ordena la publicación del Convenio Sobre el Mantenimiento del Consulado General de la República de Venezuela en la Región Administrativa especial de Hong Kong de la República Popular de China, suscrito por los representantes de las Repúblicas de Venezuela y de la Popular China. *G.O.* N° 36.108 de 16-12-96.

### 3. *Política de Relaciones Interiores*

#### A. *Régimen de la Justicia*

##### a. *Denominación de Tribunales*

Resolución No. 592 del Consejo de la Judicatura del 13 de diciembre de 1995, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas por la de Juzgados de Municipio. *G.O.* No. 35.873 del 5-01-96.

Resolución No. 604 del Consejo de la Judicatura del 8 de enero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Lara por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del Nombre propio dado al respectivo Municipio en el cual tienen su asiento. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.

Resolución No. 662 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del nombre propio dado al respectivo Municipio. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.

Resolución No. 660 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira por la de Juzgados de Municipio. *G.O.* No. 35.917 del 11-3-96.

Resolución No. 662 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actuales llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta por la de Juzgados de Municipio. (Se reimprime por error material). *G.O.* No. 35.917 del 11-3-96.

Resoluciones No. 661 del Consejo de la Judicatura del 18 de febrero de 1996, por las cuales se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de las Circunscripciones Judiciales de los Estados que en ellas se mencionan, por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del nombre propio dado al respectivo Municipio. *G.O.* No. 35.918 del 12-3-96.

Resolución No. 727 del Consejo de la Judicatura del 2 de mayo de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de la Parroquia Moitaco del Municipio Sucre, con sede en Moitaco, por la de Juzgado Segundo de Parroquia del Municipio Heres, el cual tendrá su sede en Ciudad Bolívar. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.

Resolución No. 796 del Consejo de la Judicatura del 2 de mayo de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de la Parroquia La Trinidad del Municipio Rómulo Gallegos, con sede en la Trinidad de Orichuna, por la de Juzgado de la Parroquia Guasdalito del Municipio Páez, el cual tendrá su sede en Guasdalito. (Se reimprime por error del ente emisor). *G.O.* No. 35.966 de 24-5-96.

Resolución No. 762 del Consejo de la Judicatura del 11 de junio de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de Parroquia del Municipio Maturín por la de Juzgado Primero de Parroquia del Municipio Maturín. *G.O.* No. 35.982 de 17-6-96.

Resolución N° 888 del Consejo de la Judicatura de fecha 24 de septiembre de 1996, por la cual se dispone que el Juzgado de Parroquia del Municipio Carirubana con sede en Punto Fijo pasará a denominarse Juzgado Primero de las Parroquias Carirubana y Norte del Municipio Carirubana, manteniendo su misma sede. *G.O.* N° 36.055 de 1-10-96.

Resolución N° 889 del Consejo de la Judicatura de fecha 24 de septiembre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de la Parroquia Uribarrí del Municipio Colón por la de Juzgado de Parroquia del Municipio Francisco Javier Pulgar de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia. *G.O.* N° 36.055 de 1-10-96.

Resolución N° 908 del Consejo de la Judicatura de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de Parroquia del Municipio Puerto Cabello, con sede en Puerto Cabello, por la de Juzgado Primero de Parroquia del Municipio Puerto Cabello de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo. *G.O.* N° 36.065 de 15-10-96.

Resolución N° 922 del Consejo de la Judicatura de fecha 19 de septiembre de 1996, por la cual se dispone que los tribunales cuya denominación incluya la expresión Categoría "D" pasarán a denominarse Juzgado de Parroquia, agregando el nombre del Municipio en el cual son competentes y el de la Circunscripción Judicial a la que pertenecen. *G.O.* N° 36.080 de 6-11-96.

Resolución N° 966 del Consejo de la Judicatura de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de Parroquia del Municipio Juan Germán Roscio, con sede en San Juan de los Morros, por la de Juzgado Primero de Parroquia del Municipio Juan Germán Roscio. *G.O.* N° 36.092 de 22-11-96.

Resolución N° 956 del Consejo de la Judicatura de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado Categoría "D" del Municipio José Rafael Revenga de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua por la de Juzga-



do de Parroquia del Municipio José Rafael Revenga de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

Resolución N° 975 del Consejo de la Judicatura de fecha 5 de noviembre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de los Municipios Libertados, Acarigua y Santos Marquina, con sede en Mérida, por la de Juzgado Primero de los Municipio Libertador, Campo Elías, Santos Marquina y Acarigua. *G.O.* N° 36.099 de 3-12-96.

Resolución N° 979 del Consejo de la Judicatura de fecha 20 de noviembre de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de las Parroquias Bolívar, Macarapana, Santa Catalina, Santa Rosa y Santa Teresa del Municipio Bermúdez del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Sucre, con sede en la ciudad de Carúpano, por la de Juzgado Primero de Parroquia del Municipio Bermúdez del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Sucre. *G.O.* N° 36.099 de 3-12-96.

b. *Traslado de Juzgados*

Resolución N° 907 del Consejo de la Judicatura de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se traslada el Juzgado de la Parroquia Baraived del Municipio Falcón, con sede en Baraived, a la ciudad de Pueblo Nuevo. *G.O.* N° 36.065 de 15-10-96.

Resolución N° 931 del Consejo de la Judicatura de fecha 30 de octubre de 1996, por la cual se traslada el Juzgado de las Parroquias Borburata y Patanemo del Municipio Puerto Cabello, con sede en Borburata, a la ciudad de Puerto Cabello. *G.O.* N° 36.086 de 14-11-96.

Resolución N° 1009 del Consejo de la Judicatura de fecha 12 de diciembre de 1996, por la cual se traslada el Juzgado de la Parroquia Choróní del Municipio Girardot de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua, con sede en Choróní, a Maracay. *G.O.* 5.125 Extraordinario de 30-12-96.

c. *Distribución de Expedientes*

Resolución N° 946 del Consejo de la Judicatura de fecha 6 de noviembre de 1996, por la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses, entre los juzgados Primero y Segundo de Parroquia de los Municipios Girardot y Mario Briceño Iragorri de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua. *G.O.* N° 36.087 de 15-11-96.

Resolución N° 962 del Consejo de la Judicatura de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses, entre los Juzgados Primero y Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial de Estado Mérida. *G.O.* N° 36.091 de 21-11-96.

Resolución N° 974 del Consejo de la Judicatura de fecha 5 de noviembre de 1996, por la cual se establece la distribución rotativa, por períodos semestrales de las incidencias de inhibición y recusación de los jueces de los Tribunales de Reenvío en lo Penal. *G.O.* N° 36.099 de 3-12-96.

d. *Competencia*

Resolución N° 781 del Consejo de la Judicatura de fecha 2 de julio de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia de Tránsito al Juzgado de Primera Instancia del Tránsito del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar y se le atribuye competencia en materia de menores. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 36.001 de 16-07-96.

Resolución N° 890 del Consejo de la Judicatura de fecha 24 de septiembre de 1996, por la cual se suprime la competencia agraria, del tránsito y del trabajo a los Juzgados Primero y Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas, con sede en la ciudad de Barinas. *G.O.* N° 36.055 de 1-10-96.

Resolución N° 891 del Consejo de la Judicatura de fecha 24 de septiembre de 1996, por la cual se suprime la competencia agraria, del tránsito y del trabajo a los Juzgados Primero y Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas, con sede en la ciudad de Maturín. *G.O.* N° 36.055 de 1-10-96.

Resolución N° 899 del Consejo de la Judicatura de fecha 1 de octubre de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia civil, mercantil y del tránsito al Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy, con sede en la ciudad de San Felipe y, en consecuencia, se le cambia su denominación por la de Juzgado de Primera Instancia del Trabajo y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy. *G.O.* N° 36.061 de 9-10-96.

Resolución N° 900 del Consejo de la Judicatura de fecha 1 de octubre de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia del tránsito y del trabajo a los Juzgados Primero, Segundo, Cuarto y Séptimo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, con sede en la ciudad de Barcelona y, en consecuencia, se les cambia su denominación por la de Juzgados Primero, Segundo, Tercero y Cuarto de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 36.061 de 9-10-96.

Resolución N° 903 del Consejo de la Judicatura de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia del trabajo a los Juzgados Primero y Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Municipio Vargas del Distrito Federal, con sede en Maiquetía. *G.O.* N° 36.064 de 14-10-96.

Resolución N° 905 del Consejo de la Judicatura de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia civil y mercantil al Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, con sede en la ciudad de Mérida. *G.O.* N° 36.065 de 15-10-96.

Resolución N° 976 del Consejo de la Judicatura de fecha 19 de noviembre de 1996, por la cual se suprime la competencia al Juzgado de los Municipios Michelena y Lobatera, con sede en Michelena, para actuar como tribunal categoría "D" en el territorio de la Parroquia San Pedro del Río del Municipio Ayacucho. *G.O.* N° 36.099 de 3-12-96.

Resolución N° 988 del Consejo de la Judicatura de fecha 26 de noviembre de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia agraria a los Juzgados que en ella se mencionan. *G.O.* N° 5.114 Extraordinario de 11-12-96.

e. *Días y Horas Laborables*

Resolución No. 77 del Consejo de la Judicatura por la cual se establece el calendario de guardias para los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas, para el año 1995, en la forma que en ella se señala. *G.O.* No. 35.622 del 2-1-95.

Resolución No. 76 del Consejo de la Judicatura mediante la cual se dispone que serán días no hábiles para los Tribunales Ordinarios y Especiales, exceptuando los Militares, los que en ella se indican. *G.O.* No. 35.630 del 12-1-95.

f. *Régimen de los Jueces y Magistrados*

Acta de Sesión Extraordinaria de Elección de la Directiva de la Corte Suprema de Justicia, para el período abril 1996 abril 1997. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.

Resolución N° 745 del Consejo de la Judicatura de fecha 14 de mayo de 1996, por la cual se dicta el “Reglamento sobre el Juez Rector y el Consejo General de Jueces”. *G.O.* N° 36.965 de 23-05-96.

g. *Régimen de las Medidas Preventivas y Ejecutivas*

Resolución No. 594 del Consejo de la Judicatura del 20 de diciembre de 1995, por la cual se crean en la Circunscripción Judicial de Area Metropolitana de Caracas, con carácter permanente, diez cargos de Funcionarios Ejecutores de las medidas de tipo ejecutivo o preventiva previstas en el Código de Procedimiento Civil. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

Resolución No. 643 del Consejo de la Judicatura del 16 de febrero de 1996 por la cual se crean en la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas, con carácter permanente, diez cargos de Funcionarios Ejecutores de las medidas de tipo ejecutivo o preventiva previstas en el Código de Procedimiento Civil. *G.O.* No. 35.903 del 16-2-96.

Resolución No. 684 del Consejo de la Judicatura del 12 de marzo de 1996, por la cual se dicta el Instructivo para la práctica de las medidas de tipo ejecutivo y preventivo previstas en el Código de Procedimiento Civil dentro de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas. *G.O.* No. 35.924 del 20-3-96.

h. *Régimen de la Corte Suprema de Justicia*

Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual se dicta el “Reglamento de Reuniones de la Corte Suprema de Justicia en Pleno”. *G.O.* N° 36.114 de 26-12-96.-

B *Notarías y Registros*

Resolución N° 383 del Ministerio de Justicia de fecha 27 de septiembre de 1996, por la cual se modifica la Nomenclatura, Denominación y Jurisdicción de los Registros Subalternos, ubicados en la Zona Metropolitana del Estado Miranda y Distrito Federal, de la forma que en ella se señala. *G.O.* N° 36.066 de 16-10-96.

Resolución N° 437 del Ministerio de Justicia de fecha 29 de octubre de 1996, por la cual se cambia la denominación de las Notarías Públicas ubicadas en el Municipio Libertador del Distrito Federal de la manera que en ella se indica. *G.O.* N° 36.077 de 1-11-96.

Resolución N° 439 del Ministerio de Justicia de fecha 31 de octubre de 1996, por la cual se cambia la denominación de las Oficinas Subalternas de Registro Público ubicadas en el Municipio Libertador del Distrito Federal de la manera que en ella se señala. *G.O.* N° 36.077 de 1-11-96.

Resolución N° 437 del Ministerio de Justicia de fecha 29 de octubre de 1996, por la cual se cambia la denominación de las Notarías Públicas ubicadas en el Municipio Libertador del Distrito Federal de la forma que en ella se señala. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 36.083 de 11-11-96.-

C *Sistema Penitenciario*

Reglamento interno del Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia del 23 de noviembre del 95. *G.O.* No. 35.914 del 6-3-96.

Resolución No. 107 del Ministerio de Justicia del 27 de mayo de 1996, por la cual se modifica la Resolución No. 0967 del 19 de julio de 1990 mediante el cual se creó el Centro de Tratamiento Comunitario “Lic. Piedad Leonor Rodríguez Avendaño”, con sede en San Cristóbal. *G.O.* No. 35.989 de 27-6-96.

D. *Régimen Electoral*

a. *Ley Orgánica del Sufragio*

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, por la cual se declara la nulidad absoluta del ordinal 24 del Artículo 43 y de los Artículos 166 y 167 de la Ley Orgánica del Sufragio. *G.O.* N° 36.001 de 16-07-96.

b. *Partidos Políticos y Grupos de Electores*

Resolución N° 960703-112 del Consejo Supremo Electoral de fecha 3 de julio de 1996, mediante la cual se establecen los lapsos para la constitución de los Grupos de Electores, Postulaciones y Modificaciones, Campaña Electoral y Actualización del Registro Electoral Permanente para la elección de Diputado Uninominal al Congreso de la República para los Circuitos 6 y 8 del Estado Miranda. *G.O.* N° 35.995 del 8-7-96.

Resolución N° 960703-113 del Consejo Supremo Electoral de fecha 3 de julio de 1996, por la cual se dictan las Normas Reglamentarias de la Constitución de Grupos de Electores para la Elección de Diputados Uninominales al Congreso Nacional por los Circuitos 6 y 8 del Estado Miranda a realizarse el 4 de agosto de 1996. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 35.999 de 12-07-96.

Resolución N° 960710-120 del Consejo Supremo Electoral de fecha 10 de julio de 1996, por la cual se dispone que la fecha para la constitución de los Grupos de Electores que pretendan participar en las Elecciones para Diputados Uninominales al Congreso de la República para los Circuitos 6 y 8 del Estado Miranda el día 4 de agosto del presente año será en el lapso comprendido entre los días 9 al 15 de julio del año en curso. (se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 35.999 de 12-07-96.

Resolución N° 961204-204 del Consejo Supremo Electoral de fecha 4 de diciembre de 1996, por la cual se autoriza el cambio de la denominación “Proyecto Avanza” (PROA), por la denominación “Proyecto Venezuela” en el Estado Carabobo. *G.O.* N° 5.114 Extraordinario de 11-12-96.

c. *Convocatoria*

Resolución N° 960626-87 del Consejo Supremo Electoral, del 26 de junio de 1996, mediante la cual se convoca a elecciones parciales para elegir el Gobernador del Estado Táchira, para el día 21 de julio del año en curso. *G.O.* N° 35.991 del 1-7-96.

Resolución N° 960703-90 del Consejo Supremo Electoral, de fecha 3 de julio de 1996, mediante la cual se convoca a elecciones para elegir los Diputados Uninominales al Congreso de la República para los Circuitos 6 y 8 del Estado Miranda, las cuales se realizarán el día 4 de agosto de 1996. *G.O.* N° 35.995 del 8-7-96.

Resolución N° 960703-114 del Consejo Supremo Electoral de fecha 3 de julio de 1996, mediante la cual se dispone que a los efectos de elaboración del Instrumento Electoral para las Elecciones Parciales de Gobernador del Estado Táchira a celebrarse el 21-07-96, en caso de producirse la renuncia de los candidatos a participar en el citado proceso electoral o el desistimiento de las Organizaciones Políticas en apoyo al candidato respectivo, éstas podrán llevarse a cabo hasta el día 10-07-96. *G.O.* N° 35.995 de 8-7-96.

Resolución N° 961002-176 del Consejo Supremo Electoral de fecha 2 de octubre de 1996, por la cual se convoca para el día 17-11-96 las elecciones parciales en 33 mesas para elegir Diputados por lista a la Asamblea Legislativa del Estado Guárico. *G.O.* N° 36.072 DE 25-10-96.

Resolución N° 961016-185 del Consejo Supremo Electoral de fecha 16 de octubre de 1996, por la cual se convoca a elecciones para elegir Diputados Uninominales al Congreso de la República por los Circuitos 6 y 8 del Estado Miranda, el día 17 de noviembre de 1996. *G.O.* N° 36.072 de 25-10-96.

Resolución N° 961016-181 del Consejo Supremo Electoral de fecha 16 de octubre de 1996, por la cual se convoca a votaciones parciales para la elección de Alcalde el día 17 de noviembre de 1996, en las mesas electorales del Municipio Morán del Estado Lara, que en ella se indican. *G.O.* N° 36.074 de 29-10-96.

Resolución N° 961016-183 del Consejo Supremo Electoral de fecha 16 de octubre de 1996, por la cual se convoca a elecciones parciales para la elección de Alcalde en la Mesa N° 1 del Centro de Votación N° 14.160 que corresponde al Acta de Escrutinio N° 0747-062-840 de la Parroquia Santa Rosalía del Municipio Cedeño del Estado Bolívar, para el día 17 de noviembre de 1996. *G.O.* N° 36.074 de 29-10-96.

Resolución N° 961016-188 del Consejo Supremo Electoral de fecha 16 de octubre de 1996, por la cual se convoca a votaciones parciales para la elección de Alcalde en la Mesa N° 10 del Centro de Votación N° 42211, perteneciente al Municipio García del Estado Nueva Esparta, para el día diecisiete (17) de noviembre de 1996. *G.O.* N° 36.075 de 30-10-96.

d. *Postulaciones*

Resolución N° 961016-186 del Consejo Supremo Electoral de fecha 16 de octubre de 1996, por la cual se establecen los lapsos de modificaciones, admisión o rechazo de las postulaciones de candidatos a Diputado Uninominal al Congreso de la República por los circuitos 6 y 8 del Estado Miranda, y Campaña Electoral. *G.O.* N° 36.072 de 25-10-96.

e. *Escrutinio*

Resolución N° 960626-88 del Consejo Supremo Electoral de fecha 26 de junio de 1996, por la cual se dispone que la Base Electoral para la sumatoria total de las Actas Resultantes de las Elecciones Parciales para elegir Gobernador en el Estado Táchira, será conforme a los resultados que en ella se indican. *G.O.* N° 35.996 de 9-07-96.

Resolución N° 961030-197 del Consejo Supremo Electoral de fecha 30 de octubre de 1996, por la cual se procede a designar una Comisión Sustanciadora para que efectúe el recuento de los votos contenidos en los instrumentos de votación depositados en las urnas correspondientes a las mesas que en ella se indican. *G.O.* N° 36.091 de 21-11-96.

f. *Proclamación*

Resolución del Consejo Supremo Electoral del 2 de mayo de 1996, mediante la cual la Junta Electoral Principal Ad-Hoc de conformidad con el resultado de la repetición de la elección parcial para Diputado Uninominal del Circuito N° 3, Municipio Vargas del Distrito Federal, proclama como Diputados Uninominal al Sr. Mario Alfredo Laya y a los ciudadanos Noel Cedeño y Gladys Requena, como Primer y Segundo Suplente postulados por el Partido Político "La Causa Radical" (LA CAUSA R), y fueron adjudicados Diputados por lista al Partido "Acción Democrática" (AD), al ciudadano José Ruben de Armas y a los ciudadanos Angel Barroyeta, Jorge Gómez Mantellini, y José Ortega, como Suplente en la referida lista. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.

g. *Recursos Electorales*

Resolución No. 002 del Consejo Supremo Electoral del 17 de enero de 1996, por la cual se aprueba prorrogar el lapso establecido en el Artículo 212 de la Ley Orgánica del Sufragio, únicamente para la interposición de los Recursos de Análisis contra las Actas de Escrutinios de las mesas electorales, desde el 19-01-96, hasta el día 02-02-96. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

#### 4. *Seguridad y Defensa*

##### A. *Fuerzas Armadas Nacionales*

###### a. *Alistamiento*

Decreto No. 1.020 de la Presidencia de la República del 5 de enero de 1996, mediante el cual se efectúa el Llamamiento y Alistamiento del contingente anual ordinario requerido por las Fuerzas Armadas. *G.O.* No. 35.874 del 8-01-96.

##### B. *Cuerpos de Seguridad del Estado*

Decreto No. 572 de la Presidencia de la República mediante el cual se dispone que los servicios de control de la navegación aérea dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por las funciones que cumplen en su misión de vigilancia y control de la circulación aérea, tendrán el carácter de cuerpo de seguridad del Estado y serán organizados para cumplir con este objeto. *G.O.* No. 35.663 del 2-3-95.

Decreto N° 1.658 de la Presidencia de la República de fecha 26 de diciembre de 1996, mediante el cual se dispone que los efectivos de la Policía Metropolitana que, para la fecha de este decreto, se encuentren destacados en jurisdicción de los municipios Sucre, Chacao, Baruta, El Hatillo, Plaza y Zamora del estado Miranda dependerán funcionalmente de la Guardia Nacional. *G.O.* N° 36.114 de 26-12-96.

Resolución N° 242/1550 de los Ministerios de Relaciones Interiores y de la Defensa, de fecha 30 de diciembre de 1996, por la cual se dispone que la dependencia funcional de los efectivos de la Policía Metropolitana destacados en la jurisdicción de los Municipios Sucre, Chacao, Baruta, El Hatillo, Plaza y Zamora del Estado Miranda consistirá en realizar operaciones materiales de policía administrativa general y especial de naturaleza civil, orientadas a preservar y garantizar la seguridad y el orden público, la protección de las personas y propiedades y la moralidad y decencia pública. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

##### C. *Zonas de Seguridad*

Decreto N° 1.597 de la Presidencia de la República de fecha 27 de noviembre de 1996, mediante el cual se declara Zona de Seguridad de la Industria Básica Nacional, correspondiente al Complejo Industrial Petroquímico y Petrolero de José, “General José Antonio Anzoátegui”, un lote de terreno ubicado en la jurisdicción de los Municipios Simón Bolívar y Fernando Peñalver del Estado Anzoátegui. *G.O.* N° 5.123 de 27-12-96.

### IV. **DESARROLLO ECONOMICO**

#### 1. *Régimen de la Emergencia Financiera*

Resolución N° 014-0696 de la Junta de Emergencia Financiera de fecha 6 de junio de 1996, por la cual se dictan las Normas Relativas a la Recuperación de Acreencias. *G.O.* N° 36.044 de 16-9-96.

Resolución N° 001-1296 de Junta de Emergencia Financiera de fecha 31 de diciembre de 1996, por la cual se dispone aplicar un régimen especial para la subasta pública de bienes muebles de acuerdo a las normas que en ella se indican. *G.O.* N° 36.101 de 5-12-96.

## 2. Régimen Impositivo

### A. Código Orgánico Tributario

Resolución No. 203 del Seniat del 21 de febrero de 1996, por la cual se dicta el Instructivo sobre la Aplicación e Interpretación del Artículo 59 del Código Orgánico Tributario. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

### B. Impuestos

Resolución N° 047 del Ministerio de Hacienda (SENIAT) del 12 de junio de 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes y responsables con domicilio fiscal en la Región Zuliana, calificados por el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - Seniat- como contribuyentes especiales y notificados en forma expresa de esa condición por la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Zuliana, deberán cumplir con sus obligaciones de declarar y pagar los tributos administrados por el Seniat, exclusivamente en las oficinas de la División de Contribuyentes Especiales de la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Zuliana. *G.O.* N° 35.991 del 1-07-96.

Resolución N° 070 del Seniat, de fecha 3 de julio 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes y responsables con domicilio fiscal en la Región Nor-Oriental, calificados como contribuyentes especiales deberán cumplir a partir de la fecha que se indique en la notificación que se les practique, con sus obligaciones de declarar y pagar los tributos administrados por el Seniat, exclusivamente en las oficinas de la División de Contribuyentes Especiales de la Gerencia Regional de Tributos internos de la Región Nor-Oriental. *G.O.* N° 35.998 de 11-07-96.

Resolución N° 159 del Seniat de fecha 4 de noviembre de 1996, por la cual se dispone que se califican como contribuyentes y responsables de la Región Los Andes, a aquéllos cuyo monto total de ingresos anuales haya superado en el ejercicio fiscal anterior a la entrada en vigencia de la presente Resolución, el equivalente a TREINTA MIL UNIDADES TRIBUTARIAS, así como aquéllos que obtengan ingresos superiores a DOS MIL QUINIENTAS UNIDADES TRIBUTARIAS en cualquier mes de operación, y a los institutos autónomos y demás entes descentralizados de la República, de los Estados y de los Municipios que actúen en su calidad de agente de retención o de percepción de tributos. *G.O.* N° 36.081 de 7-11-96.

#### a. Impuesto Sobre la Renta

Decreto No. 1.028 de la Presidencia de la República del 17 de enero de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Impuesto Sobre la Renta en Materia de Depreciación y Amortización de Inversiones para los Contribuyentes dedicados a la Explotación de Hidrocarburos. *G.O.* No. 35.882 del 18-01-96.

Decreto N° 507 de la Presidencia de la República de fecha 28 de diciembre de 1994, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta en Materia de Retenciones. *G.O.* N° 4.836 Extraordinario de 30-12-96.

#### b. Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor

Ley de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 36.095 de 27-11-96.

Resolución No. 42 del SENIAT de 7 de junio de 1996, por la cual se autoriza la devolución efectiva por concepto de reintegro de los Impuestos al Valor Agregado y al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, a la empresa y por la cantidad que en ella se señala. *G.O.* No. 35.979 de 12.6.96.-

Providencia No. 46 del Seniat del 12 de junio de 1996, por la cual se autoriza la devolución efectiva por concepto de reintegro de los Impuestos al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, a la empresa y por la cantidad que en ella se señala. *G.O.* No. 35.981 de 14.6.96.-

Resolución N° 3250 del Ministerio de Hacienda de fecha 29 de noviembre de 1996, por la cual se procede a la Emisión de Certificados de Reintegro Tributario (CERT), destinados a reintegrar los créditos fiscales generados por el impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor. *G.O.* N° 36.099 de 3-12-96.

c. *Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos*

Resolución No. 211 del Seniat del 18 de marzo de 1996, por la cual se efectúa la conversión de los montos en bolívares que contiene la tabla de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos, mediante los valores expresados en las Unidades Tributarias que en ella se señalan. *G.O.* No. 35.929 del 27.03.96.

Resolución No. 212 del Seniat del 18 de marzo de 1996, por la cual se dicta el instructivo referente al procedimiento en materia de autoliquidación y pago del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos. *G.O.* No. 35.929 del 27.03.96.

d. *Impuesto sobre Hidrocarburos*

Resolución No. 055 del Ministerio de Energía y Minas del 8 de abril de 1996, por la cual se concede a les empresas contribuyentes que ejerzan en el país actividades de manufactura o refinación de hidrocarburos, una rebaja del impuesto establecido en el Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos, equivalente a un bolívar por cada litro de gasolina y diesel que enajenen o utilicen para el consumo interior, independientemente de los tipos y precios de venta de los mismos, hasta cubrir un monto máximo global de nueve mil millones de bolívares, en proporción al monto del anticipo que cada una de ellas hubiere desembolsado. *G.O.* No. 35.934 del 8-04-96.

C. *Tasas y Otras Contribuciones*

a. *Timbre Fiscal*

Resolución No. 41 del Seniat, del 5 de junio de 1996, por la cual se procede a la emisión de setenta y ocho millones (78.000.000) de Timbres Fiscales, destinados a la recaudación de la renta de Timbre Fiscal, en los valores y cantidades que en ella se indican. *G.O.* No. 35.978 de 11-6-96.

b. *Regímenes Aduaneros*

a'. *Ley Orgánica de Aduanas*

Decreto N° 1.666 de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas sobre los Regímenes de Liberación, Suspensión y otros Regímenes Aduaneros Especiales. *G.O.* N° 5.129 Extraordinario de 30-12-96.

b'. *Régimen y Arancel de Aduanas*

Resolución N° 3129 del Ministerio de Hacienda de fecha 27 de junio de 1996, por la cual se reduce temporalmente hasta 5% Ad Valorem, el gravamen del Arancel Externo Común establecido en el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto No. 989 de fecha 20 de diciembre de 1995, para la importación de la mercancía que en ella se indica. *G.O.* N° 35.991 del 1-07-96.



Resolución de los Ministerios de Hacienda Nº 3110, Fomento Nº 1881, Agricultura y Cría Nº 108, de fecha 30 de mayo de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 989 de fecha 20-12-95, en los términos que en ella se indican. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* Nº 36.002 de 17-07-96.

Resolución Nº 3214 del Ministerio de Hacienda de fecha 28 de octubre de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 989 de fecha 20.12.95, en los términos que en ella se indican. *G.O.* Nº 36.075 de 30-10-96.

Resolución Nº 3209/4477/209 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría de fecha 13 de Noviembre de 1996, por la cual se reduce temporalmente hasta 5% Ad-Valorem el gravamen del Arancel Externo Común establecido en el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 989 de fecha 20.12.95, para la importación de la mercancía que en ella se indica. *G.O.* Nº 36.090 de 20-11-96.

Resolución Nº 3214 del Ministerio de Hacienda de fecha 28 de octubre de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 989 de fecha 20.12.95, en los términos que en ella se indican. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* Nº 36.092 de 22-11-96.

Providencia Nº 134 del Seniat de fecha 20 de septiembre de 1996, por la cual se atribuyen competencias a las Gerencias de Aduanas Principales para aplicar procedimientos relacionados con los Regímenes Aduaneros Especiales de Admisión y Exportación Temporal. *G.O.* Nº 36.073 de 28-10-96.

Resolución Nº 135 del Seniat de fecha 20 de septiembre de 1996, por la cual se dicta el Instructivo sobre la Aplicación de Procedimientos para la Autorización de los Regímenes Aduaneros Especiales de Admisión y Exportación Temporal. *G.O.* Nº 36.073 de 28-10-96.

#### c'. *Tasas*

Resolución No. 344-A del Ministerio de Fomento del 26 de enero de 1996 por la cual se fijan las tasas de Aprobación de Modelo, de Aferición y Contraste de Calibración y Verificación y por Estudios, Pruebas, Ensayos, Mediciones Especiales y Registro de Productos Envasados. *G.O.* No. 5.057 Extraordinario del 29-3-96.

Resolución No. 84 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 5 de junio de 1996, por la cual se aprueba la modificación acordada en todas y cada una de sus partes, por el Consejo de Administración del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, de las tasas aeroportuarias en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.

Resolución Nº 3235 del Ministerio de Hacienda de fecha 20 de noviembre de 1996, por la cual se exonera del pago de la tasa por servicios de aduana a los vehículos automotores conducidos por turistas que ingresen temporalmente al territorio nacional, por un lapso igual al concedido en la respectiva visa y el cual no podrá ser mayor de seis meses. *G.O.* Nº 36.092 de 22-11-96.

#### D. *Zonas Francas*

Decreto Nº 1.581 de la Presidencia de la República de fecha 20 de noviembre de 1996, mediante el cual se crea la Zona Franca Industrial, Comercial y de Servicios ATUJA (ZOFRAT), ubicada en el Area Metropolitana de Maracaibo en jurisdicción del Municipio Autónomo San Francisco del Estado Zulia. *G.O.* Nº 36.097 de 29-11-96.

### 3. *Régimen de las Finanzas*

#### A. *Régimen de los Bancos y Otras Instituciones Financieras*

Resolución No. 001-0496 del Ministerio de Hacienda (Junta de Emergencia Financiera) del 10 de abril de 1996, por la cual se dictan las Normas para la Autorización de Funcionamiento de Bancos Universales. *G.O.* No. 35.949 del 30-4-96.

Resolución N° 271-96 del Ministerio de Hacienda (Comisión Nacional de Valores) por la cual se dictan las Normas Relativas a la Organización y Funcionamiento de las Cajas de Valores. *G.O.* N° 36.083 de 11-11-96.

Resolución N° 20 de Fogade de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se dictan las Normas para la Liquidación de Bancos e Instituciones Financieras, y demás empresas relacionadas sometidas al Régimen de Liquidación Administrativa (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* N° 36.107 de 12-12-96.

##### a. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

Resolución No. 0087 del Ministerio de Hacienda y Fomento del 11 de enero de 1996, por la cual se dispone que el Fondo de Crédito Industrial percibirá por los fondos suministrados a las instituciones financieras, de conformidad con su Ley, una tasa de interés anual que será igual a la tasa de interés promedio ponderada de los depósitos a plazo fijo a noventa días y de los de ahorro, pagada por los seis bancos comerciales del país con mayor volumen de depósitos. *G.O.* No. 35.902 del 15-02-96.

Resolución No. 024.96 del Ministerio de Hacienda del 28 de febrero de 1996, por la cual se dispone que en los casos de intervención de bancos y otras instituciones financieras, el pago de obligaciones con acreencias sólo operará entre quienes sean deudores primarios de la institución financiera de que se trate, que a su vez sean titulares primarios de acreencias contra la misma u otras instituciones financieras o empresas intervenidas pertenecientes al mismo grupo financiero. *G.O.* No. 35.912 del 4-3-96.

Decreto N° 1.673 de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta el Régimen para el Establecimiento del Porcentaje de las Colocaciones de los Bancos Comerciales y Universales en el Sector Agrícola. *G.O.* N° 36.115 de 27-12-96.

##### a'. *Encaje Legal*

Resolución N° 96-01-01, del Banco Central de Venezuela de fecha 31 de octubre de 1996, por la cual se dictan las Normas que regirán la Constitución de Encaje por parte de las Instituciones Financieras. *G.O.* N° 36.084 de 12-11-96.

##### b. *Suministro de Información y Condiciones Mínimas*

Resolución No. 011.96 de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras del 1 de febrero de 1996 por la cual se dispone que los balances adicionales, elaborados de acuerdo con principios de contabilidad de aceptación general vigentes en el país, serán requeridos por este organismo a partir de la entrada en vigencia del Nuevo Manual de Contabilidad para Bancos y otras Instituciones Financieras. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

#### B. *Régimen Cambiario*

##### a. *Mercado de Divisas*

Decreto N° 1.393 de la Presidencia de la República de fecha 3 de julio de 1996, mediante el cual se dispone que las personas naturales o jurídicas que para la fecha de publicación de este Decreto mantengan obligaciones exigibles de vender divisas al

Banco Central de Venezuela, deberán hacerlo antes del 31 de agosto de 1996, al tipo de cambio indicado en el Convenio Cambiario vigente para la fecha en que se hizo exigible dicha obligación. *G.O.* N° 35.994 del 4-7-96.

4. *Régimen de las Inversiones*

Resolución N° 271-96 del Ministerio de Hacienda (Comisión Nacional de Valores) por la cual se dictan las Normas Relativas a la Organización y Funcionamiento de las Cajas de Valores. *G.O.* N° 36.083 de 11-11-96.

A. *Mercado de Capitales*

Resolución No. 3005 del Ministerio de Hacienda, del 23 de enero de 1996, por la cual se dicta la Reglamentación Parcial de las modalidades específicas para la negociación de títulos denominados en divisas emitidos por la República. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

5. *Régimen del Comercio Interno*

A. *Política Comercial*

Resolución No. 1391 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 27 de diciembre de 1995, por la cual se dictan las Normas para el Reenvasado y Comercialización de la Sal Comestible. *G.O.* No. 35.872 del 3-01-96.

Resolución No. 078 del Ministerio de Agricultura y Cría del 1 de abril de 1996, por la cual se prohíbe el traslado por cualquier medio de transporte, aéreo, marítimo y terrestre de cucurbitáceas (ayama, calabacín, carmasa, chayota, melón, patilla, pepino, etc.), desde cualquier Municipio del Estado Falcón y estados de la República y del Exterior a la Península de Paraguaná. *G.O.* No. 35.934 del 8-04-96.

Resolución N° 194 del Seniat de fecha 6 de diciembre de 1996, por la cual se autoriza la venta de bebidas alcohólicas en envases originales, durante los domingos y días feriados correspondientes a las fechas 1°, 08, 15, 22,25 y 29 del mes de diciembre de 1996, en los establecimientos amparados con Registro y Autorización de Ventas al Mayor y al Menor de dichas especies. *G.O.* N° 63.107 de 13-12-96.

B. *Fijación de Precios*

Resolución Nros. 2390 y 129 de los Ministerios Fomento y de Agricultura y Cría, de fecha 3 de julio de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo a ser pagado al productor por el litro de leche cruda fría con más de cuatro horas de Reductasa, a puerta de corral, en 123 Bs./Lt. *G.O.* N° 35.993 del 3-07-96.

Resolución N° DM-253 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 13 de diciembre de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional, el precio de la sardina a nivel de productor, en veinte bolívares el kilogramo. *G.O.* N° 36.109 de 17-12-96.

C. *Libre competencia*

Resolución N° SPPLC/14-96 del Ministerio de Fomento, de fecha 24 de mayo de 1996, por la cual se dispone que el Reglamento N° 2 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia se aplicará a todas las operaciones de concentración económica cuando el volumen de negocios total de las empresas participantes en dicha operación supere la cantidad equivalente a ciento veinte mil unidades tributarias. *G.O.* N° 36.000 de 15-07-96.

6. *Régimen del Comercio Exterior*

A. *Banco de Comercio Exterior*

Ley del Banco de Comercio Exterior. *G.O.* N° 35.999 de 12-07-96.

B *Importaciones*

Decreto N° 1.577 de la Presidencia de la República de fecha 13 de noviembre de 1996, mediante el cual se registran las preferencias acordadas con la República de Cuba, para la importación de productos negociados, siempre que sean originarios de su respectivo territorio y cumplan con el Régimen Legal y demás disposiciones exigidas por la Legislación Nacional. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

Decisión de la Comisión Antidumping y sobre Subsidios, por la cual se impone un derecho antidumping provisional ad-valorem sobre el valor FOB declarado, en el caso de las importaciones de candados y cerraduras. *G.O.* N° 5.122 Extraordinario de 26-12-96.-

C. *Exportaciones*

Resolución No. 3043 del Ministerio de Hacienda del 4 de marzo de 1996, por la cual se habilita el Puerto de BAJO Grande para realizar operaciones de Exportación y Servicios de Cabotaje, por un período de un año, contado a partir de la fecha de la presente fecha de la presente Resolución. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.

Providencia N° 134 del Seniat de fecha 20 de septiembre de 1996, por la cual se atribuyen competencias a las Gerencias de Aduanas Principales para aplicar procedimientos relacionados con los Regímenes Aduaneros Especiales de Admisión y Exportación Temporal. *G.O.* N° 36.073 de 28-10-96.

Resolución N° 135 del Seniat de fecha 20 de septiembre de 1996, por la cual se dicta el Instructivo sobre la Aplicación de Procedimientos para la Autorización de los Regímenes Aduaneros Especiales de Admisión y Exportación Temporal. *G.O.* N° 36.073 de 28-10-96.

7. *Régimen de la Industria*

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. *G.O.* No. 35.966 de 24-5-96.

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. (Se reimprime por error de imprenta). *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.

Resolución No. 1924 del Ministerio de Fomento y de Energía y Minas del 30 de mayo de 1996, por la cual se establecen los aumentos a ser aplicados por las empresas de energía eléctrica. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.

Resolución N° SG-484-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 2 de diciembre de 1996, por la cual se dictan las Normas de Buenas Prácticas para el Funcionamiento de las Micro-empresas de Alimentos. *G.O.* N° 36.100 de 4-12-96.

#### 8. *Régimen de Energía y Minas*

Decreto N° 1.558, de la Presidencia de la República de fecha 30 de octubre de 1996, mediante el cual se dictan las Normas para la Regulación del Sector Eléctrico. *G.O.* N° 36.085 de 13-11-96.

Resolución No. 0002 del Ministerio de Energía y Minas del 16 de enero de 1996, por la cual se determinan las áreas geográficas para la celebración de Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.

Resolución No. 045 del Ministerio de Energía y Minas del 22 de marzo de 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes que ejerzan en el país actividades de manufactura o refinación de hidrocarburos, gozarán de una rebaja del impuesto establecido en el Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos equivalente a un bolívar por cada litro de gasolina que enajenen o utilicen para el consumo interior, independientemente de los tipos y precios de venta de las mismas. *G.O.* No. 35.926 del 22-03-96.

Resolución No. 079 de Ministerios de Agricultura y Cría y de Energía y Minas del 15 de mayo de 1996, por la cual se fija para los expendedores de combustible seleccionados, ubicados en centros de producción agrícola el precio máximo de venta del Combustible Diesel, en treinta bolívares por litro vendido a los productores agrícolas. *G.O.* No. 35.960 del 16-5-96.

Resolución No. 1924 del Ministerio de Fomento y de Energía y Minas del 30 de mayo de 1996, por la cual se establecen los aumentos a ser aplicados por las empresas de energía eléctrica. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.

Resolución N° 218 del Ministerio de Energía y Minas de fecha 15 de octubre de 1996, por la cual se dictan las Normas para el Control del Comercio y Transformación de Oro, Diamantes, otras piedras preciosas, joyas de oro y afines, así como para el Registro de los Comerciantes de dichas sustancias. *G.O.* N° 36.070 de 22-10-96.

Resolución N° 246 del Ministerio de Energía y Minas de fecha 30 de octubre de 1996, por la cual se procede al saneamiento del área que en ella se especifica. *G.O.* N° 36.079 de 5-11-96.

Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados Derivados de Minas e Hidrocarburos. *G.O.* N° 36.110 de 18-12-96.

Resolución N° 289/4844 de los Ministerios de Fomento y de Energía y Minas de fecha 30 de diciembre de 1996, por la cual se establece que para todos los fines legales y comerciales en el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, en lo adelante, se utilizará el término "gas metano" en lugar del término "gas natural" utilizado en las Resoluciones anteriores. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

#### 9. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

Resolución No. 002 del Ministerio de Agricultura y Cría del 2 de enero de 1996, por la cual se declara en cuarentena la zona infectada con la plaga conocida con el nombre de Broca del Café, que comprende el área del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

Resolución No. 078 del Ministerio de Agricultura y Cría del 1 de abril de 1996, por la cual se prohíbe el traslado por cualquier medio de transporte, aéreo, marítimo y terrestre de cucurbitáceas (auyama, calabacín, carmasa, chayota, melón, patilla, pepino, etc.), desde cualquier Municipio del Estado Falcón y estados de la República y del Exterior a la Península de Paraguaná. *G.O.* No. 35.934 del 8-04-96.

#### A. *Fijación de Precios*

Resolución Nos. 2390 y 129 de los Ministerios Fomento y de Agricultura y Cría, de fecha 3 de julio de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional el precio máximo a ser pagado al productor por el litro de leche cruda fría con más de cuatro horas de Reductasa, a puerta de corral, en 123 Bs./Lt. *G.O.* N° 35.993 del 3-07-96.

#### B. *Subsidios*

Decreto 1.301 de la Presidencia de la República del 24 de abril de 1996, mediante el cual se establece un programa especial transitorio denominado Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) que tendrá por objeto el subsidio directo a los precios de venta al público de productos de origen agrícola, considerados estratégicos por su contenido calórico y proteico. *G.O.* No. 35.948 del 29-4-96.

Resolución N° 3260/258 de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría de fecha 18 de diciembre de 1996, por la cual se establece un Programa Especial de Dotación y Financiamiento de Equipos de Riesgo, Maquinaria e Implemento Agrícolas. *G.O.* N° 5.118 de 20-12-96.

Resolución N° 130 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 3 de julio de 1996, por la cual se establece le leche entera en polvo, como producto estratégico de origen agrícola, a los fines de su incorporación al Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL). *G.O.* N° 35.994 de 4-07-96.

#### C. *Financiamiento Agrícola*

Resolución N° 123 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 1° de julio de 1996, por la cual se dicta el Procedimiento para la selección de los Representantes de los Fondos e Institutos Estadales de Financiamiento y de los Sectores Privados de la Producción, en el Consejo Nacional de Financiamiento Agrícola. *G.O.* N° 35.994 de 4-07-96.

Resolución N° 3224/220 de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría de fecha 6 de noviembre de 1996, por la cual se establece un Programa de Financiamiento Agrícola, dirigido exclusivamente a pequeños y medianos productores beneficiarios de la Reforma Agraria, para el ciclo norte-verano 1996-1997 hasta por la cantidad de CINCO MIL MILLONES DE BOLIVARES. *G.O.* N° 36.082 de 8-11-96.

#### D. *Censo Agrícola*

Resolución N° 231 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 21 de noviembre de 1996, por la cual se crea la Coordinación Ejecutiva Nacional para elaborar el programa referente al VI Censo Agrícola. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

#### 10. *Régimen de los Seguros*

Resolución No. 3003 del Ministerio de Hacienda del 29 de diciembre de 1995, por la cual se fija en veintisiete centésimas por ciento de las primas percibidas por cada empresa de Seguros y Reaseguros correspondientes al ejercicio de 1995, la cuota del aporte especial que deberán pagar empresas durante el año 1996. *G.O.* No. 35.870 del 2-01-96.

Resolución No. 00020 de la Superintendencia de Seguros del 15 de diciembre de 1995, por la cual se modifica la Regulación de Seguro Colectivo de Vida en la forma que en ella se señala. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 000203 del Ministerio de Hacienda del 15 de diciembre de 1995, por la cual se modifica la Tarifa para el Seguro de Incendio aprobada mediante Providencia 0013 de fecha 29-01-90 publicada en Gaceta Oficial No. 4.170 Extraordinario de fecha 09 de marzo de 1990. *G.O.* No. 35.873 del 5-01-96.

Resolución No. 00028 de la Superintendencia de Seguros del 23 de enero de 1996, por la cual se autoriza en forma genérica la emisión en divisas, de Pólizas de Seguro de Crédito a la Exportación. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.

Resolución No. 000106 de la Superintendencia de Seguros del 11 de marzo de 1996, por la cual se dictan las Normas Relativas al Patrimonio Propio no comprometido que deben tener las empresas de Seguros en función del Cálculo de su Margen de Solvencia. *G.O.* No. 35.919 del 13-3-96.

Resolución N° 000807 de la Superintendencia de Seguros de fecha 4 de octubre de 1996, por la cual se dispone que las empresas de seguros podrán cobrar, por una sola vez, gastos por concepto de emisión de pólizas de seguros hasta por un monto de Ocho Mil Bolívares. *G.O.* N° 36.062 de 10-10-96.

Resolución N° 3236 de la Superintendencia de Seguros de fecha 20 de noviembre de 1996, por la cual se fija en treinta centésimas por ciento (0,30%) de las primas percibidas por cada empresa, correspondientes al ejercicio de 1996, la cuota del aporte especial que deberán pagar dichas empresas durante el año 1997. *G.O.* N° 36.092 de 22-11-96.

Decreto N° 1.665, de la Presidencia de la República de fecha 27 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros sobre el Registro de Reaseguradores. *G.O.* N° 5.129 Extraordinario de 30-12-96.

#### 11. *Régimen de las Privatizaciones*

Ley de Reforma Parcial de la Ley de Privatización. *G.O.* N° 36.075 de 30-10-96.

Decreto No. 1.035, de la Presidencia de la República del 24 de enero de 1996, mediante el cual se aprueba que el Fondo de Inversiones de Venezuela inicie el proceso de privatización del Fondo de Comercio Hotel Bella Vista. *G.O.* No. 5.037 Extraordinario de 25-01-96.

Resolución N° 1 del Fondo de Inversiones de Venezuela, de fecha 18 de octubre de 1996, por la cual se dispone la continuación del proceso de venta del 49% de las acciones propiedad del Estado en la Compañía Teléfonos de Venezuela (CANTV). *G.O.* N° 36.069 de 21-10-96.

Resolución N° 2 del Fondo de Inversiones de Venezuela, de fecha 13 de noviembre de 1996, por la cual se ha cedido continuar el proceso de venta de los activos de la Corporación Venezolana de Turismo que constituyen el Hotel Bella Vista. *G.O.* N° 36.085 de 13-11-96.

#### 12. *Propiedad Inmobiliaria*

Decreto N° 1.346 de la Presidencia de la República de fecha 29 de mayo de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley que regula y fomenta la Multipropiedad y el Sistema de Tiempo Compartido. *G.O.* N° 35.996 de 9-7-96.

### V. **DESARROLLO SOCIAL**

#### 1. *Educación*

##### A. *Educación Preescolar, Básica, Media y Diversificada*

Resolución N° 1762 del Ministerio de Educación de fecha 9 de octubre de 1996, por la cual se dictan las Normas para el Ingreso y Permanencia de los Alumnos en los Planteles Oficiales y Privados de los Niveles Preescolar, Básica, Media y Diversificada y Profesional. *G.O.* N° 36.063 del 11-10-96.

Resolución N° 2990/1306 de los Ministerios de Fomento y de Educación, de fecha 19 de agosto de 1996, por la cual se entiende por matrícula el pago que debe efectuarse por concepto de inscripción por mensualidades, los pagos periódicos y sucesivos que se cancelen en el transcurso del año escolar por concepto de la prestación de los servicios educativos y, por cuotas extraordinaria, los pagos especiales que se establezcan por un lapso determinado, por concepto de gastos realizados por mejoras en las instalaciones y dotación del plantel. (Se reimprime por error material del este emisor). *G.O.* N° 36.075 del 30-10-96.

a. *Planteles Educativos*

Resolución N° 5685 del Ministerio de la Defensa de fecha 15 de mayo de 1996, por la cual se autoriza la Creación como Unidad Educativa Militarizada a la Unidad Educativa “24 de Junio”, con sede en el sector Santa Rita de Maracay, Estado Aragua. *G.O.* N° 36.023 de 16-8-96.

Resolución N° 5686 del Ministerio de la Defensa de fecha 15 de mayo de 1996, por la cual se autoriza la creación como Unidad Educativa Militarizada a la Unidad Educativa “Doctor Manuel Rodríguez Cárdenas”, con sede en Punto Fijo, Estado Falcón. *G.O.* N° 36.023 de 16-8-96.

Resolución N° 1764 del Ministerio de Educación de fecha 10 de octubre de 1996, por la cual se crea la “Unidad Educativa de Educación Inicial”, con sede en Caracas. *G.O.* N° 36.064 de 14-10-96.

B. *Educación Superior*

Resolución No. 08 del Ministerio de Educación (Consejo Nacional de Universidades) del 6 de febrero de 1996, por la cual se dictan las pautas sobre la Ejecución del Proceso Nacional de Admisión a la Educación Superior 1966-1997. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

Resolución N° 1762 del Ministerio de Educación de fecha 9 de octubre de 1996, por la cual se dictan las Normas para el Ingreso y Permanencia de los Alumnos en los Planteles Oficiales y Privados de los Niveles Preescolar, Básica, Media y Diversificada y Profesional. *G.O.* N° 36.063 del 11-10-96.

Resolución N° 2990/1306 de los Ministerios de Fomento y de Educación, de fecha 19 de agosto de 1996, por la cual se entiende por matrícula el pago que debe efectuarse por concepto de inscripción por mensualidades, los pagos periódicos y sucesivos que se cancelen en el transcurso del año escolar por concepto de la prestación de los servicios educativos y, por cuotas extraordinaria, los pagos especiales que se establezcan por un lapso determinado, por concepto de gastos realizados por mejoras en las instalaciones y dotación del plantel. (Se reimprime por error material del este emisor). *G.O.* N° 36.075 del 30-10-96.

a. *Universidades, Institutos y Colegios Universitarios*

a'. *Universidades*

Resolución No. 14 del Consejo Nacional de Universidades del 5 de marzo de 1996, por la cual se aprueba la Creación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de los Andes, con sede en el Vigía, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.925 del 21-3-96.

Decreto No. 1.312 de la Presidencia de la República del 2 de mayo de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de Guayana. *G.O.* No. 35.969 de 29-5-96.



Resolución N° 60 del Ministerio de Educación de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se aprueba la creación del Núcleo Universitario de la Región Guayana de la Universidad de Ayacucho. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

b'. *Institutos y Colegios Universitarios*

Decreto N° 1.554 de la Presidencia de la República de fecha 29 de octubre de 1996, mediante el cual se autoriza el funcionamiento del Instituto Universitario de Administración y Gerencia, con sede en Caracas, Distrito Federal. *G.O.* N° 36.078 de 4-11-96.

Decreto N° 1.611 de la Presidencia de la República de fecha 11 de diciembre de 1996, mediante el cual se autoriza el funcionamiento del Instituto Universitario de Profesionales Gerenciales, con sede en Caracas, Distrito Federal. *G.O.* N° 36.111 de 19-12-96.

b. *Carreras*

Resolución No. 4 del Consejo Nacional de Universidades por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Técnico Superior en información de Salud de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela. *G.O.* No. 35.896 del 07-02-96.

Resolución No. 06 del Ministerio de Educación del 30 de enero de 1996 por la cual se aprueba la Creación de la carrera de Derecho, adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Fermín Toro, con sede en Barquisimeto, Estado Lara. *G.O.* No. 35.901 DEL 14-2-96.

Resolución No. 21 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la carrera de Técnico Superior en Producción Agropecuaria de la Universidad Nacional Experimental de Guayana que funcionará en Uputa, Estado Bolívar. *G.O.* No. 35.964 del 22-5-96.

Resolución No. 23 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Diseño Gráfico de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 del 22-5-96.

Resolución No. 24 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la Creación de la Carrera de Artes Visuales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 de 22-5-96.

Resolución No. 25 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Diseño Industrial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 de 22.5.96.-

Resolución No. 40 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se aprueba la creación de la mención Hotelería y Turismo de la Licenciatura en Administración de Empresas de la Facultad de Economía de la Universidad Nororiental Gran Mariscal de Ayacucho, con sede en Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* No. 35.983 de 18.6.96.-

Resolución No. 41 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se aprueba la creación de las menciones Industrial y Obras Civiles de la Carrera de Ingeniería de Mantenimiento de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nororiental Gran Mariscal de Ayacucho, con sede en Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.

Resolución N° 54 del Consejo Nacional de Universidades de fecha 18 de septiembre de 1996, por la cual se aprueba la Creación de la Carrera de Contaduría Pública de la Universidad José María Vargas con sede en Caracas. *G.O.* N° 36.061 de 9-10-96.

Resolución N° 59 del Ministerio de Educación de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se aprueba la creación de la mención Integral de la carrera de Técnico Superior y Licenciatura en Educación, de la Facultad de Ciencias y Artes de la Universidad Metropolitana con sede en La Urbina, Estado Miranda. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

Resolución N° 2006 del Ministerio de Educación de fecha 5 de diciembre de 1996, por la cual se autoriza al Instituto Universitario Tecnológico de Ejido, con sede en Ejido, Estado Mérida, para ofrecer la Carrera Contaduría, perteneciente al área de Ciencias Sociales. *G.O.* N° 36.103 de 9-12-96.

#### c. *Post-Grados*

Resolución N° 49 del Consejo Nacional de Universidades de fecha de 18 de septiembre de 1996, por la cual se dicta la Normativa General de los Estudios de Postgrado para las Universidades e Institutos debidamente autorizados por el Consejo Nacional de Universidades. *G.O.* N° 36.061 de 9-10-96.

Resolución No. 52 del Ministerio de Educación (Consejo Nacional de Universidades) del 18 de diciembre de 1995, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 15 del Consejo Nacional de Universidades del 4 de marzo de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.925 del 21-3-96.

Resolución No. 886 del Ministerio de Educación del 14 de junio de 1996, por la cual se aprueban los planes de estudio de las especialidades que en ella se señalan. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.

Resolución No. 37 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan.- *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.

Resolución N° 52 del Consejo Nacional de Universidades de fecha 16 de septiembre de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* N° 36.061 de 9-10-96.

Resolución N° 58 del Ministerio de Educación de fecha 12 de noviembre de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* N° 36.093 de 25-11-96.

#### C. *Educación Especial*

Resolución N° 2005 del Ministerio de Educación de fecha 2 de diciembre de 1996, por la cual se establecen las Normas para la integración Escolar de la Población con Necesidades Educativas Especiales. *G.O.* N° 36.101 de 5-12-96.

#### D. *Personal Docente*

Resolución No. 01 del Ministerio de Educación del 15 de enero de 1996, por la cual se dictan las pautas generales que definen la política del Estado Venezolano para la formación de los profesionales de la docencia, el diseño de los planes y programas de estudio, y para la planificación y coordinación de las acciones de las instituciones universitarias entre cuyas finalidades está la formación y el perfeccionamiento docente. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.

E. *Becas*

Decreto No. 1.366 de la Presidencia de la República del 12 de junio de 1996, mediante el cual se dispone el programa de beca alimentaria se denominará de ahora en adelante programa subsidio familiar. *G.O.* No. 35.981 de 14-6-96.

F. *Programa de Alimentación Escolar*

Decreto N° 1.376 de la Presidencia de la República, de fecha 18 de junio de 1996, mediante el cual se dictan las Normas que rigen el Programa de Alimentación Escolar. *G.O.* N° 35.991 del 1-07-96.

2. *Salud*

A. *Hospitales y Centros Hospitalarios*

Resolución N° SG-395-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 9 de septiembre de 1996, por la cual se declara en Reestructuración Técnica y Administrativa el Hospital Psiquiátrico de Caracas. *G.O.* N° 36.066 de 16-10-96.

B. *Farmacias*

Resolución No. 5978 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28 de mayo de 1996, por la cual se dispone que para la instalación de Farmacias los locales destinados para este fin deben cumplir con los requisitos que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.974 de 5-6-96.

Resolución N° SG-50196 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 26 de diciembre de 1996, por la cual además de los requisitos establecidos en el Artículo 30 del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Farmacia para instalación de farmacias, los locales destinados para este fin, deben cumplir con los requisitos que en ella se señalan. *G.O.* N° 36.116 de 30-12-96.

C. *Productos Médicos y Farmacéuticos y Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*

a. *Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*

Decreto No. 1.355 de la Presidencia de la República del 5 de junio de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacientes Psicotrópicas. *G.O.* No. 35.986

b. *Prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*

Resolución No. 1403 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28 de diciembre de 1995, por la cual se establece que los talonarios para la expedición de récipes oficiales destinados a la prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas tendrán un valor de Seiscientos Cincuenta Bolívares sin Céntimos. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

Resolución N° SG-411-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 1 de octubre de 1996, por la cual se establece que los talonarios para la expedición de récipes oficiales destinados a la prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas tendrán un valor hasta Un Mil Quinientos Bolívares. *G.O.* N° 36.060 de 8-10-96.

D. *Tarifas por servicios*

Resolución N° Sg-201-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 10 de junio de 1996, por la cual se establece el Régimen Tarifario a pagar por los interesados, al Instituto de Higiene “Rafael Rangel”, por concepto de evaluación y análisis con fines de Registro Sanitario de Productos. *G.O.* N° 35.995 del 8-07-96.

Resolución N° 4281/SG-376 de los Ministerios de Fomento y de Sanidad y Asistencia Social de fecha 23 de octubre de 1996, por la cual se establecen las sumas máximas correspondientes a la recuperación de costos por concepto de procesamiento de la sangre para el suministro de plasma por parte de los Bancos de Sangre a la Planta Productora de Derivados Sanguíneos. *G.O.* N° 36.081 de 7-11-96.

E. *Salubridad ambiental*

Resolución No. 08 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 12 de febrero de 1996, por la cual se declaran playas aptas para uso recreacional para el período de Carnaval 1996, las que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.902 del 15-2-96.

Resolución No. 26 de Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 25 de marzo de 1996, por la cual se declaran playas aptas para uso recreacional para el período de Semana Santa 1996, las que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.931 de 29-03-96.

F. *Inmunizaciones*

Ley de Inmunizaciones. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.

G. *Normas sobre Alimentos*

Resolución No. 081 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 11 de marzo de 1996, por la cual se dictan las Normas Complementarias del Reglamento General del Alimentos. *G.O.* No. 35.921 del 15-3-96.

Resolución N° SG-457-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 4 de noviembre de 4 de noviembre de 1996, por la cual se dictan las normas de Buenas Prácticas de Fabricación, Almacenamiento y Transporte de Alimentos para Consumo Humano. *G.O.* N° 36.081 de 7-11-96.

Resolución N° SG-484-96 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 2 de diciembre de 1996, por la cual se dictan las Normas de Buenas Prácticas para el Funcionamiento de las Micro-empresas de Alimentos. *G.O.* N° 36.100 de 4-12-96.

3. *Trabajo*

Decreto N° 1.556 de la Presidencia de la República de fecha 30 de octubre de 1996, mediante el cual se acuerda la extensión obligatoria a escala nacional de la Convención Colectiva de Trabajo vigente para las empresas dedicadas a la rama de actividad de la industria de la construcción, conexos y similares en fecha 21 de mayo de 1996. *G.O.* N° 36.086 de 14-11-96.

4. *Profesiones Liberales*

Ley del Ejercicio de la Profesión del Bombero. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.

5. *Política Habitacional*

Decreto No. 1.268 de la Presidencia de la República del 27 de marzo de 1996, mediante el cual se ajustan los límites de las Áreas de Asistencia Habitacional establecidas en el Artículo 7° de la Ley de Política Habitacional, aplicables a soluciones habi-

tacionales ubicadas en el Sistema de Ciudades del Area Metropolitana de Caracas que se define en el Artículo 2°. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.

Resolución No. 2325 del Ministerio del Desarrollo Urbano del 9 de abril de 1996, por la cual se dispone adecuar a la situación socioeconómica actual del país, las condiciones de financiamiento establecidas en la Resolución No. 2190 de fecha 13 de diciembre de 1995 y su ampliación de la misma fecha, aplicable a los préstamos o créditos otorgados o por otorgarse para el financiamiento de la adquisición, construcción, sustitución, ampliación o remodelación de viviendas o cualquiera otra asistencia habitual comprendida en las Areas de Asistencias I, II y III previstas en el Artículo 7 de la citada Ley y fijar las condiciones de financiamiento para los créditos que se otorguen con los recursos del Sector Público del Ahorro Habitacional y otras Fuentes, en función del nivel de ingreso de los beneficiarios. *G.O.* No. 35.936 del 10-04-96.

6. *Cultura*

A. *Cine*

Resolución No. 0856 del Ministerio de Fomento del 8 de marzo de 1996, por la cual se dispone que cada una de las salas de difusión cinematográfica y autocines establecerán en función de su estructura de costas, las tarifas a ser cobradas por la prestación del servicio de exhibición de espectáculos cinematográficos, en todo el territorio nacional. *G.O.* No. 35.936 del 10-4-96.

7. *Deporte*

Decreto N° 1551, de la Presidencia de la República de fecha 23 de octubre de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 1 de la Ley del Deporte. *G.O.* N° 36.080 de 6-11-96.

8. *Subsidios*

Decreto No. 1.240 de la Presidencia de la República del 6 de marzo de 1996, mediante el se modifica el subsidio a la alimentación y al transporte, contenido en el Decreto No. 1.054 de fecha 07 de febrero de 1996, publicado en la Gaceta Oficial No. 35.900 de fecha 13 de febrero de 1996, en los términos que en él se señalan. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial*

A. *Asentamientos Campesinos y Areas no Parceladas*

Resolución No. 053 del Ministerio de Agricultura y Cría del 27 de febrero de 1996, por la cual se actualiza el Inventario Nacional de Asentamientos Campesinos y Areas no Parceladas. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

B. *Catastro Rural*

Resolución No. 24 de Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 22 de marzo de 1996, por la cual se dispone que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por órgano de la Dirección General Sectorial del Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional, prestará el apoyo técnico necesario al Ministerio de Agricultura y Cría, por órgano de la Dirección General Sectorial de Catastro, en la implementación y ejecución del Proyecto de Actualización y Ejecución del Catastro Rural, fundamentalmente en los aspectos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.

Resolución No. 096 del Ministerio de Agricultura y Cría del 8 de mayo de 1996, por la cual se dispone que la Oficina Subalterna de Catastro de la ciudad de Mérida, Estado Mérida, queda facultada para realizar las inscripciones en el Registro de Propiedad Rural de los fundos correspondientes a los Municipios que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.958 de 14-5-96.

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

A. *Parques Nacionales*

Decreto N° 1.368 de la Presidencia de la República de fecha 12 de junio de 1996, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional San Esteban. *G.O.* N° 35.994 del 4-07-96.

B. *Monumentos Naturales*

Decreto N° 1.473 de la Presidencia de la República de fecha 4 de septiembre de 1996, mediante el cual se declara Monumento Natural con el nombre “Teta de Niquitao-Guirigay”, una porción del territorio nacional ubicada en jurisdicción de los Municipios Boconó y Urdaneta, del Estado Trujillo. *G.O.* N° 36.063 de 11-10-96.

C. *Zonas Protectoras y de Reserva*

Decreto N° 1.358 de la Presidencia de la República de fecha 5 de junio de 1996, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Cuenca Alta y Media del Río Pao, Estados Carabobo y Cojedes. *G.O.* N° 35.997 DE 10-07-96.

Decreto N° 1.582 de la Presidencia de la República de fecha 20 de noviembre de 1996, mediante el cual se crea el Área de Protección y Recuperación Ambiental de las Riberas del Lago de Valencia. *G.O.* N° 36.101 de 5-12-96.

Decreto N° 1.603 de la Presidencia de la República de fecha 4 de diciembre de 1996, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Reserva Forestal. *G.O.* N° 5.113 Extraordinario de 10-12-96.

D. *Zonas de Valor Histórico y Bienes de Interés Cultural*

Resolución No. 001-96 del Consejo Nacional de la Cultura, por la cual se declara al área conocida como Quebrada de Taima-Taima, Edo. Falcón en calidad, de Bien de Interés Cultural. *G.O.* No. 35.923 del 19-3-96.

E. *Recursos Animales*

Resolución No. 01 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 16 de enero de 1996, por la cual se autoriza al Servicio Autónomo para la Protección, Restauración, Fomento y Racional Aprovechamiento de la Fauna Silvestre y Acuática del País (PROFAUNA), a continuar el desarrollo del Programa Experimental de Manejo y Aprovechamiento de las poblaciones de la especie baba, en el Estado Delta Amacuro. *G.O.* No. 35.887 del 25-01-96.

Decreto N° 1.486 de la Presidencia de la República de fecha 11 de septiembre de 1996, mediante el cual se dispone que se tengan como en peligro de extinción, las especies que en él se señalan. *G.O.* N° 36.062 de 10-10-96.

a. *Caza*

Resolución No. 04 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 24 de enero de 1996, por la cual se deja sin efecto el Calendario Cinegético publicado en la Resolución No. 156 de 23-10-95 y se sustituye por el que en ella se indica. *G.O.* No. 35.887 de 23-01-96.

Decreto N° 1.485 de la Presidencia de la República de fecha 11 de septiembre de 1996, mediante el cual se declaran animales vedados para la caza las especies incluidas o no en la Lista de Animales de Caza que en él se señalan. *G.O.* N° 36.059 de 7-10-96.-

b. *Pesca*

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se dispone que los Armadores y/o representantes de las embarcaciones que realicen actividades pesqueras que involucren atunes y mamíferos merinos, tienen la obligación de proveer al observador a que se refiere la presente Providencia Administrativa de alojamiento, alimentación e instalaciones sanitarias apropiadas, cuyo estándar mínimo debe ser igual al de la tripulación. *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se dispone que los titulares de Cédulas o Credenciales de Patrón o Cabo de Pesca Comercial-Industrial, otorgadas por el Ministerios de Agricultura y Cría, que realicen la pesca de atún asociado con mamíferos marinos, deberán a los fines de su renovación, presentar certificado o constancia suficiente de haber participado en un curso de actualización relacionado con la actividad pesquera y de preservación del ambiente, organizado por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT.). *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se acuerda fijar para el año 1996 la temporada de veda del cangrejo azul en el sistema estuarino conformado por el Lago de Maracaibo y el Golfo de Venezuela, el cual comprende entre el 1° de julio y el 30 de agosto, ambos inclusive. *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*A. *Transporte y Tránsito Terrestre*a. *Tarifas*

Resolución No. 14 del Ministerio de Fomento y de Transporte y Comunicaciones del 14 de febrero de 1996, por la cual se establece la tarifa para el servicio que presta la C.A. Metro de Caracas como operadora del Metro de la ciudad de Caracas y del Sistema de Transporte Superficial Metrobús. *G.O.* No. 35.903 del 16-2-96.

Resolución No. 016 del Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones del 26 de febrero de 1996, por la cual se fijan las tarifas máximas a ser cobradas en el servicio de transporte terrestre público de personas en rutas suburbanas, prestado con unidades existentes en las modalidades colectivo "autobús", de alquiler "por puesto", "rústicos o periféricos", que tengan su origen, destino y viceversa según se especifica en los listados anexos, en los cuales se señalan la fecha de aplicación. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

Resolución N° 4076/155 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de fecha 23 de septiembre de 1996, por la cual se establecen las tarifas para el servicio que presta la C.A. Metro de Caracas como operadora del Metro de la ciudad de Caracas y del Sistema de Transporte Superficial Metrobús. *G.O.* N° 36.075 de 30-10-96.

b. *Estacionamiento de vehículos*

Resolución No. 1339 del Ministerio de Fomento del 18 de abril de 1996, por la cual se dispone que todo establecimiento destinado a estacionamiento establecerá en función de su estructura de costos y de un margen de beneficio razonable, las tarifas a ser cobradas por la prestación del servicio de estacionamiento, guarda y custodia de vehículos automotores. *G.O.* No. 35.944 del 23-4-96.

B. *Transporte y Tráfico Aéreo*

a. *Ley de Aviación Civil*

Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aviación Civil. *G.O.* N° 5.124 Extraordinario de 27-12-96.

b. *Tarifas*

Resolución No. 15 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 15 de febrero de 1996, por la cual se autoriza a las empresas de transporte aéreo regular a incrementar hasta un máximo que no exceda de un setenta por ciento, las tarifas aéreas nacionales vigentes en sus vuelos de itinerario con equipo jet, en las rutas o sector de ruta que en ella se señalan, incluyendo ida y vuelta. *G.O.* No. 35.904 del 21-2-96.

Resolución No. 067 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 6 de mayo de 1996, por la cual se dictan las normas aplicables a la aprobación, registro y entrada en vigencia de las tarifas, para los servicios del transporte aéreo regular de pasajeros en rutas nacionales. *G.O.* No. 35.955 de 9-5-96.

c. *Aeródromos y Helipuertos*

Resolución No. 309 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 19 de diciembre de 1995, por la cual se abre el tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado Las Cristinas. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 094 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 19 de junio de 1996, por la cual se abre el tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado Vega de Río. *G.O.* No. 35.986 de 21-6-96.

d. *Rutas*

Resolución No. 027 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 5 de marzo de 1996, por la cual se autoriza a la empresa Servicios Avensa, S.A. "SERVIVENSA", para efectuar servicios aéreos regulares de pasajeros, carga y correo en la ruta Caracas-Panamá-México y V.V. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.

e. *Personal Técnico Aeronáutico*

Decreto No. 1.287 de la Presidencia de la República del 10 de abril de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Licencias al Personal Técnico Aeronáutico. *G.O.* No. 5.061 Extraordinario del 16-4-96.

f. *Mantenimiento de Aeronaves*

Resolución No. 095 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26 de junio de 1996, por la cual se dictan los requisitos para la emisión del Certificado de Taller de Mantenimiento Aeronáutico (TMAV) y las categorías relacionadas con sus instalaciones para el mantenimiento y alteración de estructura de aeronave, motor, hélices o dispositivos, así como establecer las normas generales de operaciones para los titulares de estos certificados y categorías. *G.O.* No. 35.989 de 27-6-96.



g. *Seguridad Aérea*

Resolución N° 101 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 4 de julio de 1996, por la cual se dictan las normas que regulan las operaciones de globos fijos y cometas, cohetes y aeronaves radio controladas no tripuladas y globos no tripulados en Venezuela. *G.O.* N° 35.997 de 10-7-96.

h. *Exploradores de Servicios Aéreos*

Resolución No. 096 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26 de junio de 1996, por la cual se dictan las reglas para el control de la certificación y las operaciones de los exploradores de servicios aéreos, que en ella se mencionan, por parte de la Autoridad Aeronáutica cuando utilicen aeronaves cuyo máximo peso de despegue certificado es mayor de 12.500 libras. *G.O.* No. 5.076 Extraordinario del 27-6-96.

4. *Régimen de las Comunicaciones*

A. *Telecomunicaciones*

a. *Tarifas*

Resolución N° 100, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Conatel), de fecha 4 de julio de 1996, por la cual se establecen los límites mínimos y máximos para el Servicio de Telefonía Celular, entre cuyos límites el Concesionario podrá establecer y cobrar a sus abonados, en los términos y condiciones que en ella se indican. *G.O.* N° 35.995 del 8-7-96.

Resolución N° 196 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se aprueban las tarifas correspondientes al primer ajuste trimestral del año 1977, para el servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

Resolución N° 198 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se aprueban las tarifas correspondientes al primer ajuste trimestral del año 1977, para la instalación y el uso del Servicio Telex Nacional Automático. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

Resolución N° 199 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se aprueban las tarifas, correspondientes al primer ajuste trimestral del año 1977 para el Servicio Telefónico y Telex Internacional prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de fecha 29-11-96.

Resolución N° 200 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 28 de noviembre de 1996, por la cual se establecen los límites tarifarios mínimo y máximo para el Servicio de Valor Agregado de Transmisión y Recepción Electrónica de Mensajes, Acceso y Manejo de Información Nacional e Internacional contenida en Bases de Datos, utilizado para el acceso, cualquier red de telecomunicaciones autorizada para operar en el país. *G.O.* N° 5.112 Extraordinario de 29-11-96.

B. *Correo*

Resolución No. 050 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 9 de abril de 1996, por la cual se autorizan las tasas fijadas por el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), las sobretasas, aéreas y tasas especiales de los envíos de correspondencia en el régimen nacional e internacional, en el Servicio Postal, así como en las tasas suplementarias y sobretasas aéreas reducidas vía superficie sal y las tasas del Servicio EMS, en el Servicio de Exportación de Bultos Postales, y la tarifa nacional e internacional de los Servicios Telegráficos, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.936 del 10-4-96.

Resolución No. 017 del Ministerio de Hacienda (Seniat) del 15 de abril de 1996, por la cual se autoriza al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), para expender estampillas fiscales y papel sellado en sus oficinas ubicadas en el país, para lo cual gozará de una comisión o descuento del diez por ciento sobre las compras mensuales. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.

# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Semestre de 1996*

Selección, recopilación y notas por  
Mary Ramos Fernández  
Abogado  
Secretaria de la Redacción de la Revista

### SUMARIO

#### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento jurídico*. A. Irretroactividad de la Ley. B. Interpretación de la Ley. C. Colisión de Leyes 2. *El Poder Legislativo: Poder de investigación*. 3. *Poder Judicial*. A. Corte Suprema de Justicia. a. Avocamiento. B. Antejjuicio de Mérito 4. *El Poder Ejecutivo*. A. Organización: Junta de Emergencia Financiera. B. Potestades. a. Potestad Sancionatoria 5. *Administración con autonomía funcional: Contraloría General de la República*. 6. *Responsabilidad administrativa*. 7. *Derechos y garantías constitucionales*. A. Derechos individuales. a. Derecho a la igualdad y a la no discriminación. b. Derecho de petición y a obtener oportuna respuesta. c. Derecho de asociación. d. Derecho a la defensa. B. Derechos Sociales. a. Derecho al trabajo. b. Derecho a educar. c. Derecho políticos: Derecho a la participación

#### II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Competencias del Poder Nacional*. A. Espacio aéreo. B. Servicios de telecomunicaciones aeronáuticas. C. Régimen de la pesca.

#### III. ORDENAMIENTO ECONOMICO

1. *Intervención estatal en la actividad financiera*. 2. *Servicios públicos y cuerpos de seguridad del Estado*.

#### IV. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Limites a la potestad tributaria*. 2. *La obligación tributaria*. A. Determinación. B. Prescripción. 3. *La responsabilidad penal tributaria*.

#### V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo*. A. Régimen legal: Exclusión de los procedimientos concernientes a seguridad y defensa de la Aplicación Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos B. Competencia: Paralelismo de las competencias. C. Principios. a. Principio de imparcialidad. b. Principio de la buena fe. c. Principio de razonabilidad. D. Derechos de los Administrados. a. Derecho a la defensa. E. Expediente administrativo. F. Perención. 2. *Regla-mentos*: Potestad Reglamentaria. 3. *Actos Administrativos*. A. Caracterización. B. Clasificación: Actos de efectos generales. C. Requisitos de validez. a. Motivación. b. Firma. D. Notificación. E. Ejecución. a. Ejecutividad. b. Ejecutoriedad. F. Vicios. a. Vicios de fondo. a'. Incompetencia. b'. Violación de actos de superior jerarquía. c'. Ausencia de base legal. d'. Desviación de Poder. b. Vicios de forma. a'. Ausencia de procedimiento. b'. Vicio de inmotivación. c. Vicios de nulidad absoluta. C. Vicios intrascendentes G. Convalidación. 4. *Contratos Administrativos*. A. Obligación de la Administración: Pago oportuno. B. Principio del equilibrio financiero: Pago por mora de la administración. 5. *Recursos administrativos*.

## VI. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de inconstitucionalidad*. A. *Acción de inconstitucionalidad de Leyes estatales*. B. *Acción de inconstitucionalidad y amparo contra normas*. 2. *Amparo constitucional*. A. Competencia. a. Organos. a'. Corte Suprema de Justicia. b'. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. c'. Tribunales de la Carrera Administrativa. d'. Tribunales Superiores Agrarios. e'. Tribunales Superiores Tributarios. f'. Tribunales civiles. g'. Cualquier tribunal de la localidad. b. Cuestiones de competencia. B. Carácter de la acción. a. Carácter personalísimoo. b. Carácter extraordinario. c. Carácter restablecedor. d. Carácter restitutorio. C. Motivos: Viola-ciones constitucionales. D. Objeto. a. Amparo contra normas. b. Amparo contra conductas omisivas. c. Amparo contra sentencias. a'. Condiciones. b'. Notificación al tribunal que dictó la sentencia. E. Condiciones de admisibilidad. a. Legitimación activa. b. Fundamentación de la acción. c. Ausencia de consentimiento. a'. Consentimiento expreso. b'. Consentimiento tácito. d. Inexistencia de medio judicial ordinario. e. Inepta acumulación. F. Actuación de las partes. a. Legitimación pasiva. b. Oportunidad para los alegatos. G. Medidas Cautelares. H. Sentencia: Contenido.

## VII. LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*. A. Consideraciones generales sobre la competencia. B. Corte Suprema de Justicia. a. Motivos de inconstitucionalidad. b. Actos Ejecutivo Nacional. C. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. D. Tribunal de la Carrera Administrativa. E. Tribunales Superiores Contencioso Administrativo. 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Carácter subjetivo. B. Objeto: actos administrativos. C. Admisibilidad. a. Legitimación. b. Agotamiento de la vía administrativa. c. Lapso de caducidad. D. Procedimiento. a. Distinción según los efectos del acto impugnado. b. Libelo: Reforma. c. Procedimiento de urgencia y mero derecho. d. Medidas cautelares innominadas. e. Suspensión de efectos del acto administrativo. a'. Carácter de la decisión. a''. Excepción al principio de la ejecutoriedad. b''. Previa y discrecional. b'. Casos de procedencia. a''. Actos revocatorios negatorios. b''. Actos sancionatorios. c''. Actos privativos de la libertad. d''. Actos de despido. c'. Casos de improcedencia: actos normativos. F. Sentencia. a. Vicios. a'. Silencio de prueba. b'. Incon-gruencia. c'. Ultrapetita. b. Costas. c. Ejecución (actos reeditados). G. Perención. 3. *Contencioso de Anulación y Condena*. 4. *Contencioso de Administración y amparo*. A. Competencia. a. Corte Suprema de Justicia. b. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. c. Tribunales Superiores Contencioso Administrativo. B. Carácter extraordinario. C. Carácter Cautelar del Amparo. D. Condiciones de admisibilidad del amparo cautelar. a. Actualidad de la lesión. B. Inepta acumulación con la solicitud de suspensión de efectos. E. Efectos personales. G. Partes: Informe de agraviado. 5. *El contencioso administrativo contra la abstención o negativa de la administración*. 6. *Contencioso-Administrativo de las demandas*. A. Demandas contra entes públicos. a. Empresas del estado. b. Fundaciones del Estado. B. Demandas relativas a Contratos Administrativos. C. El procedimiento administrativo previo. D. Medidas cautelares innominadas. E. Sentencias. a. Motivación. b. Indexación. 7. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación: Legitimación*. 8. *Contencioso-Administrativo de los conflictos entre autoridades*. 9. *Recursos Contencioso-Administrativo: Administrativos Especiales*. A. Contencioso Funcionarial. a. Competencia: Tribunal Carrera Administrativa. b. Condiciones de Admisibilidad. a'. Junta de aveni-miento. b'. Lapso de caducidad. c. Ejecución. B. Contencioso Tributario. a. Competencia. b. Inadmisibilidad. C. Contencioso Electoral. a. Admisibilidad. b. Pretensión acumulada de amparo.

## VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad*. A. Limitaciones. B. Régimen de Ordenación del Territorio. A. Areas bajo Régimen de Administración especial (LOT). b. Parque Nacional: Expropiación. C. Registro Público: Objetivo. 2. *Expropiación*. A. Arreglo amigable. B. Juicio Expropiatorio. a. Ocupación previa. b. Opción. c. Sentencia. a'. Carácter declarativo. b'. Ejecución. c'. Cosa Juzgada formal. d'. Desistimiento. C. Justiprecio. D. Indemnización, actualización e interés.

## IX. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen Legal*. A. Funcionarios excluidos ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa. B. Régimen de los empleados del Banco Central de Venezuela. 2. *Clases de funcionarios de Carrera*. 3. *Derechos*. 4. *Responsabilidad de los funcionarios públicos: Responsabilidad Civil de los Jueces*.

**I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**1. *El Ordenamiento jurídico*A. *Irretroactividad de la Ley***CSJ-CP (785)****2-07-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Sobre la supuesta lesión de la garantía a la retroactividad, contenida en el artículo 44 de la Ley Originaria, se observa que el alegato de los actores radica en que "...el Decreto surge con la finalidad de atender situaciones anteriores a su publicación en *Gaceta Oficial*..." y que pretende desconocer, entonces, la situación jurídica preexistente.

Pues bien, ha sido criterio jurisprudencial reiterado -afianzado por la más autorizada doctrina (vid. Joaquín Sánchez Covisa, "La vigencia intertemporal de la Ley", Caracas, 1956)- que toda la legislación está concebida para regular situaciones jurídicas y sus efectos posteriores que se presenten, siendo en principio negada su eficacia sobre situaciones y efectos que se rigieron por otra normativa. Así, cuando una disposición repercute sobre la existencia de situaciones jurídicas consolidadas en un tiempo anterior, según leyes previas, o cuando sus efectos se extienden, sustituyendo los producidos por dicha regulación anterior, entonces se configura el vicio de retroactividad, el cual, como resulta fácil comprender está estrechamente relacionado con el principio de jerarquía constitucional de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas y consolidadas de los particulares, es decir, con los llamados derechos adquiridos.

Ahora bien, no puede confundirse el vicio de retroactividad con la regla general de aplicación inmediata de la ley, según la cual toda disposición normativa, en este caso el reglamento, (Decreto N° 572), rige desde el momento de su publicación en *Gaceta Oficial* y se aplica tanto en la determinación la existencia jurídica de las situaciones que se suceden con posterioridad a su vigencia como en la fijación de los efectos que, en el futuro, producirán dichas situaciones jurídicas.

Ese es el motivo por el cual se desestima el alegato de retroactividad. En efecto, en el caso presente que se examina, no puede hablarse de retroactividad por haberse emitido una reglamentación que ni desconoce una situación consolidada con anterioridad ni sustituye, en el pasado, los efectos de la legislación anterior, pues lo que hace es establecer de una manera general, la naturaleza que tendrán en el futuro los cargos relativos a la navegación aérea, y se les atribuye en consecuencia, los efectos que también en el futuro se derivan de esa circunstancia.

Y es precisamente el hecho de no ser retroactiva, la nueva normativa emitida, lo que permite que los trabajadores de control de navegación aérea o similares, para el 2 de marzo de 1995, fecha de publicación del Decreto Reglamentario N° 572 en *Gaceta Oficial*, que se sintiesen afectados por las decisiones de los órganos competentes en aplicación del nuevo régimen de los servicios con el "carácter de cuerpo de seguridad del Estado", puedan acudir a la vía judicial pertinente para hacer valer los derechos que estimen corresponden al estatuto de personal de sus cargos, por el cambio de carácter de los servicios de control de navegación aérea, cualesquiera sean sus diferentes grados y clases: controladores de tránsito aéreo, técnicos de radio de comunicaciones aeronáuticas, operadores de telecomunicaciones aeronáuticas, bomberos aeronáuticos, técnico de información

aeronáutica, inspectores en mecánica de aviación, oficiales de búsqueda y salvamento, técnicos de operaciones aeronáuticas o los pilotos de búsqueda y salvamento, todos estos cargos señalados en el artículo 3 del Decreto N° 572.

La Corte desestima entonces, el alegato de retroactividad atribuida al Decreto impugnado, y así se declara.

**CSJ-SPA (418)**

**3-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Pablo Domínguez vs. República (Ministerio de Justicia)

Pues bien, considera esta Sala que los argumentos del actor, que tienden a demostrar la lesión de la garantía de irretroactividad y al derecho de los funcionarios públicos a la carrera administrativa, son improcedentes por cuanto no se presenta el acto de remoción dictado por el Ministro como retroactivo ni ese actuar constituye una lesión del artículo 122 de la Constitución.

En efecto, en nuestro país la garantía a la no retroactividad de las leyes -extensible a todos los actos normativos y a los de carácter individual- tiene rango constitucional, por lo que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Fundamental, toda la legislación esta concebida para regular las situaciones y los efectos posteriores que se presenten desde su vigencia. La retroactividad viene dada, entonces, cuando una disposición repercute sobre la existencia de situaciones jurídicas consolidadas en un tiempo anterior, según leyes previas, o cuando sus efectos se extienden hacia el pasado, sustituyendo los producidos por dicha regulación anterior. En esos casos, como es fácil observar, se lesionaría el principio de jerarquía constitucional de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas y consolidadas de los particulares, es decir, los llamados derechos adquiridos.

Ahora bien, no puede confundirse el vicio de irretroactividad con la regla general de aplicación inmediata de la ley, según la cual toda disposición normativa rige desde el momento de su publicación y se aplica tanto en la determinación de la existencia jurídica de las situaciones que se suceden con posterioridad a su vigencia como en la fijación de los efectos que, en el futuro, producirán dichas situaciones jurídicas, tanto las previas como las que se configuran.

Y este último es justamente el caso planteado: el accionante pretender que la situación jurídica consolidada antes de la vigencia de los Decretos que establecieron el carácter de libre nombramiento y remoción del cargo que ejerce se siga rigiendo por la normativa anterior -que sólo permitía el retiro forzoso de la función pública en casos disciplinarios- y que se considere entonces exceptuado de la aplicación de la normativa vigente. Es evidente que tal pretensión no puede prosperar porque, desde la emisión de tales decretos rigen ellos y sus consecuencias hacia el futuro, tanto para situaciones previas como para las que, también posteriormente, se crean. Ello no es más que el resultado de la aplicación inmediata de las disposiciones normativas y que no puede nunca ser confundido con el principio de la irretroactividad de las leyes.

Por tanto, el estar dispuesta la normativa que fue aplicada al actor para regir sobre la existencia y validez de todas las situaciones que se presenten desde su vigencia y para surtir sus efectos hacia el futuro tanto de las situaciones de hecho posteriores como de las existentes con anterioridad que encuadran dentro de sus presupuestos -de



manera ajustada con los principios constitucionales-, es improcedente hablar de violación del artículo 44 de la Constitución, por cuanto es ajustado al derecho que el Ministro de Justicia, en atención al nuevo carácter de libre nombramiento y remoción de los cargos de Registrador, decidiera remover libremente al actor, garantizándole sin embargo la posibilidad de ser reubicado en un cargo de carrera de similar jerarquía. Así se declara.

Una vez establecido lo anterior, es concluyente por consiguiente la no lesión del artículo 122 de la Ley Fundamental, por cuanto al momento de su retiro el actor ya no ejercía un cargo de carrera sino que, de acuerdo con las previsiones legales y sublegales, en virtud del alto nivel de sus funciones, estaba exceptuado de dicho régimen de estabilidad laboral. Así se declara.

**CSJ-SPA (462)**

**7-12-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Francisco Tello vs. República (Ministerio de la Defensa)

1. El demandante de nulidad alegó que la resolución impugnada, mediante la cual se le negó la pensión de retiro, está viciada, en razón de que para el momento de entrar en vigencia, la Ley Orgánica de Seguridad Social e las Fuerzas Armadas de fecha 28.12.89, ya había cumplido con el requisito de los diez (10) años de servicio establecido en el artículo 16 de la Ley que lleva el mismo nombre, de fecha 04.07.77, y en consecuencia, en su criterio ya había adquirido el derecho a tal pensión.

Así mismo, consideró que el texto legal ha sido aplicado retroactivamente por el acto recurrido, por cuanto éste se fundamentó en el artículo 16 de la Ley del 28.12.89, sometién dose a su régimen un supuesto de hecho que ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia.

Para resolver el punto en cuestión, la Sala estima necesario precisar que (ver Sánchez-Covisa, J.: "La vigencia Temporal de la Ley de Ordenamiento Jurídico Venezolano". Ediciones de la Contraloría General de la República. Caracas, 1976, págs. 223, 224, 233 y 245):

a. El supuesto de hecho de una determinada norma jurídica, sólo se realiza verdaderamente, en el momento preciso en que se consuma su último elemento constitutivo y, por tanto, él -supuesto de hecho- tiene lugar bajo la vigencia de una ley específica.

b. El principio de irretroactividad conduce a que, en aplicación de la regla "*tempus regit actum*", la ley vigente durante un lapso dado, indique la existencia de los supuestos de hecho verificados bajo su vigencia y las consecuencias jurídicas derivadas de dichos supuestos.

c. El momento preciso en que un efecto jurídico se ha producido, esto es, el momento en que ha nacido una obligación concreta a cargo de una persona y a favor de otra -la cual, entonces, habrá adquirido un derecho como consecuencia de un hecho capaz de engendrarlo, según la ley existente en el instante de su realización-, es el de la exigibilidad jurídica de la misma. Por tanto, la producción de una obligación y su ingreso a determinado patrimonio tiene lugar -ante el derecho- en el momento en el cual la obligación se haga jurídicamente exigible.

Siendo así, para que un miembro del personal militar profesional pueda gozar del beneficio de pensión de retiro, debe cumplir con cada uno de los elementos constitutivos del supuesto de hecho, entre ellos el de pase a retiro (a tenor de lo

dispuesto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del 04-07-77, y las respectivas reformas de fecha 28.12.89 y 25.08.93), momento en el cual se hace exigible la obligación, y por ende, se adquiere el derecho a tal beneficio.

En el presente caso, según se demuestra de las actas procesales, el accionante pasó a retiro en fecha 05.02.91, momento en el cual estaba en vigencia la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del 28.12.89 y, por tanto, se requería para hacerse acreedor del beneficio de pensión de retiro, el haber cumplido, al menos, con quince (15) años de servicio.

Ahora bien, el recurrente reconoce en su escrito de demanda que cumplió con sólo doce (12) años y siete (7) meses de servicio militar, razón por la cual no tiene derecho a la aludida pensión, por cuanto la Ley aplicable para el momento de configurarse el último elemento constitutivo del supuesto de hecho en cuestión -pase a retiro-, exige como requisito para que se engendre tal derecho el haber cumplido con, por lo menos, quince (15) años de servicio.

Consecuente con lo expuesto se declara improcedente la denuncia analizada. Así se decide.

#### B. Interpretación de la Ley

**CSJ-SPA (772)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Marcos Delpino vs. República (Ministerio de Justicia)

Al respecto, esta Sala considera lo siguiente:

Una de las vertientes de la interpretación del Derecho consiste en la labor de integración de las diversas normas que conforman el ordenamiento jurídico; a ello debe ocurrir el interprete cuando no hubiere una disposición precisa de la Ley aplicable a un determinado supuesto como es el caso de las llamadas “lagunas de la Ley”.

En este sentido, el artículo 4 del Código Civil de Venezuela, contiene una solución para tales situaciones cuando señala: “...cuando no hubiere disposición precisa de la Ley se tendrán en consideración disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del Derecho”. Es decir, se consagra plenamente, lo que la doctrina denomina como el principio de la plenitud hermeneutica del orden jurídico. De allí que, siempre existe una solución a un caso concreto en el ordenamiento jurídico: una norma de Derecho positivo dentro de cuyo supuesto de hecho pueda ser subsumido y, por ende, le sea aplicable la consecuencia jurídica prevista en aquella.

En la hipótesis que nos ocupa, se impugna el acto administrativo de efectos generales contenido en la resolución N° 66 del Ministerio de Justicia publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, de fecha 10 de octubre de 1989, por estimar el recurrente que no contiene reposiciones relativas a la calidad del papel que debe ser agilizado para la elaboración de las fotocopias que se presentarán en los libros de autenticaciones llevados por las Notarías Públicas. Lo anterior a juicio de esta Sala conforma un caso típico de falta de disposición precisa de la normativa aplicable, para cuya solución el interprete deberá realizar una labor de integración de las normas

contenidas en nuestra legislación, aplicando al efecto, el referido principio de la plenitud hermenéutica del orden jurídico que, opera con mayor razón respecto a la resolución impugnada, por cuanto en el artículo 5 de la misma dispone: “En todo lo que no haya sido objeto de especial previsión en el articulado anterior de esta Resolución, se aplicarán las normas establecidas en el Reglamento de Notarías Públicas”. De modo que, por aplicación de la última disposición transcrita, debe ser desestimado el alegato del recurrente respecto a la supuesta violación de las normas del Reglamento de Notarías Públicas, toda vez que el mismo acto impugnado ordena la remisión a las contenidas en aquél, en todo lo que no hubiese sido previsto en el mismo. Así se declara.

Ahora bien, en ejercicio de la labor de integración del Derecho, que permiten tanto el artículo 4 del Código Civil de Venezuela, como el artículo 5 del acto impugnado, observa la Sala que el artículo 20 del Reglamento de Notarías Públicas ordena que los Notarios Públicos observen el procedimiento y formalidades establecidas tanto en ese instrumento como en los demás Códigos y Leyes Nacionales. Luego, es forzoso concluir que al procedimiento de elaboración de fotocopias que se insertarán a los libros de autenticaciones llevados por las Notarías Públicas, el cual se establece en el acto impugnado, le son plenamente aplicables las disposiciones contenidas en la Ley de Registro Público, en el Reglamento de Notarías Públicas y en las demás normas que integran el ordenamiento jurídico venezolano. Por lo anterior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Registro Público, el papel que debe ser utilizado en la elaboración de las fotocopias que se insertarán a los libros de autenticaciones llevados por las Notarías Públicas, deberá ser de *buena calidad*.

C. *Colisión de Leyes*

**CSJ-CP (728)**

**12-11-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Banco Mercantil, S.A.C.A., S.A.I.C.A.

**Para que exista colisión entre normas, las mismas deben regular un mismo supuesto de hecho asignándole consecuencias jurídicas distintas (Legislación ordinaria y Legislación de emergencia).**

Es necesario señalar que para que exista colisión entre normas, debe ocurrir que regulen un mismo supuesto de hecho, asignándole consecuencias jurídicas distintas. Ahora bien, puede ocurrir que las normas en cuestión sean contemporáneas por haber sido promulgadas al mismo tiempo, o que no lo sean y que una preceda a la otra. En ambos casos surge el problema jurídico de como interpretar las normas de manera de integrarlas, bien sea por razones de rango, por razones de especialidad o por cualquier otra admitida jurídicamente. En el caso de normas no contemporáneas no susceptibles de ser integradas, la problemática interpretativa se resuelve con la aplicación del principio *lex posterior derogat priori*, que da lugar a la consideración de que la ley anterior ha perdido vigencia al haber quedado derogada tácitamente por la ley posterior.

En el caso de autos, en primer término el solicitante considera que ha detectado la existencia de una colisión entre el artículo 2 del Decreto N° 248 y los artículos 176 y 161, numerales 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.

A los fines de analizar el alegato de colisión, es necesario señalar que la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras fue dictada mediante Decreto-Ley por el presidente de la República, en ejecución de lo previsto en el artículo 190, ordinal 8°, de la Constitución de la República y de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en materia Económica y Financiera. Por tanto, y a pesar de haber sido dictada por delegación del Congreso de la República, tiene el rango de ley ordinaria, por lo que el régimen jurídico que estipula forma parte de la legislación ordinaria. Esta ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.641 Extraordinario de fecha 2 de noviembre de 1993, y entró en vigencia el día 1° de enero de 1994, conforme a lo previsto en su artículo 320.

El artículo 176 de la Ley en comento, crea el Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, en la forma que allí se señala y con las "...competencias señaladas en esta Ley...". Por su parte, su artículo 161 dispone las atribuciones de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras estableciendo, entre ellas, la de "...la autorización para la promoción y apertura de bancos, instituciones financieras y otras empresas regidas por la presente ley..." (numeral 1), "...la autorización para el establecimiento en el país de sucursales de bancos e instituciones financieras extranjeras, así como la exigida por la ley para la participación de capital extranjero en bancos y otras instituciones financieras venezolanas..." (numeral 2), "...la suspensión y revocación de las autorizaciones a que se refieren los numerales 1 y 2..." (numeral 4), "...la intervención de bancos y otras instituciones regidos por esta Ley, así como la de acordar su liquidación..." y "...la autorización a las instituciones por ella supervisada para..." la disolución anticipada, fusión, venta del activo social, reintegro, aumento o reducción del capital social, cambio del objeto social y reformas de los estatutos en tales materias (numeral 7).

Por su parte el decreto N° 248 publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.492 de fecha 29 de junio de 1994, contenido de las Normas para Garantizar la Estabilidad del Sistema Financiero y Proteger a los Depositantes, fue dictado por el Presidente de la República con base en el decreto N° 241 de fecha 27 de junio de 1994, el cual suspendió en todo el territorio nacional la garantía prevista en el ordinal 1° del artículo 60 de la Constitución de la República y en los artículos 62, 96, 99 y 101 del mismo texto constitucional. Por tanto, resulta claro que la normativa contenida en el Decreto N° 248, corresponde a la llamada legislación ejecutiva de emergencia, dictada por el Presidente de la República precisamente en atención a la mencionada suspensión de garantías. Tales normas no forman parte de la legislación ordinaria, son legislación de emergencia.

El artículo 2 del Decreto N° 248, que se denuncia en colisión con la referida Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, establece que corresponderán a la Junta de Emergencia Financiera: (i) todas las atribuciones que la Ley General de Bancos y otros Institutos Financieros otorga al Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y otros Institutos Financieros, (ii) las decisiones para cuya adopción la ley exige opinión previa del Banco Central de Venezuela, y (iii) la adopción de cualesquiera otras medidas que fueren pertinentes a la solución de la emergencia financiera.

Con el objeto de determinar el alegato de colisión mencionado, esta Corte debe repetir que el Decreto N° 248 se fundamenta en el Decreto N° 241, el cual fue dictado por el Presidente de la República en uso de la atribución conferida por el ordinal 6° del artículo 190 de la Constitución de "...declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías...", en concordancia con el artículo 241 del mismo texto constitucional, que lo faculta para ello "...en caso de emergencia, de conmoción que pueda

perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten a la vida económica o social...”. Conforme al primer considerando del Decreto N° 241, el Presidenta evaluó la situación generada en virtud de la “...crisis del sistema financiero (que) ha provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y esta afectando la vida económica y social del país...” (paréntesis de la Corte), en virtud de lo cual suspendió las mencionadas garantías constitucionales y dispuso que el Presidente dictaría “...las normas y medidas que sean indispensables para el cumplimiento...” del Decreto de suspensión de garantías constitucionales. Tales normas, que dictaría el Presidente de la República formarían la legislación ejecutiva de emergencia a la cual se hizo referencia arriba.

Esta legislación ejecutiva de emergencia suspende, temporalmente, la legislación ordinaria que se le oponga. Por tanto, si bien es cierto que el interprete debe determinar cuando existe tal oposición para poder conocer si la legislación ordinaria en determinado punto se encuentra suspendida, en realidad no puede afirmarse que exista colisión de normas, ya que ambas simultáneamente no estarán vigentes. Durante la emergencia y, al cesar aquélla, volverá a regir la legislación ordinaria, cuya vigencia estuvo temporalmente suspendida en todo cuanto se opusiera a la legislación de emergencia.

Como consecuencia de lo antes expuesto, dado que es claro que la Ley General de Banco y otras Instituciones Financieras forma parte de la legislación ordinaria, y el Decreto N° 248 de fecha 29 de junio de 1994, forma parte de la legislación de emergencia, dictada con ocasión de la suspensión de las garantías constitucionales, en todo en lo que éste se oponga a aquella, deberá aplicarse el Decreto N° 248 hasta el cese de la suspensión de garantías, caso en el cual volverá a aplicarse la legislación ordinaria.

Con base en lo anterior, resulta claro que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto N° 248 durante la suspensión de garantías las atribuciones del Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, así como la toma de decisiones para cuya adopción la Ley General de Bancos y otros Institutos Financieros exige la opinión previa del Banco Central de Venezuela, y cualquier otra medida pertinente para resolver la emergencia financiera, corresponde a la Junta de Emergencia Financiera. Así se declara.

Asimismo, se observa que, durante la suspensión de garantías dispuesta por el decreto N° 241 y por virtud del contenido del artículo 2 del Decreto N° 248, no puede considerarse que los artículos 176 y 161, numerales 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras se encontraban derogados. Tales normas de la legislación ordinaria simplemente se encontraban suspendidas en su aplicación hasta el restablecimiento de las garantías constitucionales suspendidas. Así se declara.

Señalan también los solicitantes que el artículo 3 del Decreto N° 248, colide con los artículos 141 y 161 de la Ley General de Bancos, antes señalada, al arrebatar a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras sus atribuciones de supervisión y control de los bancos e instituciones financieras.

El artículo 3 de ese Decreto establece que “...la Junta de Emergencia Financiera establecerá el régimen especial de supervisión y control al que deberán someterse las instituciones financieras, pudiendo a tal efecto modificar los plazos previstos por la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras para ajustarse a las normas de dicha Ley”.

Por su parte, los artículos 141 y 161 de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, disponen, el primero que la inspección, supervisión, vigilancia, regulación y control de tales instituciones corresponde a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, y el segundo hace referencia a un conjunto de atribuciones de dicha Superintendencia.

En este caso tampoco existe colisión de normas. Efectivamente, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras -aún durante la vigencia de la legislación de emergencia dictada bajo suspensión de garantías- conserva todas las facultades que le son propias, salvo las que temporalmente el artículo 2 del decreto N° 248 reserva a la Junta de Emergencia Financiera pero, además, la citada Junta puede, independientemente de las facultades de control de la referida Superintendencia, establecer regímenes especiales de supervisión y control para que los bancos e instituciones financieras se ajusten a las previsiones de la Ley General de Bancos antes señalada. De tal modo, la norma del artículo 3 del Decreto N° 248 ni siquiera llega a suspender durante la emergencia las atribuciones de control de la Superintendencia, sino que faculta a la Junta de Emergencia Financiera para establecer, si lo estima pertinente, un régimen especial que, por ser especial, es de aplicación preferente para que los bancos e instituciones financieras se ajusten a las previsiones de la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.

Por tanto resulta claro que en el presente caso no existe colisión de normas. La interpretación armónica del articulado señalado permite la vigencia de ambas normas siendo que, durante la existencia de la suspensión de garantías, sería de aplicación preferente el régimen que para ajustarse a la Ley General antes señalada, llegue a disponer la Junta de Emergencia Financiera a las instituciones financieras. Así se declara.

Finalmente, debe esta Corte resolver sobre el alegato de colisión entre los artículos 4, 6 y 9 del Decreto 248 y las atribuciones conferidas por la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, al Fondo de Garantía de Depósitos y de Protección Bancarias (FOGADE), en lo que se refiere a la adopción de medidas necesarias para evitar y corregir las irregularidades que se presenten en la operación de los bancos, tendientes a proteger los depósitos del público y la estabilidad del sistema bancario.

El artículo 4 del Decreto N°248 establece las medidas a las cuales se exponen los institutos de crédito que no den cumplimiento a las normas y directrices que, conforme a lo previsto en el artículo 3 *ejusdem*, establezca la Junta de Emergencia Financiera. Por su parte, el artículo 6 establece el deber de recirculación de depósitos del público hacia las instituciones financieras que indique la Junta y el mecanismo pertinente. El artículo 9 del mismo Decreto establece, a cargo de la Junta de Emergencia Financiera, la potestad de regular el mercado interbancario.

Tales normas, como ya se ha señalado en este fallo, son legislación de emergencia. Por ende, aplicables por encima de la legislación ordinaria durante el régimen de suspensión de garantías constitucionales. Por tanto, la correcta interpretación de ellas determina que, durante la emergencia, tanto la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras como el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria, mantienen las potestades otorgadas por la legislación ordinaria, salvo las que les sustraiga temporalmente la legislación de emergencia.

Ahora bien, las medidas a que se contrae el artículo 4 de Decreto N° 248, para el caso de instituciones financieras que no den cumplimiento al régimen especial de ajuste a las normas de la Ley General de Bancos que la Junta de Emergencia financiera establezca conforme al artículo 3 del Decreto, son medidas precisas que derivan de la situación del régimen especial de ajuste antes mencionado, que en nada coliden con las potestades de los organismos ordinarios antes señalados.

Tal es el caso, también, de la recirculación de depósitos. Se trata de un régimen especial que puede establecer la Junta de Emergencia Financiera, con base en la legislación de emergencia y cuya potestad le esta atribuida únicamente a ella y no a los señalados Superintendencia y Fondo, razón por la cual tampoco puede considerarse en este caso la existencia de colisión de normas.

Por último, respecto de la regulación del mercado interbancario, repetimos que, por virtud de la legislación especial de emergencia, ello se encuentra atribuido, durante la vigencia de la suspensión de garantías, a la Junta de Emergencia Financiera, quedando suspendida temporalmente toda atribución que en tal sentido la legislación ordinaria otorgara a la Superintendencia o al Fondo antes indicados. Por tal razón, tampoco en este caso, puede considerarse la existencia de colisión de normas, ya que la misma naturaleza del régimen de suspensión de garantías y la existencia de una legislación de emergencia, impiden considerar la aplicación de la legislación ordinaria al mercado interbancario, por encontrarse temporalmente suspendida.

En virtud de lo antes expuesto, esta Corte desecha los alegatos de colisión formulados por el solicitante. Así se declara.

2. *El Poder Legislativo: poder de investigación*

**CSJ-SPA (646)**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Debe recordarse que la función investigativa del Congreso no constituye un proceso sancionatorio por sí mismo ni sirve para determinar responsabilidad de ningún tipo, es solo parte de la competencia constitucional de control de la Administración Pública que, en todo caso, podría dar lugar a actuaciones de los entes administrativos o judiciales competentes para determinar las responsabilidades personales y para imponer las sanciones correspondientes. En esa oportunidad, evidentemente, está garantizado -constitucionalmente- la participación de los implicados, pero de forma alguna podría sostenerse, como lo hace el actor, que incluso en la elaboración de un informe producto de alguna investigación de los cuerpos legislativos, de donde no emanan consecuencias directas para los posibles responsables, deba darse cumplimiento a lo dispuesto, para los procesos -en principio-, en los artículos 68 y 69 de la Ley Originaria.

3. *Poder Judicial*

A. *Corte Suprema de Justicia.*

a. *Avocamiento*

**CSJ-SPA (517)**

**18-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

La facultad extraordinaria y discrecional que le otorga a este Suprema Tribunal La Ley Orgánica que rige sus funciones (ordinal 29 del artículo 42, en concordancia con el artículo 43), a saber el avocamiento, sólo procede en casos excepcionales en los que esté en juego el interés y el orden público, de forma tal que hacer uso de esa potestad tenga por objeto evitar situaciones que pudieran conducir a confusión en la colectividad, que puedan trabar el normal desempeño de la actividad pública o como una vía de

restablecer el orden en algún proceso judicial que así amerite en razón de su trascendencia e importante, razón por la cual, esta especialísima figura procesal ha sido administrada con criterios de extrema prudencia.

Además, dicha facultad es ejercitable cuando la materia de debate se encuentre dentro del orden natural de competencia, y este atribuida ordinariamente por el legislador a los tribunales contencioso-administrativos, aun cuando no se trate de materia administrativa estrictu sensu (esto es, la necesidad de una relación o afinidad entre la materia del asunto sobre el cual se solicita la avocación y la amplia materia que las leyes le asignan por vía de competencia a esta Sala).

A su vez, esta Corte ha hecho uso de esta facultad bajo criterios muy estrictos ya que el convencimiento de que, en la gran mayoría de los casos, las vías ordinarias establecidas en la ley para la resolución de controversias funcionan adecuadamente y, por tanto, no es necesaria la constante intervención de este tribunal.

Así mismo, y con el fin de mantener la prudencia en el uso de esta facultad, la Sala ha definido el procedimiento a seguirse en estos casos, por lo demás ajustado a las prescripciones de la norma consagratoria de tal potestad, señalando que inicialmente debe solicitarse el expediente que curse ante otro tribunal y, de juzgarlo pertinente luego del análisis del asunto, decidir avocarlo.

Siendo que de la simple lectura de la solicitud y de los instrumentos a ella acompañados, encuentra la Sala posible el pronunciarse sobre el avocamiento, sin la previa solicitud del expediente, a los fines e evitar demoras innecesarias en la labor de administración de justicia, pasa a decidir en los siguientes términos:

Al analizarse el confuso escrito presentado por los abogados solicitantes, se puede referir que no existe indicio alguno que le indique a esta Sala que existe la necesidad de abocarse al análisis del caso, en virtud de los criterios antes expuestos.

De otra parte, se desprende de la solicitud en cuestión que se requiere la intervención de esta Sala a fin de que “le imparta”, al juicio que por retracto legal arrendatario tiene incoado el ciudadano Benedicto Vilas Villaverde contra la ciudadana Juanita Elena Mirep Sanz y la sociedad mercantil Inversiones Henriques C.A., “la solución que reclama una sana administración de justicia”, por cuanto “la sentencia del 07 de diciembre de 1994 de la SALA DE CASACION CIVIL trastocó el procedimiento” y, en tal virtud, en su criterio, dicha decisión es ineficaz, por cuanto “en este juicio civil se siguió todo el trámite procesal que condujo a la dictación (sic) de sentencias de mérito” razón por la cual, “no hay otra sentencia de mérito que dictar a cuya suerte pudiera quedar subordinada la de alzada del 18 de enero de 1993”.

En este sentido, considera la Sala que existen en nuestro ordenamiento procesal ordinario medios idóneos de los cuales disponen las partes para obtener la revocación de una sentencia definitiva o de una interlocutoria que cause gravamen.

**CSJ-SPA (627)**

**8-10-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Corresponde previamente a esta Sala determinar si es competente o no para conocer de la pretensión deducida y, a al efecto observa que la interpuesta es lo que se denomina una acción de amparo autónoma ejercida en contra de un acto del Poder Legislativo del Estado Portuguesa que, a juicio del actor, constituye una amenaza de violación de “*expresas normas constitucionales*”.



Ahora bien, la facultad para conocer de la acción en materia de amparo autónomo contra órganos del Poder Público se determina en razón de la competencia natural del juez y su afinidad con los derechos que se denuncian conculcados, salvo por lo que atañe a los funcionarios que expresamente señala el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, como lo son el Presidente de la República, los Ministros, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Consejo Supremo Electoral y los organismos electorales, respecto a los cuales la Ley les acuerda un fuero especial al someter las acciones de amparo que contra los mismos se interpongan a la competencia de la Corte Suprema de Justicia en única instancia. Se recuerda al efecto que, por vía jurisprudencial se ha extendido al Congreso de la República y al Consejo de la Judicatura el indicado fuero.

En el caso de los representantes del Poder Público de los Estados (Gobernadores de Estado y Asambleas Legislativas), el fuero especial contemplado en el artículo 8 no los comprende, ni hay un elemento de interpretación analógica que pueda ser aplicado al efecto, en razón de lo cual, si se trata de una acción de amparo autónoma contra dichos organismos, la misma debe plantearse ante un Tribunal Contencioso-Administrativo que tenga competencia en el ámbito regional correspondiente.

Por las anteriores razones, resulta evidente que esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia no es competente para conocer la acción de amparo ejercida contra la actuación de la Asamblea Legislativa del Estado Portuguesa.

Ahora bien, esta Sala observa que un serie de elementos se conjugan para recomendar que sea este organismo jurisdiccional quien deba conocer de la acción de amparo constitucional planteada por el Gobernador del Estado Portuguesa. En efecto, por una parte, el objeto de la acción está vinculado con el conflicto en sede de los poderes públicos de una entidad federal, lo cual, bien lo señala el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es materia de urgente decisión. Por otra parte, tal como lo señalara el recurrente, fue ejercido un recurso de nulidad por inconstitucionalidad por ante la Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia en contra del artículo 45 de la Constitución del estado Portuguesa, norma consagratoria de la figura de los ex-gobernadores de dicho estado como diputados vitalicios en la Asamblea Legislativa del mismo, en la cual se fundamenta el acto que es el objeto de la acción ejercida en el caso presente. Derivado de lo anteriormente expuesto, esta el hecho de que la materia en debate se ubica en el campo de las estructuras organizativas que tienen su fundamento en la Constitución y en las normas de organización fundamentales de la conformación de los entes públicos territoriales.

La suma de todas las circunstancias precedentemente enunciadas, plantea el supuesto extraordinario del avocamiento por parte esta Sala Político Administrativa del conocimiento de una causa para la cual no tenga competencia natural; pero cuya decisión se vincula con los intereses fundamentales del Estado. Se trata de la previsión del artículo 42, ordinal 29° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 ejusdem.

En el caso presente, el expediente reposa ante esta sala, y es justamente de su estudio, que este organismo jurisdiccional llega a la convicción de la necesidad de avocarse al conocimiento de la acción de amparo ejercida, a fin de dictar una decisión inmediata que pueda resolver con la premura que el caso lo exige, la situación planteada.

En razón de lo antes expuesto, esta Sala Político-Administrativa, actuando en nombre de la República, y por autoridad de la Ley, en base a lo dispuesto en el ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 ejusdem, se aboca al conocimiento de la acción de amparo constitu-

cional interpuesta por el Gobernador del Estado Portuguesa Ivan José Colmenares Betancourt, con la cual pretende se ordene a los organismos legislativos del Estado Portuguesa abstenerse de realizar acto alguno mediante el cual se autorice el ejercicio como “*Diputado Vitalicio*” del ciudadano Elías D’Onghia.

**CSJ-SPA (757)****17-10-96**

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el ordinal 29 del artículo 42, concede a la Sala Político Administrativa de esta Suprema Corte, la facultad de avocarse al conocimiento de una causa que curse en otro Tribunal. Sin embargo, el avocamiento no procede de pleno derecho sino que ocurre cuando la Sala lo juzgue pertinente, es decir, es potestativo o facultativo de la misma y no constituye un imperativo legal y, en ese sentido, esta Sala ha sostenido de manera reiterada, que el avocamiento es un procedimiento en el cual se hace necesario la concurrencia de ciertas características, entre ellas, las siguientes:

1° La Sala ha de hacer un “prudente uso” de esa facultad extraordinaria para evitar o impedir con ello que, utilizada indiscriminadamente, pudiera llegar a perturbar de manera inmotivada la competencia natural del juez que originariamente, está investido de ella por el propio legislador (ver sentencia de la Sala de fecha 10 de mayo de 1984, caso Shwartz Ve-traih);

2° Dicha prudencia deriva del propio texto legal, conforme al cual la adopción definitiva de tal medida sólo habrá de producirse cuando la Sala lo estime “pertinente”, tal como textualmente lo dispone el legislador en la norma respectiva (ordinal 29, artículo 42 eju-sdem).

Precisado lo anterior, respecto al caso concreto de autos, la Sala observa:

El examen de la solicitud de avocación formulada respecto al caso que cursa en el expediente N° 96-17.546 revelar que no se cumple en el presente caso con los elementos de obligatoria concurrencia brevemente sintetizados en la presente decisión para su procedencia, pues de los alegatos formulados para sustentarla lo que puede colegirse en su disconformidad con las actuaciones que ha ido adelantando la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, una vez más debe insistir este Alto Tribunal en que la figura excepcional de la avocación no constituye un recurso o medio procesal al que puedan recurrir las partes para hacer valer su desacuerdo con los criterios jurídicos plasmados en decisiones o actuaciones judiciales, sino que, antes bien, como instrumento excepcional que implica un trastorno de competencias legalmente atribuidas se debe obedecer, en su formulación a estrictos parámetros que justifiquen suficientemente su procedencia.

Estos criterios, de estricta observancia, no se ven satisfechos solamente con la simple confrontación de criterios jurídicos sobre materias sometidas al conocimiento del Tribunal Natural, o con la alegada trascendencia del asunto litigioso toda vez que la esfera de competencias que le ha sido definida por Ley al órgano jurisdiccional ha tomado ya en consideración -obviamente- estos aspectos. En definitiva, lo que se debate con una solicitud de esta naturaleza, no es la aptitud, capacidad o idoneidad del Tribunal para la resolución de un determinado, conflicto llevado a su conocimiento, sino la confluencia de aspectos, suficientemente desarrollados en la doctrina de este Alto Tribunal que aconsejen en su criterio -“cuando la Sala lo estime pertinente”- la adopción definitiva de tal medida.

Y, es en base a la ponderación de estos distintos aspectos que debe concluirse que si bien el caso que se debate reviste evidente trascendencia, este solo elemento aunado a lo aparente disconformidad con la tramitación que al caso de le ha dado la Corte Primera -derivada de su interpretación de textos legales- resulta insuficiente para justificar la avocación objeto de esta solicitud, y así se decide.

*Voto Salvado*

*Magistrado Alfredo Ducharme Alonzo* salva su voto de la anterior sentencia por las razones que a continuación se exponen:

Como fuere expuesto, el fallo niega la solicitud de avocamiento propuesta por el Presidente y secretario General del Partido Político Nacional Acción Democrática para que esta Sala conociera acerca del juicio de nulidad electoral correspondiente a las elecciones de Gobernador del Estado Bolívar, incoado por el ciudadano ANDRES DELMONT MAURI por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, la sentencia destaca los criterios de la Sala relativos al “prudente uso”, derivado del propio texto legal (artículo 42 numeral 29 de la LOCSJ), conforme al cual la adopción definitiva de tal medida “sólo habrá de producirse cuando la Sala lo estime ‘pertinente’ ”. Luego, se llega a la conclusión de que “no se cumple en el presente caso con los elementos de obligatoria concurrencia brevemente sintetizados”, toda vez que de los alegatos lo que puede colegirse es la disconformidad con las actuaciones llevadas por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Sobre el particular opina quien disiente, que ninguno de los dos requisitos antes anotados corresponden ser cumplidos por el solicitante del avocamiento. En efecto, “el prudente uso” así como la “pertinencia” de la medida son elementos que le corresponde examinar al juzgador, tomando en cuenta para ello un tercer requisito -no analizado en la decisión- como es el hecho de que la causa rebase el simple interés particular y se afecte un conglomerado. A juicio de quien disiente, tal circunstancia constituye el punto de partida para determinar si el ejercicio de la facultad excepcional de avocamiento resulta pertinente. Sobre el particular la Sala, en un caso análogo (elecciones del Alcalde del Municipio Liberados del Distrito Federal, celebradas el 3 de diciembre, Exp. 12.718), se avocó al conocimiento de la causa por considerar que el asunto debatido:

“...incide en el normal desenvolvimiento de la actividad político administrativa de la Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal además de ello, tal situación crea incertidumbre en la colectividad electoral de dicho Municipio, lo cual puede generar una conmoción que repercuta en la vida normal de los habitantes del referido Municipio, por lo cual hay un interés que rebasa el privado, involucrado en el caso, (el del recurrente) y que afecta de manera directa el interés público, circunstancia ésta que encuadra dentro de los supuestos de procedencia de la figura del avocamiento jurisprudencialmente establecido y justifica, por tanto, la presente solicitud”.

Ahora bien, siendo el presente un juicio de nulidad de la elección del primer mandatario de una entidad político-territorial superior, cuyos antecedentes además fueron del conocimiento público, debido al retardo en la proclamación por la estrecha diferencia entre los principales contendores y la pugna entre sus seguidores, con mayor razón ha debido ser declarada procedente la solicitud presentada ante este alto Tribunal.

En definitiva la mayoría sólo tomó en cuenta para negar lo peticionado que los alegatos se traducían en una disconformidad con las actuaciones adelantadas por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mas no el argumento -expuesto por

los solicitantes- de que dichas elecciones “trascienden ostensiblemente el simple interés privado y se colocan en altísimo grado de vinculación con el interés público y la paz social en tales entidades, afectando tal interés de manera contundente”.

Resulta evidente que ante un examen parcial de la situación como el que se ha hecho nunca sería posible arriba a una conclusión distinta a la adoptada por la mayoría.

Queda así expuesto el criterio de quien disiente respecto de la anterior sentencia.

b. *Antejuicio de Mérito*

**CSJ-CP (749)**

**3-12-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Juez de Primera Instancia en lo penal del Estado Bolívar (2° circuito) vs. Andrés Velázquez (ex-gobernador del Estado Bolívar).

**La Corte analiza lo concerniente al Antejuicio de Mérito.**

Observa esta Corte que la solicitud de antejuicio de mérito fue formulada el día 25 de enero de 1995, por la Juez Primera de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, fundada en lo dispuesto en el ordinal 2° del artículo 215 de la Constitución. La norma precedentemente mencionada, establece como atribución de esta Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de si hay o no mérito para el enjuiciamiento de los miembros del Congreso, de la propia Corte, del Procurador General de la República, del Contralor General de la República, de los Gobernadores y los Jefes de las Misiones Diplomáticas de la República.

El origen de la solicitud efectuada por la Juez Primera de Primera Instancia en lo Penal, antes identificada, estuvo en la remisión que a la misma le hiciera el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, del expediente contentivo del juicio que por acción de amparo constitucional intentarían los trabajadores José Francisco Barreto Bastardo, José de Jesús Ruíz López, Oraitha del Valle Medina Ruíz, Urbano José González, Arturo Martínez Arcadio y Hector Bienvenido Grullon Rodríguez, contra la Gobernación del Estado Bolívar, indicando que ese tribunal, por auto dictado en fecha 4 de enero de 1995, declaró en rebeldía y desacato al Gobernador del Estado Bolívar y al Comandante General de la Policía de la misma entidad federal, por lo cual la exhortaba a determinar si se configuró el delito de incumplimiento de amparo constitucional, previsto y sancionado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y Garantías Constitucionales.

En efecto, la Juez Primera de Primera Instancia en lo Penal, precedentemente identificada, al recibir las actuaciones del juzgado laboral dictó un auto el 16 de enero de 1995, señalando que, por cuanto se encontraba involucrado en el juicio el Gobernador del Estado Bolívar y, de acuerdo con lo previsto en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, era a este Máximo Tribunal a quien competía el pronunciamiento respectivo y, en consecuencia, debían ser remitidas al mismo las actuaciones a los fines legales consiguientes.

Planteada la cuestión en la forma que antecede y, por cuanto el ciudadano Andrés Velázquez ha cesado en el desempeño del cargo de Gobernador del Estado Bolívar, por haber concluido su período esto debería llevar a la conclusión de que no es

necesario el antejuicio previsto en el ordinal 2° del artículo 215 de la Constitución, correspondiéndole, simplemente, a esta Corte declarar que no hay materia sobre la cual decidir. Aún mas, en fecha 14 de julio de 1984, esta Corte en Pleno, en ponencia del entonces magistrado Pedro Alid Zoppi, al conocer del recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por el ciudadano Fiscal General de la República, de la disposición contenida en el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia *“por colidir en cuanto a su alcance con los numerales 1 y 2 del artículo 215 de la Constitución”*, declaró con lugar el recurso, anulando en consecuencia, la norma impugnada.

El artículo 152 que fuera anulado por el fallo precedentemente indicado señalaba lo siguiente *“La competencia de la Corte para conocer de los juicios a que se refiere esta Sección subsiste, aún cuando el funcionario haya dejado de desempeñar el cargo, siempre que el hecho que se le impute hubiere sido cometido durante el tiempo de su actuación.*

*En estos caso no se requerirá la participación contemplada en el artículo 148 de esta Ley”*.

Es decir que, según la norma anulada, el privilegio constituido por el antejuicio de mérito, subsistía para los ex-funcionarios respecto a los hechos que se le imputasen como cometidos durante el tiempo de su investidura. La nulidad del artículo fue declarado por considerar esta Corte que la Ley Orgánica que la rige lo único que puede es determinar cuales de las atribuciones que posee según el artículo 215 a partir del ordinal 7° y hasta el 11° de la Constitución, corresponde a cada Sala, pues conforme al artículo 216 las 6 primeras las ejercerá la Corte en Pleno, aún cuando se deja a la ley la posibilidad de que, con excepción de la primera, se las confiera a una Sala Federal.

Indicaba así esta Corte que *“a lo que mas puede llegar la ley es a distribuir o repartir la competencia de la Corte entre sus Salas, salvo la del ordinal 1°, relativo al enjuiciamiento del Presidente de la República, que es siempre de la Corte en Pleno”*.

Señalaba esta Corte que la Constitución no deja la posibilidad de que sean extendidas por ley las atribuciones que ella establece, permitiéndole sólo hacer las distribuciones correspondientes entre las salas autónomas.

Igualmente observaba el fallo aludido que la Constitución ha establecido de manera expresa el alcance del antejuicio, limitándolo exclusivamente a quienes se encuentran en el ejercicio del cargo, por lo cual estima que el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia colide con lo preceptuado en los ordinales 1 y 2 del artículo 215 de la Constitución.

Enfáticamente señaló esta Corte que: *“la disposición contenida en el artículo 152 de su Ley Orgánica no se ajusta a la Constitución y va mas allá de lo preceptuado en los ordinales 1° y 2° del artículo 215 de la Constitución, con lo cual esta en colisión, en cuya virtud procede declarar la nulidad”*.

Precisado lo anterior, resulta indudable que el antejuicio de mérito no corresponde al ciudadano Andrés Velásquez por cuanto, ha dejado de detentar la investidura de Gobernador del Estado Bolívar que poseía en la fecha en que ocurrieron los hechos constitutivos del presunto delito que se le imputa y, la norma que permitía la sobrevivencia del privilegio, siempre que el hecho hubiese sido cometido durante el tiempo de su investidura ha sido anulada.

La filosofía que inspira el antejuicio se concentra en la protección del funcionario que posee el privilegio, en impedir que el desarrollo de sus labores puedan verse suspendidas, limitadas o sometidas a graves impedimentos, por la apertura de procedimientos penales en su contra, destinados exclusivamente a obtener tal resultado para fines políticos o de

cualquier otra índole con los cuales se pretende simplemente entorpecer el ejercicio del cargo. La continuidad y dedicación que el desempeño de la función pública exige, podría verse afectada así por la pendency de un juicio penal, a cuya atención debería dedicarle la mayor parte de su tiempo útil, y es justamente para reforzar las características antes mencionadas del ejercicio de la función pública que el antejuicio opera como un beneficio a favor del titular del cargo en abstracto, por cuanto sólo protegerá la situación de quien efectivamente lo ejerza y cesará al extinguirse su investidura como tal.

Por otra parte la declaratoria con lugar del antejuicio de mérito en relación con algunos de los funcionarios que poseían el privilegio, es la condición necesaria para que se cumplan o realicen otros actos relativos a su status, como es el caso del allanamiento de la inmunidad parlamentaria de los congresistas y, respecto del Presidente de la República, el acto de aprobación o no del Senado de su enjuiciamiento, lo cual confirma que el antejuicio se consustancia con el ejercicio efectivo del cargo que incide en forma determinante sobre la situación de su titular.

Precisado lo anterior, es indudable que al haber cesado el ciudadano Andrés Velásquez en el ejercicio de su cargo, y anulado como ha sido la disposición contenida en el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no regía en relación con su persona la necesidad del antejuicio de mérito para los eventuales enjuiciamientos que se formulen en su contra.

Ahora bien, consciente esta Corte de los elementos precedentemente señalados, debe sin embargo por su naturaleza de organismo de control constitucional establecer si en la oportunidad en que se formuló la solicitud de antejuicio, el mismo había sido incoado en la forma exigida por el procedimiento jurídico o no, ya que, el contenido de tal respuesta incidirá sobre el destino de la solicitud formulada. Debe en consecuencia esta Corte determinar si la solicitud de antejuicio formulada por la Juez Primera de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, Puerto Ordaz, Segundo Circuito, ante esta Corte podía ser válidamente tramitada en la forma que fuera formulada.

Se observa que el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le confiere en su ordinal 5°, la competencia para conocer del antejuicio de mérito de los funcionarios a que se refieren los ordinales 1° y 2° del artículo 215 de la Constitución; y a su vez, el artículo 146 de la misma Ley, indica que las causas “*deberán iniciarse por acusación ante la Corte...*”, es decir, que el procedimiento del antejuicio de mérito requiere que se siga la vía de la acusación, por lo cual tal forma de proceder no puede ser suplida por ninguna otra de las previstas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, u otro texto legal.

En efecto, para avalar el criterio expuesto que resulta por si mismo contundente, conviene puntualizar someramente el sentido de los diversos modos de proceder contemplados en el Código de Enjuiciamiento Criminal, para confrontarlos con el que posee el antejuicio.

Por lo que atañe al *procedimiento de oficio* el mismo permite al juez que tenga conocimiento de hechos que pudieran calificarse como punibles, ordenar se practiquen “*actuaciones encaminadas a averiguar y hacer constar la perpetración de los hechos punibles, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación*”. Este modo de proceder podría adaptarse a la solicitud de la iniciación del antejuicio de mérito, si se estima que corresponde a la función del juez que tiene elementos que incidan sobre la culpabilidad de un funcionario, promover ante el órgano competente la apertura de la averiguación; sin embargo, sólo por interpretación extensiva se puede llegar al reconocimiento de tal facultad, ya que el supuesto típico de la norma expresa no lo establece, y la materia de los privilegios y prerrogativas como lo es lo que se examina, es de derecho estricto y no admite tal interpretación.

Otro de los modos de proceder es la *denuncia*, que permite a un particular cualquiera hacer del conocimiento de un funcionario de instrucción o del Ministerio Público, la eventual comisión de un hecho punible de un delito de acción pública, con la característica de que el denunciante pudiera no actuar por interés particular, sino como vocero de la conciencia social lesionada por los hechos presuntamente delictivos, por lo cual no se constituye en parte en el proceso ni adquiere la responsabilidad que de tal condición deriva, a menos que sea falso o de mala fe lo denunciado.

Por lo que atañe a la *acusación*, en la misma el agraviado promueve la acción penal, tanto en los delitos de acción pública como en los delitos de acción privada, constituyéndose en parte en el proceso.

Es decir, que sólo la querrela acusatoria es el modo de proceder, para la constitución del sujeto procesal, acusador, capaz de impulsar el inicio y de asumir todas las responsabilidades que del mismo derivan.

Visto en tal forma, no basta con la existencia del antejuicio mismo, sino que es necesario que el iniciador asuma su responsabilidad de acusador para que pueda responder de su actuación. No se puede impulsar en consecuencia, a través de una denuncia, la compleja maquinaria del antejuicio que podría estar destinada simplemente a configurar una forma de amenaza o de retaliación o de cualquier otra bastarda intención en el denunciante. Por el contrario, para cumplir su fin y naturaleza de privilegio o garantía, el antejuicio requiere que su iniciación se produzca mediante una querrela del interesado que lo haga responsable de sus imputaciones.

Cónsono con la naturaleza y finalidad del antejuicio a los altos funcionarios a que alude la Constitución de la República, la normativa que lo regula es particularmente clara de la condición de acusador que ha de tener quien lo promueve, a fin de evitar que cualquiera, mediante una simple sospecha, materializada en una denuncia, entrase el normal ejercicio de las funciones públicas del sujeto contra el cual se propone.

La regla indicada sufre sin embargo una excepción en el artículo 146 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lo que atañe al caso en que el indiciado sea un miembro del congreso y el proceso hubiese sido iniciado en otro tribunal, porque el expediente instruido por éste suplirá la indicada documentación. En relación a la afirmación antes formulada, debe sin embargo advertirse que, a pesar que la mayoría de esta Corte ha admitido como válida la viabilidad de la actuación contra los miembros del Congreso que prescinde de la acusación; atendiendo a lo establecido en el artículo 144 de la Constitución no se trata de un criterio unánime ni pacíficamente admitido por cuanto existen opiniones disidentes.

Ahora bien, del examen que antecede en el caso presente se pone en evidencia que el antejuicio de mérito era inadmisibile en la forma en que fuera formulado, por cuanto no lo fue por vía de acusación sino de oficio por parte del juez. Por todo lo anterior, una vez constatado que el ciudadano Andrés Velásquez no poseía la investidura de Gobernador del Estado Bolívar, y anulado como ha sido el artículo 152 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no puede extenderse tal privilegio a su actual condición, pero al mismo tiempo determinando que la vía para la iniciación del antejuicio no era válida y, si detentaba la investidura de Gobernador para el momento de la solicitud de antejuicio, lo que obliga a esta Corte Suprema de Justicia en Pleno a declarar que tal solicitud de antejuicio objeto de este fallo resulta INADMISIBLE y así lo decide actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, revocando en consecuencia el auto dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte de fecha 9 de marzo de 1995.

4. *El Poder Ejecutivo*A. *Organización: Junta de Emergencia Financiera***CSJ-SPA (571)****7-8-96**

Antes de pronunciarse acerca de la procedencia o no de la acción de amparo acumulada como medida cautelar al recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido, estima imprescindible la Sala verificar lo relativo a la competencia para conocer de dicha acción.

Así y conforme a la interpretación que ha venido dando esta Corte a la disposición contenida en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la competencia para conocer de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, como el impugnado en el presente caso, corresponde al Tribunal con competencia en materia contencioso-administrativa llamado a conocer ordinariamente de este último recurso, dado el carácter accesorio que, en tales casos de ejercicio conjunto, adquiere la acción de amparo acumulada, que pasa a desempeñar en el proceso la función de medida cautelar dirigida a evitar que, durante la tramitación del recurso de nulidad, se lleguen a violar o continúen produciéndose vulneraciones a los derechos constitucionales del recurrente.

Dicho esto, corresponde a la sala entrar a precisar cual es el tribunal llamado a conocer ordinariamente de un recurso de nulidad como el interpuesto en e presente caso y en tal sentido observa que el acto recurrido en amparo y nulidad ha sido dictado por la Junta de Emergencia Financiera, creada originalmente mediante el Decreto N° 248 dictado por el Presidente de la República en fecha 29 de junio de 1994 (*Gaceta Oficial* N° 35.492 del 29 de junio de 1994), a través del cual fueron establecidas -con fundamento en el Decreto N° 241 del 27 de junio de 1994 (*Gaceta Oficial* N° 35.490 del 27 de junio de 1994) de suspensión de las garantías contempladas en los artículos 60, ordinal 1°, 62, 64, 96, 99 y 101 de la Constitución de la República- las Normas para garantizar la estabilidad del Sistema Financiero y proteger a los depositantes, que vinieron a complementar las disposiciones de la Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras, sancionada por las Cámaras Legislativas del Congreso de la República el 8 de marzo de 1994 y promulgada por el Presidente de la República el día 10 del mismo mes y año (*Gaceta Oficial* N° 35.418 del 10 de marzo de 1994).

Entre los considerandos del primero de los Decretos citados se expresó que ante la gravedad de la crisis por la que atravesaba el sistema financiero nacional, se requería que el Ejecutivo adoptara un conjunto de medidas extraordinarias a fin de corregir las irregularidades observadas y restablecer el norma funcionamiento de dicho sistema, agregando que por tal virtud se hacía indispensable unificar la dirección y control operativo del mismo, así como de las políticas y medidas que permitieran restablecer en él la estabilidad.

En atención a tales motivos, el citado Decreto N° 248 dispuso en su artículo 1° lo siguiente:

*“Artículo 1°.- Se crea una Junta, que será el organismo rector del sistema financiero, para atender la emergencia financiera, presidida por el Ministro de Hacienda e Integrada por el Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y protección Bancaria (FOGADE), el Superintendente de Bancos y tres personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales tendrá el carácter de Director Ejecutivo de dicha Junta. Las decisiones serán tomadas por mayoría.*



Por su parte, el artículo 2 del Decreto N° 248 asignó a la por él creada Junta de Emergencia Financiera las atribuciones conferidas al Consejo Superior de la Superintendencia Bancos, así como la toma de todas las decisiones para cuya adopción la Ley exige la opinión previa del Banco Central de Venezuela y finalmente la adopción de cualesquiera otras medidas que fueren pertinentes a la solución de la emergencia financiera.

Posteriormente y ya restablecidas las garantías constitucionales en cuya suspensión había fundado al presidente de la República el Decreto de creación de la Junta de Emergencia Financiera, el Congreso de la República sancionó el 29 de junio de 1995 la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, (*Gaceta Oficial* N° 4.931 del 6 de julio de 1995), en cuyo artículo 1° se atribuye al Presidente de la República la potestad de decretar, en Consejo de Ministros, la existencia de una situación de Emergencia Financiera cuando todo o parte del sistema de bancos e instituciones financieras o del sistema nacional de ahorro y préstamo presenten problemas de pérdidas de capital, liquidez, solvencia o desviaciones administrativas que afecten gravemente el normal funcionamiento del sistema de pagos la estabilidad del sistema financiero y la seguridad económica del país, declaratoria de emergencia que conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley y por única vez, no fue necesario cumplir, pues ante lo que dicha norma califica como la situación económica y financiera presente al momento de su promulgación, se dispone en ella la entrada en vigencia de las disposiciones de esta Ley a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*.

En el artículo 2 de este nuevo texto legal se regula nuevamente lo relativo a la conformación de la Junta de Emergencia Financiera, ya creada mediante el citado Decreto N° 248 del 29 de junio de 1994, no derogado expresamente por la nueva Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, pronunciándose la citada norma en los siguientes términos:

*Artículo 2°:* Decretada la emergencia financiera, el sistema de bancos e instituciones financieras y el sistema nacional de ahorro y préstamo serán regidos por una Junta de Emergencia Financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda, e Integrada por cinco miembros: El Ministro de Hacienda, quien la presidirá, el Presidente del Banco Central de Venezuela y tres (3) personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales será el Director Ejecutivo de la Junta. Las decisiones serán tomadas por mayoría”.

Al determinar las competencias que asume la citada Junta una vez declarada la existencia de una situación de emergencia financiera, dispone la nueva Ley que tiene a su cargo ejercer las funciones del Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras; las previstas a cargo de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras en los numerales 4,5,7,8,9,13,14,17 y 19 del artículo 161 y en los artículos 166, 167 y 168 de la Ley general de Bancos y Otras Instituciones Financieras y las previstas en la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y, finalmente, las correspondientes a la Junta Directiva del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) en los numerales 4 y 6 del artículo 215 de la citada Ley General de Bancos.

De las disposiciones indicadas precedentemente, dirigidas a establecer la conformación del autor del acto impugnado en el presente proceso, se puede extraer que la Junta de Emergencia Financiera es un órgano colegiado desconcentrado del poder Ejecutivo Nacional, carente de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente al de la República, en cuya integración se pone de manifiesto la determinante incidencia del Presidente de la República, a quien bien directa o indirectamente le corresponde la designación de todos sus miembros (dejando a salvo únicamente el control

que ejerce el Senado en cuanto al Presidente del Banco Central de Venezuela), y que se encuentra adscrita por expresa disposición legal a uno de los despachos del Ejecutivo Nacional, concretamente, aquél cuyo titular la preside.

Por otro lado, las normas destinadas a precisar las competencias que tiene a su cargo la referida Junta, ejercidas en situaciones de normalidad por otros entes u órganos distintos, revelan la vocación de extraordinariedad o el carácter coyuntural de la actuación de este especial órgano, llamado sólo a concentrar el ejercicio de los poderes de supervisión y control del sistema financiero y crediticio ante la existencia de situaciones extremas, constituidas por las circunstancias descritas en el artículo 1° de la Ley como aquéllas cuya ocurrencia da lugar a la declaratoria de una situación de emergencia financiera y, por tanto llamada igualmente a cesar en su operatividad al desaparecer tales especiales circunstancias, recordando así sus originales titulares esas competencias que temporalmente y sólo frente a la emergencia, le está dado legalmente ejercer a la Junta.

Las anteriores notas, en criterio de esta Sala, conducen a sostener que no obstante su carácter coyuntural o si se quiere *ad hoc* ante situaciones de emergencia en el sector, la Junta de Emergencia Financiera encuentra encuadramiento dentro de lo que se denomina ordinariamente como el Poder Ejecutivo Nacional y concretamente como órgano desconcentrado del mismo, lo que en principio y salvo posteriores precisiones, podría conducir a estimar que la competencia de esta Sala para conocer del recurso contencioso de anulación que se intente contra un acto emanado de dicha Junta, tal y como lo pretenden los apoderados de la recurrente, viene dada por el artículo 42, ordinal 10°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 43 *ejusdem*.

#### B. *Potestades*

##### a. *Potestad Sancionatoria*

**CSJ-SPA (474)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Tirso G. Guzman vs. República (Ministerio de la Defensa)

El artículo 107 del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6 prevé, a la letra lo siguiente:

“La facultad de imponer castigos disciplinarios, por una falta cometida, prescribe a los tres (3) meses, en cada caso”.

La precitada norma esta dirigida a limitar la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la jerarquía de las Fuerzas Armadas Nacionales y asegurar que los efectivos de esos cuerpos sólo puedan ser sancionados por hechos acaecidos dentro de los tres meses anteriores a la imposición de la sanción

Se previene así, la comisión de excesos por parte de la superioridad jerárquica, que ve limitada su potestad para sancionar las faltas e irregularidades que detecte dentro de la institución castrense, *únicamente* a los hechos ocurridos dentro de los tres meses anteriores a la fecha en que se pretende imponer la sanción en cuestión. En tal sentido, hay dos aspectos que deben resaltarse de esa norma.

En primer lugar, debe advertirse que en dicha disposición se alude a aquellos hechos - que con independencia de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que hubiere lugar- sólo son sancionables de conformidad con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. En consecuencia están sometidas a un régimen de prescripción especial.

En segundo lugar, dicho régimen de prescripción contempla un lapso *de tres meses* para la aplicación de la sanción, que persigue limitar la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad disciplinaria y evitar se produzcan castigos con finalidades distintas a aquellas que no sean otros que *reprimir y corregir la conducta indeseable de una manera inmediata*.

**CPCA****23-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Iraima López V. vs. República (Ministerio de la Defensa)

Denuncia el recurrente que en el caso del procedimiento sancionatorio se infringieron los principios *non bis idem*, contenido en el artículo 60, ordinal 8º, de la Constitución, pues indica que su representada es sancionada con tres amonestaciones escritas y dos destituciones sucesivas por el mismo hecho, y el de la *reformatio in peius*, pues, frente al mismo hecho o a la supuesta falta, la Administración primero amonesta y luego destituye sin que concurran o sobrevengan nuevos elementos de juicio. Se aumenta a su juicio la gravedad de la pena.

Al respecto debe observarse que de los autos se desprende que la destitución impuesta a la ciudadana IRAIMA LOPEZ fue consecuencia de una conducta continuada de insubordinación; concretamente, se le imputó el cargo de insubordinación constituido por la negativa a reconocer la titularidad de su jefe inmediato y no acatar sus órdenes. Con respecto a las amonestaciones a que hace referencia la querellante, se observa que efectivamente se le impusieron dos amonestaciones escritas, no tres. La primera, de fecha 9-10-89, por la "Negativa de acatar designación como Coordinadora para Revisión Programa Asignatura Geometría Descriptiva, según Memo-Rápido N° DIC-113 del Oct. 89", y fundada en el artículo 60, numeral 7, de la Ley de Carrera Administrativa. La segunda, de fecha 16-2-90, levantada sobre "Contenido de su SOLICITUD DE RECUSACION, referente a la Evaluación de Eficiencia correspondiente al AÑO 1989, efectuada por su Superior Inmediato...", fundamentada en el artículo 60, numeral 2, de la Ley de Carrera Administrativa.

La destitución se fundamenta, pues, en la conducta insubordinada de la querellante, la cual quedó demostrada en el curso del procedimiento. En efecto, tal como consta de los recaudos que fueron traídos a juicio, y que no fueron impugnados, por lo que debe acordárseles pleno valor probatorio, el Ingeniero MIGUEL ALVAREZ fue designado Jefe del Departamento de Ingeniería Civil por las autoridades del Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales (UPFAN), Núcleo Maracay, conforme al oficio N° DIC-IUPFAN N° 132 de fecha 27 de julio de 1989 (folio 28), que fue dirigido a la querellante (folio 166). No obstante, esta última declaró en el curso de la investigación que tal designación le fue comunicada oralmente por el Jefe de la División Académica en fecha 3 de mayo de 1989, pero que la misma -a su juicio- viola el Reglamento de Personal Docente y de Investigación del IUPFAN, el Reglamento de Personal Docente y de Investigación del IUPFAN, el Reglamento para el Personal Docente y de Investigación de los Institutos y Colegios Universitarios, el Código de Ética del Colegio de Ingenieros y la Ley del Ejercicio de la Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines, además de que "en tal designación no se me representó con iguales derechos, dada mi trayectoria profesional (folios 165 y 166).

Afirmó luego en sus declaraciones la ahora querellante que no fue notificada de la referida designación y que se enteró por mera casualidad, pues a su entender el Departamento de Ingeniería Civil no tenía “ninguna persona a cargo de su jefatura”, por lo que tuvo que acudir al “jefe inmediato para ese momento (...) para asistir al Congreso Internacional de Energía, Ambiente e Innovación Geológica (del 22 al 26-oct-89) y a las Primeras Jornadas sobre derecho y Urbanismo (del 26 al 28-oct-89)”.

De lo anterior se desprende, a juicio de la Corte, una evidente contradicción en las declaraciones respecto de la fecha en que la querellante tuvo conocimiento de la designación hecha para la Jefatura del departamento de Ingeniería Civil, así como el cuestionamiento que ella hacía de dicha designación.

Consta igualmente, independientemente de los hechos que dieron lugar a las amonestaciones escritas, que en fecha 15 de febrero de 1990 la querellante manifestó su voluntad, mientras se estuviera tramitando su reclamo, de no suscribir ninguna correspondencia emanada de la jefatura cuestionada por ella (folio 23). Igualmente consta que, a pesar de haberle solicitado su jefe inmediato un informe detallado del programa de la asignatura “Geometría Descriptiva”, no se lo entregó a éste sino al Ingeniero ALBERTO DE BASTO, Jefe del Departamento de Aeronáutica, lo que justificó la querellada aduciendo que ambos se lo habían pedido.

De todo lo anterior se desprende que, efectivamente, la ahora querellante mantuvo una reiterada actitud de desconocimiento de quien fue designado como su jefe inmediato; dicha funcionaria fundamentaba su conducta en la consideración de que la referida designación era violatoria de diversas disposiciones legales y reglamentarias y que era ella quien ha debido ser designada (folios 165 y 166). A juicio de esta Corte, el cuestionamiento de la legalidad o justicia del nombramiento de su jefe no puede ser justificación para desconocer el deber de obediencia a los superiores que tienen los funcionarios públicos, por lo que se encontraba efectivamente demostrada la causal de insubordinación.

Por tanto, no debe considerarse procedente el alegato de la violación del principio del *non bis n idem*. Así se declara.

Con respecto a la alegada violación del principio de la *non reformatio in peius*, observa esta Corte que en la respuesta a su recurso de reconsideración no le fue agravada la pena a la recurrente, sino que -acogiendo su alegato de que era incorrecta la calificación de falta de probidad se corrigió la misma y se estableció la calificación correcta de insubordinación. Por ello, también debe desecharse este alegato, debiéndose, por tanto, considerar improcedente la querrela.

5. *Administración con autonomía funcional: Contraloría General de la República*

**CSJ-SPA (565)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Ha reconocido en forma reiterada la Sala, la competencia de la Contraloría General de la República para controlar, vigilar y fiscalizar la legalidad de los actos de la administración activa que afecten el ingreso fiscal, con base en los artículos 234 de la Constitución y 38, 86 y 87 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República vigente. En ese sentido la Sala ha expresado que:

“El pragmatismo con que está concebido el artículo 234 de la Constitución Nacional no es susceptible de complicadas interpretaciones, pues claramente indica que la voluntad del constituyente, en cuanto se refiere a la cautela del patrimonio público, es que nada quede marginado de la intervención de la Contraloría, pues el interés supremo del Estado así lo requiere. En consecuencia, es necesario aceptar que en uso de sus potestades legales le corresponde al órgano contralor la vigilancia, fiscalización y control de todo aquello que tenga relación con el amparo, defensa, cautela y preservación del patrimonio público o del Estado, en su más amplio sentido, todo en aras de la aplicación correcta del principio de la legalidad sobre las operaciones, que como el mismo texto constitucional menciona, tenga que ver con los ingresos, gastos y bienes públicos”. (Sentencia de la Sala Político-Administrativa Especial Tributaria de fecha 16 de noviembre de 1995 - Corpoven, S.A. - Exp. 6.785).

La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, desarrollando los amplísimos términos en que está redactado el artículo 234 de la Constitución, regula las potestades de ese organismo.

En tal sentido, corresponde a la Contraloría General de la República, entre otras funciones, ejercer el control sobre los ingresos de las oficinas y empleados de Hacienda - artículos 38 y 39 de la Ley de Contraloría-, y formular los reparos que de dichos examen pudieran surgir -artículo 85 *eiusdem*-. Sin embargo, no le está dado a la Contraloría sustituirse en los órganos de la administración activa o desconocer los efectos de un convenio suscrito entre la contribuyente y la administración.

En efecto, tal como lo indicamos precedentemente, mediante la suscripción de esos acuerdos, la Administración en ejercicio de sus potestades legalmente conferidas por la Ley de Hidrocarburos convino con la contribuyente las normas para la determinación del monto a liquidar por concepto de impuesto de explotación por transporte de sus productos, el cual surtirá todos sus efectos jurídicos hasta tanto no sea declarada su nulidad en un procedimiento ventilado ante el órgano jurisdiccional competente.

Estima esta Sala Política Administrativa, que reconocerle a la Contraloría facultades para desconocer o desaplicar discrecionalmente, los convenios celebrados por la Administración sería equivalente a permitir reconocerle a la Contraloría facultades para desconocer o desaplicar discrecionalmente, los convenios celebrados por la Administración sería equivalente a permitir una sustitución de la entidad fiscalizadora en la administración fiscalizada, desde que dichos convenios constituyen una manifestación de la voluntad de la Administración por lo que respecta a la forma como van a ser recaudados los tributos que correspondan pagar a los contribuyentes. Así se declara.

#### 6. *Responsabilidad administrativa*

**CSJ-SPA (805)**

**5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Concluido el análisis sobre el carácter el Dictamen emitido por la Procuraduría General de la República, procederemos a analizar la segunda de las controversias planteadas relativa a la procedencia o no de los daños y perjuicios constituidos por el mayor daño, producido por la pérdida del valor adquisitivo del bolívar durante el lapso en que persistió la mora en el pago de las obligaciones por parte de la República.

En la doctrina venezolana, existen discrepancias sobre la procedencia o no de los mayores daños en aplicación de la norma establecida en el artículo 1277 del Código Civil, el cual establece:

*“Artículo 1277: A falta de convenio de las obligaciones que tienen por objeto una cantidad de dinero, los daños y perjuicios resultantes del retardo en el cumplimiento consisten siempre en el pago del interés legal, salvo disposiciones especiales”.*

Los autores que niegan la obligación de indemnizar el mayor daño causado por el retraso en el cumplimiento de las obligaciones dinerarias, basan sus opiniones en la aplicación estricta del principio consagrado en el artículo 1.277 del Código Civil atendiendo al adverbio “siempre”, el cual, según concluyen, debe entenderse como sin excepciones en el caso civil.

Para estos autores, el interés moratorio es el único resarcimiento que el acreedor debe recibir por el retardo culposo del deudor. Ninguno de estos autores hace referencia a la evidente inequidad en la que se puede incurrir a través de la aplicación literal de dicho artículo, desatendiendo de esta manera al más elemental principio de equidad.

La Corte observa que la referida proposición doctrinal no resuelve el fondo del problema, que es el evidente daño patrimonial que sufre el acreedor, una vez constituido en mora el deudor, como consecuencia de la depreciación que sufre la moneda, mucho más evidente en estos días de economía altamente inflacionaria.

No tomar en consideración la depreciación de la unidad monetaria permitiría a los deudores de mala fe apearse al artículo 1.277 del Código Civil en franca perturbación del patrimonio del acreedor.

Otros autores, entre ellos el Dr. José Melich Orsini, sostienen opiniones favorables al resarcimiento del mayor daño, afirmando que:

(Omissis) “...el retardo del deudor en hacer honor a su compromiso pecuniario puede acarrear a su acreedor daños muchos más graves que la simple frustración del crédito que le produciría la eventual colocación de su capital. Ello sin contar con la amplia vía que se abre a los deudores inescrupulosos para jugar maliciosamente con la rígida aplicación del principio nominalístico en épocas de frecuentes y abruptas devaluaciones monetarias”.

En sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 23 de enero de 1993 (caso: Hotel Isla de Coche), fue reafirmada la tesis sostenida por la Sala de Casación Civil (Sentencias de fechas 14 de febrero de 1990 y 30 de septiembre de 1992), en las cuales se admite la indexación de las cantidades debidas por el deudor en base al aumento o desvalorización de la moneda. En la misma se estima que la indemnización constituye una obligación de valor cuyo monto debe ser reajustado desde la fecha del hecho dañoso hasta el momento del pago efectivo.

En el presente caso se ratifican los criterios jurisprudenciales que la Sala ha mantenido sobre la materia.

Ahora bien, habiendo resuelto el problema del resarcimiento del mayor daño con la declaratoria de que sí procede su resarcimiento cuando se experimenta una devaluación al mismo tiempo que se verifica un retardo en el cumplimiento de una obligación pecuniaria, nos encontramos frente al problema de la prueba del mayor daño en las obligaciones dinerarias, materia sobre la cual el representante de la República sostuvo,

en su escrito de contestación de la demanda y en informes, que en caso que esta Corte considere procedente los criterios que sustentan la indemnización por mayor daño, producto de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda acaecida luego del incumplimiento, o retardo en el cumplimiento por parte del deudor el mayor daño sufrido por las empresas demandantes debería declararse sin lugar debido a que el mismo no fue debidamente probado durante el proceso administrativo previo ni durante el presente proceso.

En relación con lo anterior es dable concluir y así lo ha declarado esta Corte en reiteradas oportunidades, que la permanente devaluación de la moneda nacional constituye un hecho notorio y por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 506 del Código de Procedimiento Civil de Venezuela, no es objeto de prueba (“NOTORIA NON EGENT PROBATIONE”).

En el presente caso ha quedado plenamente comprobado, el retardo en el cumplimiento de su obligación dineraria por parte del Ministerio de la Defensa, y por consiguiente las empresas demandantes tienen derecho a que se les indemnice por el mayor daño que han sufrido debido a la abrupta devaluación del bolívar producida desde la fecha en que el Ministerio de la Defensa debió efectuar el pago y el momento en que efectivamente lo hizo.

Ahora bien, en el presente caso se evidencia que el Ministerio de la Defensa ordenó el pago del capital y de los intereses moratorios adeudados, lo cual se verificó en fecha 27 de octubre de 1988, pero se negó a reconocer el pago de cantidad alguna por concepto de mayor daño lo que conduce a esta Sala a determinar durante que periodo y en que forma debe calcularse el monto del daño mayor.

De conformidad con la jurisprudencia de esta Sala arriba citada, el cálculo del daño mayor sufrido por las empresas demandantes tendrá como punto de partida la fecha en que quedó constituido en mora el Ministerio de la Defensa, hasta la fecha en que se produjo el pago del capital por parte del citado Ministerio (27 de octubre de 1988) y deberá aplicarse sólo a la suma de capital adeudado por el Ministerio de la Defensa al momento en que se constituyó en mora.

Una vez establecida dicha suma, a la misma deberá calcularse la corrección monetaria desde la fecha en que se constituyó en mora el Ministerio de la Defensa hasta que pagó el capital (27 de octubre de 1988) utilizando como base de cálculo para la corrección monetaria el promedio ponderado por el Banco Central de Venezuela, teniendo en cuenta como referencia la tasa pasiva anual utilizada por la Banca Comercial.

En base a las anteriores consideraciones, esta Sala estima que las empresas demandantes tienen derecho a ser indemnizadas por los daños y perjuicios constituidos por el mayor daño sufrido como consecuencia de la pérdida del valor adquisitivo del bolívar producido por el retardo en el cumplimiento de su obligación por parte del Ministerio de la Defensa, así como por su negativa en reconocer el pago de dicha indemnización, tal y como había quedado establecido en el Dictamen que en el presente caso emitiera la Procuraduría General de la República y que fue aceptado tanto por las empresas demandantes como por el Ministro de la Defensa. Así se declara.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Código de Procedimiento Civil el cálculo de la suma que deberá pagar la República de Venezuela a las empresas demandantes por concepto de daño mayor se efectuará mediante experticia complementaria del fallo, la cual deberá realizarse atendiendo a los parámetros establecidos en la presente sentencia.

## CSJ-SPA (575)

18-7-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Ahora bien, la doctrina patria ha descrito el hecho ilícito como la actuación u omisión culposa que causa daño, no tolerada ni consentida por el ordenamiento jurídico positivo. Se señalan, por tanto, como elementos del hecho ilícito: 1) la actuación u omisión; 2) la ilicitud de la acción u omisión; 3) el daño; 4) la relación de causalidad; y 5) la culpa.

Igualmente, distingue la doctrina distintos supuestos de responsabilidad extracontractual por hecho ilícito:

1.- Responsabilidad directa, ordinaria o por hecho propio, en la que el agente materia responde frente a la víctima por las consecuencias de su propia acción u omisión; es decir, la culpa proviene del indicado agente material del daño, produciéndose una relación de causalidad física, un vínculo natural de causa (acción u omisión) a efecto (daño sufrido por la víctima), exigido por el legislador en este supuesto, por lo que el civilmente responsable a título personal es el que ha ejecutado dicha acción u omisión.

2.- Responsabilidad indirecta o por hecho ajeno, cuando el hecho -u omisión- que de un modo inmediato causó el daño ha sido cometido por una persona distinta de la que es obligada a responder ante la víctima. En este supuesto, tanto la culpa como el vínculo causal los presume la ley, por lo que los casos deben estimarse taxativos. En tal sentido, señala la doctrina patria:

“No existiendo, pues, entre nosotros responsabilidad por hechos ajenos sino por expreso mandato legal, podemos afirmar sin vacilación que en nuestro derecho positivo se ha consagrado la opinión preponderante en el extranjero de que las responsabilidades por hecho ajeno constituyen un *numerus clausus* (DOMINICI, II, p. 613; SANJO, III, N° 46, p. 57; JUMMEROW, op. Cit., p. 44). La doctrina extranjera se manifiesta igualmente en favor del carácter excepcional de los textos que consagran la responsabilidad por hecho ajeno, así: en Francia, MAZEAUD-TUNC, I, N° 715 y sigts. p. 833 y sigts: SAVATIER, I, N° 255, p. 325; JOSSERAND, II, 1°, N° 494, p. 380; en Bélgica, DE PAGE, II, N° 966, p. 917; en Argentina, HENOCH D. AGUIAR, N° 78, p. 20; en España, PUIG PEÑA, IV, Cap. XXVI, p. 577; y respecto de la (ex) Unión Soviética, ANDREA DE CAPUA, MARIO BATTAGLINI y VITTORIO MARTUSCELLI: (II Codice Civile della Russia Soviética, p. 128); lo que no es obstáculo, claro está, para que en los casos no previstos pueda todavía declararse la responsabilidad civil de una persona, en relación con actos ejecutados por otra, con apoyo directo en la fórmula general del artículo 1.185 del Código Civil que consagra la responsabilidad por la propia imprudencia o negligencia. El tener que acudir a esta disposición implica, sin embargo, una muy apreciable diferencia con la situación que se presentaría de existir entre nosotros una regla general de responsabilidad civil por hecho ajeno. En efecto, *cuando se demanda a una persona que no es expresamente declarada responsable en virtud de algún texto legal, el demandante tiene que probar la culpa (dolo, imprudencia o negligencia) del demandado*; en cambio, cuando la ley presume tal culpa, el demandante se beneficia de esta inversión de la carga de la prueba. Esta circunstancia de operar la responsabilidad civil por hecho ajeno mediante presunciones legales explica también por que deben considerarse



taxativos los casos de responsabilidad por hecho ajeno establecidos por la ley, pues se admite generalmente que las presunciones legales son susceptibles de extensión análoga...” (JOSE MELICH ORDINI: Responsabilidades Civiles Extracontractuales, Ediciones Amón, C.A., Caracas, 1981, pp. 38 y 39).

3.- El tercer supuesto está referido a la responsabilidad civil de una persona por daños causados por animales y cosas, de su propiedad o bajo su guarda o cuidado (artículos 1.192 y 1.193 del Código Civil).

Visto por tanto lo anterior, resulta necesario concretar cuál es el supuesto de responsabilidad extracontractual al que alude la parte actora en su libelo de demanda y si resulta correcto su planteamiento.

Establece claramente la parte demandada en su escrito libelar que la Compañía Shell de Venezuela Limited procedió en 1958, de manera ilegal (ilicitud de la actuación) a instalar un oleoducto que cruzó el terreno supuestamente propiedad de los actores, procediendo de igual modo a cercar parte del mismo. Que esta actuación de la referida empresa le ocasionó daños y perjuicios. Ahora bien, en el presente caso, habiendo sido ejecutada la presunta acción ilícita -causante del daño- por la mencionada Compañía Shell de Venezuela Limited y como quiera que la responsabilidad directa, ordinaria o por el hecho propio -antes referida como primer supuesto- es *personal*, no es posible sostener que haya operado la transferencia de este tipo de responsabilidad extracontractual a Maraven, S.A. en su condición de “causahabiente”.

El segundo supuesto, responsabilidad civil indirecta o por hecho ajeno exige, como condición, que se trate de uno de los casos taxativos establecidos por la ley o que la parte demandante pruebe la culpa (dolo, imprudencia o negligencia) del demandado. Ello viene a corroborar la regla conforme a la cual “para ser responsable es necesario ser culpable”.

En tal sentido, conviene precisar que Maraven, S.A., fue constituida, al igual que otras filiales de Petróleos de Venezuela, S.A., con posterioridad a la nacionalización de la industria petrolera ocurrida en el año 1975, por lo que no existiendo para 1958 (año en que ocurrieron los hechos dañosos) dicha persona jurídica, resulta simplemente imposible alegar y probar su culpa, por cuanto, en atención a los principios generales de la materia, “la imputabilidad es una condición previa y anterior a la culpa y es a su vez esencial a esta noción...” (Eloy Madura Luyando: Curso de Obligaciones, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1975, p. 619).

El tercer supuesto, responsabilidad extracontractual por daños causados por animales y cosas, debe lógicamente descartarse por no corresponder, como se puede observar de los hechos narrados en el libelo de demanda, con el caso de autos.

Por otra parte, aun cuando oportunamente se hubiera demandado a la supuesta empresa causante del daño, Compañía Shell de Venezuela Limited o Compañía Shell de Venezuela N.V., y hubiese sido ésta condenada a la reparación de los daños y perjuicios, estimados en una cantidad determinada, la deuda líquida y exigible tampoco hubiese podido ser asumida, por prohibición expresa de la Ley, ni por la República, ni por Maraven, S.A. En efecto, señala el artículo 18 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, lo siguiente:

*“El Estado, salvo lo previsto en el artículo 23 de la presente Ley (Prestaciones Sociales de los Trabajadores Petroleros), no asumirá obligación alguna por pasivos que los concesionarios tengan con terceros, dentro o fuera del país. Cuando sobre los bienes transferidos al Estado conforme a la presente ley existan créditos*

privilegiados o hipotecarios, tales créditos se trasladarán a la indemnización, una vez hechas las deducciones previstas en los artículos 15 y 17 de esta ley, en las mismas condiciones en que dicha indemnización haya de ser pagada a los concesionarios expropiados.

No tendrán ningún efecto, a los fines de determinar el valor neto de los bienes expropiados a que se refiere el artículo 15 de esta ley, las revalorizaciones de cualquier naturaleza que hayan efectuado los concesionarios durante el tiempo anterior a la promulgación de esta ley”. (Subrayado de la Sala).

Todo lo antes expuesto conduce a este Alto Tribunal a afirmar que, aun cuando estuviesen comprobados los extremos de la supuesta existencia de una propiedad de la parte actora que ha sufrido un daño ilícito, faltaría siempre el elemento culpa imputable a la empresa demandada, constituida mucho años después de la producción de los supuestos daños. Distinto sería si la acción interpuesta lo fuese, como lo sostienen los abogados de la empresa Maraven, S.A., de reivindicación de la propiedad inmueble, ya que, en la hipótesis de no haber sido adquirida la misma por la Compañía Shell de Venezuela Limited, tampoco la habría podido transferir a la República ni ésta a Maraven, S.A., lo que ciertamente impondría la revisión de los títulos de propiedad y la verificación de lapsos de prescripción, entre otras circunstancias. Pero no siendo el caso, y teniendo esta Sala que sujetarse a los términos de la acción propuesta, debe en consecuencia declarar su improcedencia. Así se declara.

7. *Derechos y garantías constitucionales*

A. *Derechos individuales*

a. *Derecho a la igualdad y a la no discriminación*

**CSJ-CP (789)**

**3-07-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Andrés Emilio Delmont Mauri y José Lira Bernal.

**La caución exigible a los partidos políticos o grupos electorales postulantes de candidatos constituye una transgresión flagrante al derecho genérico a la igualdad y no discriminación.**

Pasa la Corte a decidir sobre la alegada inconstitucionalidad de los preceptos legales antes transcritos, y al respecto observa:

1.- La primera argumentación formulada en contra de la constitucionalidad de los artículos de la Ley Orgánica del Sufragio, que establecen la exigencia a las organizaciones y partidos políticos de presentar una caución para que sean admitidas las postulaciones que presentasen, se refiere a la supuesta extralimitación del Congreso de la República al establecer, por ley, causales de inelegibilidad, las cuales son de reserva constitucional, es decir, sólo pueden estar contenidas en la Carta Magna. Ello supuestamente transgrede los artículos 110, 112 y 117 de la Ley Fundamental.

Es el caso que si bien comparte la Corte la afirmación de que la consagración de condiciones de elegibilidad y cualquier limitación al respecto son de exclusivo rango constitucional, por lo que de hacerlo una ley -sin la autorización previa de aquella- estaría viciada de inconstitucionalidad y en consecuencia sería inválida; sin embargo, luego de verificado en el caso concreto por la Corte el carácter de la exigencia contenida en las disposiciones impugnadas, le resulta concluyente que dicha caución electoral prevista en la Ley Orgánica del Sufragio no puede incluirse dentro de las causales de inelegibilidad que, como tales, se refieren a limitaciones absolutas y permanentes o simplemente relativas y temporales por las cuales algún ciudadano que, en principio tiene capacidad electoral pasiva queda imposibilitado de acceder a las elecciones para optar por determinados cargos públicos.

En efecto, no es dicha caución una nueva causal de inelegibilidad, por cuanto no es una condición que deben cumplir los ciudadanos para ser elegibles ni constituye una limitación personal al derecho a ser electo. Esa figura ideada en la vigente Ley Orgánica del Sufragio, que es exigible a los partidos políticos o grupos electorales postulantes de candidatos, debe encuadrar, en todo caso, dentro de la libertad que tiene el legislador, a los fines de reglamentar lo relativo al régimen electoral y a las elecciones en si, de acuerdo con los artículos 136, ordinal 24 y 139 de la Constitución, por lo que la presente denuncia resulta improcedente, y así se declara.

2.- Ahora bien, el hecho de que, como tal, la caución electoral prevista legalmente no constituya una causal de inelegibilidad no significa que ella, no obstante se ajuste totalmente a las disposiciones constitucionales. Por el contrario, a juicio de esta Corte, siguiendo la argumentación de la Sala Político-Administrativa en decisión del 26 de octubre de 1995, (Caso: Movimiento Electoral del Pueblo M.E.P.), los artículos de la Ley Orgánica del Sufragio, que exigen a los partidos políticos y demás grupos de electores una caución para la admisión de las postulaciones que presenten para las elecciones para cargos públicos, constituyen una transgresión flagrante al derecho genérico a la igualdad y no discriminación contenido en el artículo 61 de la Carta Magna y el cual, en el ámbito de la igualdad entre partidos políticos, encuentra consagración expresa en la parte final del artículo 114 ejusdem.

En efecto, el primero de los artículos constitucionales indicados (61) prohíbe, -de acuerdo a la interpretación que reiteradamente ha dado esta Corte-, además de cualquier tipo de discriminación en virtud de la raza, sexo, credo o condición social, aquellas desigualdades que se presenten al resolverse o tratarse situaciones de particulares que, en principio, son similares. El segundo, por otra parte, establece en su parte final como una orientación al legislador, el que deberá garantizar la igualdad ante la ley de los partidos políticos, de donde se desprende el principio de la no discriminación como un derecho subjetivo de estos, susceptible de ser sancionado si es violado, sea por el propio legislador como por cualquiera que se niegue a respetarlo.

De ahí surge que la exigencia a todos los partidos políticos de presentar cauciones para poder realizar sus postulaciones para candidatos a cargos públicos contraría dichas disposiciones constitucionales, por cuanto tal requerimiento perjudicará de manera directa y posiblemente insalvable la actuación política de partidos políticos minoritarios o grupos de electores pequeños que no posean suficientes medios económicos para poder sufragar tales gastos, mientras que otras organizaciones políticas, que cuentan con suficientes ingresos, no resultarán ostensiblemente afectadas. Lo anterior se refuerza si se atiende a que la caución electoral legalmente prevista ha sido fijada por el Consejo Supremo Electoral, -en la Resolución del 9 de agosto de 1995 también impugnada- mediante el pago de un monto determinado, en dinero efectivo, por anticipado.

Por tanto, esta Corte considera que las disposiciones legales cuestionadas son, por sí mismas, violatorias de los preceptos fundamentales consagrados del principio de no discriminación, al establecer una condición que repercutirá de una forma negativa para algunos partidos políticos o grupos de electores, mientras que para otros, que cuentan con medios económicos suficientes como para no ver su actividad en nada menoscabada por el requerimiento legal, servirá más bien como un instrumento positivo que de alguna manera podría ser relevante al momento de determinar su permanencia preeminente en el ámbito político nacional.

En consecuencia, procede la declaratoria de nulidad total del ordinal 24 del artículo 43, y de los artículos 166 y 167 de la Ley Orgánica del Sufragio, así como la nulidad parcial de los artículos 96 y 100 *eiusdem* que, en su parte final requieren “constancia de haber prestado la caución exigida por el Consejo Supremo Electoral”, e igualmente la nulidad de la Resolución de fecha 9 de agosto de 1995 del Consejo Supremo Electoral, en razón de que dichas disposiciones legales y el texto de la Resolución del máximo órgano electoral contrarían abiertamente los artículos 61 y 144 de la Constitución de la República.

En cuanto a los artículos 196 y 220 de la Ley Orgánica del Sufragio, se mantienen vigentes en plenitud, en virtud de no tener relación con las cauciones electorales. Así se declara.

#### *Voto Salvado*

La suscrita, *Dra. Hildegard Rondón de Sansó*, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que declara la inconstitucionalidad de los artículos 43 (ordinal 24), 166 y 167 de la Ley Orgánica del Sufragio, así como de los artículos 96 y 100 *in fine*, relacionadas con la caución electoral establecida por la misma ley, y la Resolución N° 959809-166 del 9 de agosto de 1995, dictada por el Consejo Supremo Electoral, reguladora de la aludida caución que debían presentar los partidos y agrupaciones políticas para postular candidatos para las elecciones de cargos públicos.

Observa la disidente que el fallo rechaza el alegato de los recurrentes de que las normas impugnadas por los mismos, relativas a la exigencia a las organizaciones y partidos políticos de presentar una caución, para que sean admitidas las postulaciones que presenten por ante el Consejo Supremo Electoral, transgreden los artículos 110, 112 y 117 de la Constitución. Al efecto se indica en la sentencia que las normas impugnadas no establecen causales de inelegibilidad ya que las limitaciones de los sujetos que teniendo en principio capacidad electoral pasiva, quedan imposibilitados de acceder a las elecciones. A pesar de lo anterior consideró la Corte que la caución exigida para la admisión de las postulaciones constituye violación flagrante de los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 61 de la Constitución que, en el ámbito de los partidos políticos figura en el aparte final del artículo 114 *eiusdem*.

Al respecto observa la disidente, tal como lo hiciera en el voto salvado a la sentencia de fecha 27 de octubre de 1995, de la Sala Político-Administrativa que acordara amparo contra los artículos anulados en el presente fallo en relación al partido político Movimiento Electoral del Pueblo (M.E.P.), (expediente N° 11952), que las condiciones de elegibilidad pasiva establecidas a nivel constitucional, se refieren a los únicos requisitos subjetivos que se exigen a los postulados, como lo son: ser elector, esto es, venezolano mayor de dieciocho (18) años, salvo los candidatos en las elecciones municipales, respecto a los cuales, la Ley podrá otorgar la condición de elector a los extranjeros cuando llenen determinadas condiciones que ella misma establezca.

Las restantes condiciones con saber leer y escribir; la mayoría de edad fijada en veintún (21) años y la idoneidad exigida por la Ley para el ejercicio de determinados cargos. Como puede apreciarse, lo que establece el artículo 112 de la Constitución, son las *condiciones subjetivas* de la elegibilidad pasiva, sin que ello impida que la Ley electoral fije determinados supuestos necesarios para la comparecencia a los procesos electorales: Así, el haberse separado en forma absoluta de los cargos, por lo menos tres (3) meses antes de la fecha fijada para las elecciones, el caso de quienes sean postulados para el cargo de Presidente de la República; o bien, los requisitos constitucionales que rigen para los diputados y senadores contemplados en el artículo 140 de la Constitución, ordinales 1º, 2º y 3º, previendo incluso, la creación de otras causales de inelegibilidad en su último aparte.

Las necesidades relativas a la celebración de la elecciones, están contempladas a todo lo largo del estatuto del sufragio, señalándose lo concerniente al domicilio; a la residencia; a la exclusión del servicio activo de las Fuerzas Armadas Nacionales y a la no exclusión del Registro Electoral Permanente.

En consecuencia de lo antes señalado, no es cierto que el artículo 112 sea un núcleo cerrado de condiciones absolutas e inmutables para el ejercicio de la elegibilidad activa, sino las bases subjetivas o punto de partida de tal condición que no sólo se integra con los requisitos taxativos, sino también con otros que resultan de la misma naturaleza de la situación, como podría ser la demencia del candidato propuesto.

Al respecto no puede la disidente menos que remitirse a la sentencia de Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia dictada en fecha 27 de noviembre de 1990 en el caso de Acacio Germán Sabino Fernández (expediente N° 0389), en el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7 y 8 de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, en ponencia del Dr. Duque Corredor, en la cual se expresan los conceptos que a continuación se transcriben: *“En la técnica de la interpretación constitucional se debe evitar la interpretación estricta y literal, porque siendo la Constitución el instrumento regulador de la organización del Estado y de los límites de los Poderes Públicos, y el que reconoce los derechos fundamentales de la persona frente al mismo Estado, sus normas son más fuentes generales que reglas particulares. Así se ha dicho por la jurisprudencia fundadora de la interpretación de la supremacía constitucional, que en la Constitución existe un derecho original, representado por los principios que el pueblo al adoptar su Texto Fundamental quiso orientaran su gobierno, y que por eso son permanentes, y que también deben ser los que han de privar en la técnica de la interpretación constitucional a la hora de confrontar aquél Texto con la ley...”* ...*(omissis)*... *“De modo que las normas que la misma Constitución contemple deben interpretarse dentro de un contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principios que insuflan un tipo de fisonomía al Estado. En efecto, este dinamismo de la vida política no puede ser aprehendido y normado plenamente por unos cuantos artículos recogidos en la Constitución, las más de las veces de corte esquemático”* ...*(omissis)*... *“Así se puede concluir, en que ‘Por su propia naturaleza la Constitución no tiende, así pues, a regular (todos) los supuestos concretos, sino abarcar la totalidad el Estado y la totalidad del proceso integrador. Y es esta misma finalidad la que no solo permite, sino que inclusive exige del interprete constitucional una interpretación extensiva y flexible, que difiere en gran medida de cualquier otra forma de interpretación jurídica’...”*

Cita la sentencia una doctrina reciente sobre la materia de elegibilidad e inelegibilidad, en la cual se expresa: *“Sin embargo, podría plantearse la posibilidad de establecer requisitos o exigencias adicionales a los establecidos en el texto constitucional, como sería, por ejemplo, la condición de residencia durante un tiempo determinado en*

*la circunscripción correspondiente, para poder optar a la candidatura ...(omissis)...” De otra parte, también la Constitución y la Ley Orgánica del Sufragio establecen condiciones de elegibilidad para determinados cargos, las cuales descansan fundamentalmente en la incompatibilidad establecida en las normas derivadas del ejercicio de determinados cargos, al momento de postularse a la elección”.*

La disidente se adhiere a la tesis expuesta en el fallo parcialmente transcrito, por lo cual, considera que no hay violación alguna del artículo 112, a menos que se parta de un criterio totalmente restrictivo de las facultades de regulación del proceso electoral que lleven a la consideración de que es suficiente con llenar las solas previsiones de la norma del artículo 112 para poseer plenamente el derecho a la elegibilidad pasiva. De mantenerse tal criterio, deberían derogarse por inconstitucionales la mayoría de las normas que establecen la reglamentación del proceso electoral, ya que ellas en una forma u otra podrían en cualquier momento impedir que un sujeto venezolano, mayor de edad, que sepa leer y escribir y tenga la aptitud para un cargo, pueda ser postulado como candidato.

En virtud de lo precedentemente expuesto considera la disidente, que sólo en base a una interpretación cerrada y estática del texto constitucional, podría considerarse vulnerada la norma del artículo 112 en el caso planteado por los actores.

Ahora bien, respecto al derecho genérico de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 61 de la Constitución que se considera violado, así como de su consagración específica en el aparte final del artículo 114 ejusdem, estima la disidente que las mismas razones por las cuales precedentemente se negó la inconstitucionalidad de las disposiciones por no ser violatorias de la inelegibilidad activa, rigen respecto de los anteriores alegatos por cuanto la facultad del establecimiento de la caución deja en manos del Consejo Supremo Electoral el crear y regular mecanismos de control para el logro de una mayor eficacia del proceso.

La igualdad de los partidos ante la ley, no queda afectada en el supuesto caso de que agrupaciones electorales pequeñas tuviesen que perder el depósito necesario para hacer las postulaciones, por cuanto tal eventualidad no depende del tamaño de las mismas sino del arrastre de sus postulaciones, tanto es así, que una alianza de partidos pequeños puede otorgarle el triunfo electoral a un candidato, en oposición a los grandes partidos.

Por otra parte si se analizan con detenimiento los artículos impugnados se aprecia que los mismos no violan el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que el tratamiento que las normas otorgan es idéntico para todo los partidos políticos y grupos de electores en el sentido de que la exigencia de la caución para presentar las postulaciones en forma alguna plantea discriminación, limitándose a hacer diferencias respecto al monto de la caución de acuerdo con los cargos para los cuales las postulaciones se efectúan.

En todo caso, el resultado electoral definitivo que habrá de obtenerse dependerá de la soberanía popular ejercida a través del voto y no de la clasificación contenida en la norma impugnada.

El derecho a la igualdad y no discriminación alude a todas las situaciones en las cuales, sin ningún motivo se resuelven en forma distinta planteamientos iguales, y se lesione con ello el principio en virtud del cual ante una misma situación todos han de tener idénticos derechos.

Estima la disidente que las razones prácticas que movieron al Consejo Supremo Electoral a establecer el sistema de las cauciones, razones esta que aparecen en el informe presentado por sus representantes en el proceso de la acción de amparo constitucional

contenido en el expediente 11952 de la Sala Político-Administrativa precedentemente mencionado, resultan valederas, ya que el mismo explica cuán oneroso resulta para el sistema electoral cada nueva candidatura que, en vista del régimen imperante, debe aparecer en el llamado “tarjetón” que es el medio a través del cual el ciudadano ejerce su derecho al voto. Así, se señala el costo que para dicho organismo implica cada nueva postulación sobre todo en los casos en que sea considerable el número de votantes.

Considera la disidente que en materia de inconstitucionalidad el criterio para declarar la nulidad debe ser la violación directa, manifiesta e irrefutable por parte de la norma impugnada de la disposición constitucional que inspira el sistema dentro del cual la misma se ubica. Por otra parte, respecto a la escogencia legislativa del medio o sistema mediante el cual ha atenderse a los fines que regula, siempre y cuando no se incurra en las violaciones precedentemente aludidas, el legislador tiene el poder de decidir cual es el más favorable a los intereses tutelados, sin que el simple desacuerdo de los recurrentes con el escogido, pueda constituir en válido sustento de la inconstitucionalidad por cuanto lo que está en juego es la libertad normativa del legislador constantemente reconocido en la jurisprudencia de esta Corte (ver entre otras sentencia de fecha 25 de enero de 1993, Expediente N° 0301).

*Voto Salvado del Dr. Humberto J. La Roche*, el Magistrado que suscribe, deplora discrepar de sus compañeros de la Corte y salva su voto en el presente caso. Aun cuando la decisión de la mayoría declara parcialmente con lugar la acción de amparo e impugnación presentados el 5 de septiembre de 1995, el disidente conceptúa que el libelo en su totalidad ha debido ser objeto de declaratoria sin lugar, por las siguientes razones:

#### I

La parte petitoria de la demanda es la siguiente:

“1) que se admita, sustancie y declare con lugar el presente Amparo Constitucional, ejercido conjuntamente con el Recurso de Nulidad parcial por Inconstitucionalidad contra los Artículos 43, Ordinal (sic) 24, 96, 100, 166 y 167, referentes a la Caucción Electoral, de la Ley Orgánica del Sufragio y la Resolución N° 950809-163, de fecha 9 de Agosto de 1995, emanada del Consejo Supremo Electoral, y en consecuencia esta alto Tribunal decrete:

2) Medida Cautelar de Amparo para que se suspendan los efectos de los Actos administrativos sucesivos, dictados por el Consejo Supremo Electoral en aplicación de los Artículos cuya nulidad demandamos por violaciones a los derechos constitucionales y las infracciones directas a la Constitución y por la evidente amenaza de ejecución sobre las sumas depositadas a nombre del Consejo Supremo Electoral como garantía.

3) Medida Precautelar Innominada prevista en el Artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, para que se suspendan las retenciones de las cauciones en las cuentas bancarias que el Consejo Supremo Electoral aperturó para estos fines; así como la ejecución de las mismas, si para esa oportunidad no se ha decidido (sic) el Recurso de Nulidad.

4) Declare con Lugar (sic) en la Definitiva la Nulidad por Inconstitucionalidad de los Artículos 43, Ordinal (sic) 24, 96, 100, 166 y 167, referentes a la Caucción Electoral, de la Ley Orgánica del Sufragio y la Resolución N° 950809-163, de fecha 9 de Agosto de 1995, emanada del Consejo Supremo Electoral”.

Se hace constar que decidido el amparo en época de vacaciones y en ausencia del disidente, nada tiene que exponer sobre el mismo.

## II

El disidente observa:

El derecho a la igualdad está previsto en la Constitución de la República en esta forma:

“No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación. No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas. No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias”.

La teoría constitucional de algunos países, como Alemania y España colocan a la igualdad dentro de la llamada concepción de “los Valores Superiores”. Estos conceptos se han estructurado como:

“producto de una cultura progresivamente secularizada, tolerante con una forma de poder y de Estado, que pretende el monopolio del uso de la fuerza, individualista, pluralista, con una legitimidad racional que configura reglas del juego objetivo para el acceso y el ejercicio del poder con un consenso que controla y limita al poder (ver Peces Barba, Gregorio, “*Los Valores Superiores*”, Madrid. No tiene fecha de publicación)”.

En España existe esta incorporación, como decisión del Poder Constituyente, de los principios de libertad, de justicia, *igualdad* y pluralismo político (Art. 1 de la Constitución Española de 1978).

De este modo, los objetivos éticos propios del Estado Social y Democrático de Derecho se positivizan en los Valores Superiores que son así moralidad positiva y también moralidad crítica del sistema.

Ciertamente, el valor de la igualdad si bien puede considerarse como exigencia constante de la vida colectiva, ha experimentado interesantes cambios en lo referente a su significación, conferido y relevancia social, a lo largo del proceso histórico que se ha vivido.

En materia de elecciones, la teoría moderna de la igualdad se expresa fundamentalmente en la ampliación de los sistemas electorales, pero tal situación tiene dos puntos diferentes en su expresión:

a) La primera, con arreglo a la cual es la creencia de que cada uno es el mejor juez de su propia conveniencia.

b) La otra, preconizada por J.J. Rousseau, por la cual todos los hombres son capaces de apreciar aquello más conveniente para el bien común.

Se explica esta tesis por el principio según el cual desde que los hombres sustentan mayor sensibilidad moral, su participación debía ser concedida tranquilamente a todos, sin el temor de que el interés de un individuo o de un grupo lleguen a prevalecer sobre el bien común. Por consiguiente, dado que los hombres eran seres morales tenían un derecho natural a participar en el proceso político.

Estas dos concepciones de la igualdad no eran idénticas. No obstante, se observa que históricamente fueron excepcionales los conflictos planteados en etapas de establecer sanciones para los hombres y después para las mujeres. El período concluye cuando la noción de igualdad individual y de libertad llegaron a ser generalmente aceptadas como principio y empezó la controversia sobre su aplicación práctica.



Es la época denominada por George Burdeau: “La Democracia Gobernante”, dentro de la cual, si bien se fortalece el concepto de igualdad enfatizando su aplicación práctica, el mismo no puede entenderse en forma absoluta.

### III

Comienza así a despuntar el auténtico sentido de igualdad.

Es importante deslindar el concepto puro de igualdad, entendido filosóficamente como envuelto en cierta pretensión de reducir todos los hombres a una igualdad perfecta y natural y el concepto de su aplicación práctica, tendente a amparar a cada uno de los seres humanos en su desarrollo y actividad, según sus propias direcciones y en el goce de cuanto sea resultado de su actividad y desarrollo. Y como lo que es inicialmente desigual, ha de serlo también en su mayor desenvolvimiento. Si se es libre y proporcional, es lógico deducir que la aplicación de la igualdad, no puede ir más allá de la igualdad jurídica en medio de la desigualdad natural. Se trata de conceptos racionales dentro de cuya órbita ninguna institución puede ser ubicada porque ello sería contraria a los más elementales principios sobre la materia.

### IV

Tal cual lo señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución vigente (la de 1961), “se recogen en ese texto las normas antidiscriminatorias que acoge la mejor tradición de la Constitución de 1947 y de las Constituciones extranjeras recientes, con lo cual no se hace sino consagrar en preceptos categóricos una de las más positivas conquistas del pueblo venezolano”.

En fin, la Constitución venezolana es, en este sentido, prudente y acertada. La igualdad que en su texto se proclama, prohíbe todo tipo de discriminación, pero establece el imperio de la Ley.

Y conforme a tal criterio, la igualdad no puede tener, en ello insistimos, carácter absoluto sino relativo.

Opina el disidente que *igualdad ante la Ley* significa que todos quienes se hallen en igualdad de circunstancias deben ser tratados de la misma manera. Habría discriminación si, por ejemplo, la Ley Orgánica del Sufragio estableciera que determinados partidos deben prestar una caución superior a otros, o que dichas garantías se establecieran conforme al sexo de los miembros de partidos. Pero tal cual como están redactados los artículos impugnados todos existe un mismo nivel en cuanto a la caución, sin discriminación alguna.

La diferenciación estriba en el hecho según el cual, al obtener votación por debajo de cierto porcentaje (3%), la caución queda ejecutada, y a juicio del disidente, ello no es en forma alguna, discriminación. Los privilegios constituyen un atentado contra la igualdad, de manera que nadie puede substraerse a la prohibición de discriminación social, civil o económica. Por ejemplo, hay discriminación cuando la clase rica se sobrepone y tiene mas fueros que las otras. Hay discriminación, y por ende desigualdad, cuando el influjo del poder paraliza para los unos la acción de la ley, en desmedro de los otros. Cuando los partidos y no la nación se declaran soberanos. En fin, cuando el servicio militar sólo se aplica para los desposeídos y no para los propietarios de bienes y riquezas.

El principio de igualdad, ha dicho la Corte Suprema Argentina, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias; de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos que ocurren según las diferencias constitutivas de los mismos (Ver Fallos, Tomo XVI, pág. 118).

Observa el disidente que el dispositivo constitucional citado (art. 61 de la Constitución de la República de Venezuela), enfatiza en el acto de aplicación del derecho constitucional de igualdad, la prohibición de toda discriminación fundamentada en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Tal discriminación se planteó en el país, en 1965, con motivo de la promulgación del Código de Comercio en vigor, cuyo art. 970 estableció: “No pueden ser sindicatos: Las mujeres, aun cuando sean comerciantes”.

Impugnada de nulidad dicha disposición, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar la demanda.

Entre otras cosas, expresó el alto Tribunal:

“No puede haber duda ninguna de que esta disposición que establece distingo en una situación en la cual hay igualdad entre el hombre y la mujer encierra una discriminación fundada exclusivamente en el sexo, en abierta contradicción con lo preceptuado por el art. 61 de la Constitución Nacional...” (Sent. de 4 de Marzo de 1965. Consultado el original por el disidente).

En el plano internacional, conviene citar uno de los casos más sonados en el historia americana. En (*Brown vs. Board of Education*), en fecha 17 de mayo de 1954, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América decidió unánimemente que:

“la segregación en las Escuelas Públicas fundamentada sobre la base de la raza, niega a los niños negros iguales oportunidades, aun en el caso que se le facilitan ciertas comodidades y otros tangibles factores independientes de la raza o el color”.

En esa fecha y en tal situación, el juez Presidente de la Corte Suprema de ese país, Earl Warren, en su proyecto, echó por tierra uno de los principios más profundamente enraizados en el sistema constitucional Americano: separado pero igual, haciendo resplandecer el principio de la igualdad” (ver. G. Theodore Mitau “Decade of Decision, (The Supreme Court and the Constitutional Revolution, 1954, 1964, New York 1967, pág. 51).

Reitera el disidente que el proyecto aprobado por la mayoría es una aplicación del principio de igualdad.

Al efecto, si se enfoca la supuesta discriminación, no basta con tener en cuenta las eventuales prohibiciones contenidas en la Constitución sino también su incompatibilidad directa con su Texto.

De otra parte, el criterio de diferenciación debe ser adecuado al fin que se pretende lograr.

En este sentido la Corte Constitucional Italiana ha distinguido dentro de la interpretación que a la aplicación de la igualdad se le imparte, una distinción en dos fases diferentes. En la primera fase, debe el intérprete verificar si la situación planteada, o sea, si la disposición constitucional y la normativa examinada, son homogéneas. Si lo son, se podrá verificar en una segunda fase, si la diferencia de tratamiento que le es reservada por el ordenamiento constitucional, es racional o no. Debe notarse que semejante distinción puede ser hecha en los casos menos numerosos, de asimilación no discriminatoria de situaciones distintas. Si no son diferentes, la Corte decidirá, al menos de manera fundamental su examen rechazando la cuestión como infundada, puesto que no hay igualdad de situaciones cuando un tratamiento diferente podría dar lugar a la violación cometida (ver “*Annuaire International de Justice Constitutionnelle*”, 1985, pág. 580).

En consecuencia, por las razones expuestas, no parece derivar incongruencia alguna entre el Estatuto Constitucional venezolano y las disposiciones supuestamente impugnadas.

**CSJ-SPA (785)****2-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Este Alto Tribunal, en reiteradas decisiones, ha establecido, delimitando fundamentada en ‘la raza, el sexo, el credo o la condición social’, sin embargo, para esta Corte -y así lo ha dejado sentado en anterior oportunidad- la discriminación existe, también, cuando situaciones similares o análogas se deciden, sin aparente justificación, de maneras distinta o contraria. En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares consagrado en el artículo 61 de la Constitución abarca, no sólo los supuestos por él señalados, sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelva contrariamente planteamientos iguales” (decisión de la Sala Político-Administrativa del 06-10-92, caso: Antonio Rodríguez San Juan).

También se ha precisado, como condiciones para que proceda la verificación de discriminación, que las situaciones análogas que obligan a un comportamiento igual de la Administración sólo pueden ser diferenciadas por disposiciones legales, nunca sublegales, y que las actuaciones previas de la Administración, que servirán de comparación para demostrar la discriminación, no pueden ser contrarias a la ley sino que deben ser siempre acordes con ésta y, además, generaliza, no excepcional (vid. Sentencias también de la Sala Político-Administrativa del 29 de septiembre de 1993, caso: Francisco Visconti y del 3 de noviembre de 1994, caso: Agustín Carmelo Vera Díaz).

Partiendo de estos principios necesarios para que se configure la discriminación, se observa que en el caso concreto los alegatos de los accionantes en nada guardan relación con lo que debe entenderse como tal, ya que simplemente han sostenido que el decreto Presidencial N° 572 “...impone una discriminación sobre el falso supuesto de que los servicios que prestan los trabajadores aéreos deben ser declarados como Cuerpos de Seguridad del Estado...”, sin haber realizado alegatos ni traído pruebas tendentes a comprobar dicha discriminación.

No se señala, en conclusión, en qué consiste tal violación, ni cuál es su origen -raza, sexo, credo, condición social-, ni se compara, en todo caso, su situación subjetiva con la de otros ciudadanos a los que la Administración habría constantemente tratado en sentido diferente y mas favorable.

En consecuencia, al Corte confirma lo que estableció al decidir sobre la pretensión de amparo en relación al presente alegato de discriminación, el cual desestima por su generalidad. Así se declara.

**CPCA****13-9-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En segundo lugar, el Tribunal de la Carrera Administrativa desestima la denuncia de violación de los artículos 61 y 68 de la Constitución, al considerar que ambos “versan sobre el fondo del juicio”.

A este respecto observa esta Corte:

Las referidas normas constitucionales establecen:

*Artículo 61.* No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. (...).

*Artículo 68.* Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos en la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de estos derechos a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.”

No necesariamente las denuncias de violación del derecho a la igualdad (no discriminación) y el derecho a la defensa versan sobre el fondo del asunto, ya antes se señalaron los parámetros de este tipo de decisiones en esta modalidad de amparo, siguiendo tales lineamientos, procede esta Corte a analizar las respectivas denuncias, y al respecto observa:

El accionante fundamenta su denuncia de violación del derecho a la igualdad en los siguientes términos:

“...de seis (6) docentes, cinco (5) con cargos de subdirectoras y una (1) Docente de Aula III, que prestamos servicios en las mismas condiciones para la Dirección de Educación Preescolar sólo a dos (2) se nos trasladó, dejando a las otras cuatro (4) en las mismas condiciones laborales, cercenándome el derecho a ser igual ante la Ley; tal como se evidencia de copias de nóminas denominadas: “Centro del Niño y de la Familia, Desarrollo de la Inteligencia”, “Centro de Asistencia Comunitaria, códigos de dependencias números: 4108016 y 4130060, respectivamente, asimismo consigno a fin de que surta efectos Constancia de Trabajo de la citada Docente III... (sic)”.

Ahora bien, ya esta Corte ha definido el alcance de la garantía a la no discriminación prevista en el artículo 61 de la Constitución, en los siguientes términos:

“El derecho a no ser discriminado (artículo 61 de la Constitución), o mejor dicho, de igualdad, ha sido interpretado como el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a los otros en paridad de circunstancias, es decir, que no se establezcan diferencias entre los que se encuentran en las mismas condiciones”. (CPCA Exp. N° 92-13557 S. 17-9-92 Pablo Piermettei vs. Comité Regional del Estado Guárico-Partido COPEI).

De manera tal, que a fines de verificar la existencia de una violación al derecho a la igualdad se requiere, en primer lugar, que existan varios sujetos en paridad de circunstancias y, en segundo lugar, que exista un trato diferenciado en relación a esos mismos sujetos. Efectivamente, a efectos del presente caso, se requeriría determinar que la accionante se encontraba exactamente en las mismas circunstancias que los otros docentes a los cuales hace mención, y luego determinar que efectivamente no todos fueron trasladados. Sin embargo, ninguna de estas dos circunstancias se desprende de autos.

En efecto, la accionante se limita a denunciar la violación de su derecho a la igualdad, comparando su situación con las de otros docentes, sin embargo, no acompaña pruebas de las que se pudiera establecer que estos docentes se encontraban en su misma situación, o mucho menos si fueron trasladados o dejados de trasladar; inclusive, desconociendo esta Corte la identificación de estas personas. Ahora bien, la accionante acompaña ciertos documentos a efectos de constatar la supuesta violación de su derecho a la igualdad (copias de nóminas y una constancia de trabajo marcadas “B”, “C” y “D”) sin embargo, los documentos consignados en nada contribuyen a determinar la existencia o no de una violación al derecho a la igualdad, resultando completamente irrelevantes a los presentes efectos.

En base a los razonamientos que anteceden, esta Corte estima que no hay presunción grave de violación del derecho a la igualdad (garantía a la no discriminación) previsto en el artículo 61 de la Constitución, y así se declara.

**CSJ-SPA (713)**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Argelia Carmona vs. República (Ministerio de la Defensa)

También ha alegado la accionante que el acto impugnado estaría viciado de nulidad por ser violatorio del derecho constitucional a la igualdad, consagrado en el artículo 61 de la Constitución. En relación con dicha imputación la accionante produjo en autos copias de oficios emanados del Ministro de la Defensa (folios 16 al 24, ambos inclusive; y 71 al 78 ambos inclusive), donde el prenombrado funcionario declaró con lugar dos recursos jerárquicos interpuestos y otorgó el beneficio de Pensión de Retiro a dos ciudadanos que a juicio de la accionante estaban en la misma situación de hecho que ella.

Al respecto, cabe recordar que según la jurisprudencia constante de esta Sala, existe discriminación -no sólo cuando la desigualdad se fundamenta en cualquiera de las razones determinadas por el artículo 61 de la Constitución sino “*cada vez sin justificación se establezcan diferenciaciones para situaciones que, en principio, son iguales*” (Vid. Por ejemplo decisión de fecha 06-10-92, caso: “Antonio de Jesús Rodríguez San Juan”, ratificada el 30-11-95, caso: “José Primitivo Godoy”, Exp. 11.444).

Precisado lo anterior, observa la Sala que del análisis de los mencionados documentos no se deduce la violación al derecho a la igualdad, por cuanto en dichos casos los funcionarios militares -a diferencia de lo que ocurrió respecto de la accionante-, si tenían “consolidado su derecho a la pensión de retiro” por cuanto contaban con más de 10 años de servicio para el 28 de diciembre de 1989, que como se ha señalado, es la fecha de entrada en vigencia de la Reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que elevó de 10 a 15 años el tiempo de servicio exigido para que proceda tal beneficio. En consecuencia, al no ser dichos casos iguales al de la actora, considera la Sala que mal pueden utilizarse como parámetros para evidenciar una situación discriminatoria.

Sin embargo, considera necesario la Sala señalar que cursan en autos otros elementos probatorios que si permiten concluir que el acto impugnado incurre en una situación discriminatoria que afecta a la accionante en sus derechos. En efecto, cursa a los folios 21 al 26 del expediente administrativo aportado por la Administración, dictamen de la Consultoría Jurídica de las Fuerzas Aérea Venezolana, N° OL-166-93.0, de fecha 16 de diciembre de 1993, relativo al caso de la accionante, donde se afirma la existencia de un hecho que no ha sido desvirtuado en autos, y que es del tenor siguiente.

*“Es necesario aclarar que la precitada Suboficial, esgrime que existen otros Suboficiales a quienes estando en iguales condiciones se les otorgará la pensión de retiro, argumento este valedero, por cuanto por disposición del Ciudadano Presidente de la República y Resolución del Ministerio de la Defensa, mediante Resuelto N° FAV-3258 de fecha 22-ABR.-93, se les modificó la fecha de ingreso a las Fuerzas Aéreas Venezolana con antigüedad del 26 DIC 79, a las Promociones MTM (AV) (F) TEODORO RIVAS y ST2 (AV) (F) JOSE DANIEL BELLO, con la finalidad de hacerlas acreedoras del beneficio de la pensión de retiro...” (Subrayado de la Sala).*

Así las cosas, considera la Sala que en el caso de autos la Administración, sin causa aparente, dio un tratamiento discriminatorio a la accionante, toda vez que a otros funcionarios militares que como la accionante no reunían los requisitos de tiempo de servicio para el momento de la entrada en vigencia de la Reforma de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, se les modificó la fecha de ingreso “con la finalidad de hacerlas acreedoras del beneficio de la pensión de retiro”, lo cual revela una situación discriminatoria que vulnera lo establecido en el artículo 61 de la Constitución y así se declara.

*b. Derecho de petición y a obtener oportuna respuesta*

**CPCA**

**17-7-96**

Magistrado Ponente: Luís Aquiles Mejía Arnal

Se denuncia violación del artículo 67 de la Constitución. De acuerdo a esta disposición, todos tienen el derecho de presentar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de estos y a obtener oportuna respuesta.

Ahora bien, es doctrina de esta Corte que la existencia de una disposición legal que consagre el silencio positivo excluye la posibilidad de procedencia del amparo por violación de la garantía de petición, la cual resulta suficientemente tutelada por el efecto positivo para el administrado que se deriva de la ley, por lo cual la denuncia de infracción del artículo 67 de la Constitución debe ser desechada. Así se decide.

**CPCA**

**12-8-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

**El derecho de petición no consiste en obtener satisfacción de una pretensión por parte de la Administración, sino en obtener respuesta sobre la petición formulada.**

En consecuencia, pasa la Corte a resolver el mérito del presente amparo, en los términos siguientes:

Observa la Corte que en el presente caso, se denunció como violado el derecho de petición y de obtener oportuna respuesta. En este sentido, estima la Corte que, el derecho de petición consagrado en el artículo 67 de la Constitución, alude a la facultad que se le acuerda a los ciudadanos de dirigirse a los órganos públicos para hacer solicitudes o planteamientos sobre materia de su competencia y a recibir de ellos oportuna respuesta.

En el caso de autos, los solicitantes de amparo recibieron respuestas de los organismos competentes cuyo contenido e interpretación no le es dado determinar a esta Corte en todas sus consecuencias jurídicas. En efecto, tal como lo afirman los propios accionantes, en las comunicaciones que les fueron dirigidas por la Jefatura de la Dirección de Farmacia del Sistema Regional de Salud del Estado Zulia, se les señalaron las razones por las cuales no se les suministraba la información requerida para la transformación del expendio de medicinas en farmacia, esto es, porque debía practicarse una inspección en un local ubicado en el mismo sector destinado a farmacia. Se les informó asimismo, que contaban con un término de 90 días para proceder a la

tramitación correspondiente y posteriormente, se llevó a cabo la inspección del expendio de medicinas, determinándose la aptitud del mismo. Finalmente, se les informó sobre la negativa de otorgamiento del acta de conformidad necesaria por parte del Colegio de Farmacéuticos del Estado Zulia para continuar el trámite.

Con base en lo anterior, resulta evidente que los presuntos agraviados obtuvieron respuesta a sus planteamientos, independientemente de si el contenido de las comunicaciones que las contienen es el deseado por el peticionante. En efecto, el derecho de petición no consiste en obtener satisfacción de una pretensión por parte de la Administración, sino de obtener respuesta sobre la petición formulada. Por tanto, esta Corte considera que resulta infundada la denuncia de violación del derecho de petición y así se decide.

c. *Derecho de asociación*

**CPCA**

**18-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Con respecto a la violación de los artículos 70 y 72 de la Constitución, sostienen los accionantes que, para poder asociarse, el primero de los artículos sólo exige” (...) el perseguir un fin lícito y que (sic) mejor fin que enseñar un bello deporte o bien unas artes a los jóvenes (sic) y niños venezolanos, que podrán practicar un deporte y así evitar el reunirse con personas (sic) que los inciten al consumo de drogas”, así como que el segundo de ellos ha sido violado porque “nuestra asociación de Kempo (sic) del Distrito Federal” sólo persigue fomentar la práctica del Kempo.

Ahora bien, esta Corte observa que, si bien es cierto que la Constitución garantiza la libertad de asociación, también lo es que señala que ello se hará “de conformidad con la ley”. En esta materia la Ley del Deporte prevé que las autoridades deportivas oficiales reconocerán una sola asociación por deporte y por entidad federal, previo cumplimiento de los trámites y condiciones exigidas en la misma ley. En este caso, los accionantes pretenden que la asociación de esta especialidad deportiva que ha debido reconocerse en el Distrito Federal es la por ellos auspiciada, y no la promovida por el accionado IGOR JOSE APONTE. No obstante, se observa que los organismos deportivos en este caso, a raíz de la solicitud efectuada por ambos, y luego del correspondiente procedimiento constituido y de los recursos de reconsideración y jerárquico interpuestos por uno y otro interesado, terminaron por reconocer a la asociación auspiciada por IGOR JOSE APONTE, en acto del 23 de octubre de 1995. Este acto no ha sido impugnado, aunque los accionantes alegan, de alguna manera, que el mismo adolece de irregularidades, cuando señalan que no podía haber sido dictado, pendiente como estaba el recurso jerárquico impropio ante el Ministerio de la Familia.

Este alegato conduciría a esta Corte a pronunciarse, no sobre la violación del derecho constitucional a asociarse, sino sobre la legalidad del referido acto, lo que obviamente excede del ámbito propio del amparo, por lo que se debe desestimar el alegato de violación del artículo 70 de la Constitución y, consecuentemente, del artículo 72 ejusdem. Así se declara.

**CSJ-SPA (626)**

**8-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Al respecto señala la accionante que la sanción impuesta por el Consejo de la Judicatura “la castiga absurdamente por haber ejercido libremente su derecho a no asociarse a una organización vecinal; y con ello, se está violando el derecho a la libertad de asociación de mi representada, previsto en el Artículo 70 de la Constitucional” (sic).

El referido dispositivo constitucional es del tenor siguiente:

“Todos tienen el derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la Ley”.

Este derecho, consagrado expresa y genéricamente en el texto constitucional, ha sido protegido de manera específica en diversas partes de su normativa. Tal es el caso del artículo por que no sólo garantiza el derecho a asociarse sino que lo protege. Igualmente el artículo 91 contempla la libertad de asociación en sindicatos de trabajadores y de patronos, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley, con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros.

En el ámbito del derecho internacional, el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948 dispone que: “Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación”.

En este mismo ámbito, la Convención Americana sobre derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969, ratificada por Venezuela, consagra la libertad de asociación en su artículo 16, el cual prevé:

“1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y son la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

Acercas del contenido de este derecho, esta Sala ya tenido oportunidad de señalar sus rasgos definidores cuando declaró que” el derecho de asociación es uno de aquellos que resultan de la misma naturaleza social del hombre, de modo que jurando o no en el ordenamiento positivo, gozan de él todos los habitantes, como ha ocurrido de hecho en muchas sociedades de antes que fuera consagrado en forma expresa en textos legales.

La facultad de asociarse deriva de la naturaleza social del hombre, para quien es imposible el perfeccionamiento aislado y cuyas cualidades propenden a la interrelación con sus semejantes. En el derecho de asociación se comprenden las facultades de formar o integrar cualquier tipo de asociación; para escoger libremente entre las diversas organizaciones que pudieren existir; de no verse forzado a incorporarse a una determinada; e incluso de no participar en asociación alguna.

El ejercicio del derecho de asociación reconoce la más amplia libertad para asociarse, con el objeto de satisfacer un determinado fin que puede ser de lucro, o simplemente de perfeccionamiento moral, intelectual, material o de participación política, siempre que dicho objeto a lograr sea ilícito, de interés general y sujeto a las regulaciones del derecho positivo”. (Sentencia de fecha 21-05-91, N° 239).

En el presente caso, observa la Sala, que la sanción impuesta a la ciudadana MARITZA LOPEZ CONDE GONZALEZ encuentra en razón de ser, a decir del Consejo de la Judicatura, en un comportamiento reñido con los principios que deben orientar la convivencia humana y el respeto y consideración por los demás, derivado éste, según se señala, de la agresión verbal proferida a los vecinos de la Urbanización Club de Campo, más no de una imposición de asociarse a la referida Organización.



En efecto, ratifican el aserto anterior las afirmaciones del presunto agravante en el texto de la decisión accionada por vía de amparo donde considera que no es de su competencia “resolver problemas vecinales, como el ventilado en esta causa, acaecido con residentes de la Urbanización Club de Campo del Estado Miranda”, y que “los hechos que motivaron la apertura del presente procedimiento están referidos a un presunto comportamiento social indebido”, testimonios estos que se corresponden con el espíritu y razón de la decisión adoptada, toda vez que -se insiste- la sanción no obedeció a una falta por no haberse asociado a la citada Organización, -hecho que no ha sido objeto de valoración alguna, menos aún de censuras- sino a un comportamiento indecoroso, según afirma el Consejo de la Judicatura, que en el caso de un Juez cobra especial relevancia en razón de la función que ejerce en el escenario social. De allí que resulte infundada, a juicio de la Sala, la pretensión de la accionante sobre la violación de este derecho, y así expresamente se declara.

d. *Derecho a la defensa*

**CSJ-SPA (466)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Estima la Sala que el solo hecho de la aparente ausencia de un procedimiento constitutivo del acto administrativo impugnado con la consecuente imposibilidad para el administrado de alegar y probar en favor de su posición jurídica lo que creyese conveniente, sin que lo contrario haya sido ni alegado ni probado por el representante de la República y a falta del expediente administrativo -solicitado y no remitido-, es razón suficiente para crear en el juzgador la presunción grave del derecho que se reclama.

Efectivamente, encuentra la Sala impensable que un acto destinado a despojar definitivamente de un derecho constitucional (el de propiedad) a un particular, no se produzca a consecuencia de un procedimiento en el que éste pueda participar, aun cuando las garantías se encontrasen suspendidas y aun cuando ese particular sea calificado por la Administración como deudor de una entidad financiera intervenida.

Sin que en esta etapa del proceso tenga la Sala suficientes elementos de juicio para apreciar la veracidad de los errores de hecho que señala la recurrente y sin siquiera examinar aun los alegatos de inconstitucionalidad, encuentra que, la aparente imposibilidad para el administrado de señalarlos previa la verificación de un acto de tan graves consecuencias para su esfera jurídica, justifica que se proteja ese pretendido derecho, al menos impidiendo que el inmueble que fue de su propiedad sea trasladado a un tercero, del cual no podría recuperarlo a través de una sentencia favorable recaída en el presente proceso judicial. Así se declara.

Resulta además protegido el interés colectivo aludido por la representación de la República, por cuanto la propiedad del bien sigue siendo del Banco a cuyo favor se expropió, impidiéndosele solamente el enajenarlo o gravarlo en eventual perjuicio de la recurrente.

**CSJ-CP**

**30-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De otra parte, considera la Corte, dado el extraordinario impulso adquirido por la novedosa disciplina jurídica *de los Derechos Humanos*, que dentro de los mecanismos de los derechos fundamentales, el derecho de Defensa se ha venido desarrollando, tanto en el plano nacional como en el internacional, con características propias y consecuencias que la jurisprudencia nacional y extranjera ya reconocen en su exacta y correcta dimensión.

En tal sentido, los instrumentos de protección existentes, parten de la idea conforme a la cual la realización plena de los derechos del hombre no se obtiene espontáneamente ni se desprende en forma automática de su consagración jurídica. Ellos apuntan a la defensa o al restablecimiento de aquellos derechos que son violados. En esa forma se fortalece la vigencia del Estado de derecho y se propugna la integridad del orden jurídico.

En fin, es deber fundamental de la Corte, tutelar los mecanismos democráticos de carácter procesal para allanar el camino de su efectividad inmediata.

Esta Corte observa que el derecho a la defensa debe tratarse como cuestión de fondo, dada su importancia y sobre todo, su consagración en el régimen jurídico que los pueblos se dan.

Ciertamente, el ciudadano cuenta con un nuevo Derecho que lo protege hoy más que nunca: *el Derecho de los derechos humanos*. Y sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda corresponder en los hechos por los cuales es acusado en el antejuicio, la Corte debe inclinarse por el respeto de sus derechos, fundamentalmente por su derecho a defenderse.

Por ello, la Constitución de la República estatuye que la defensa pueda ser propuesta en todo momento, “en todo estado y grado del proceso”, aún antes, entendiéndose por proceso, según Calamandrei, “el conjunto de operaciones metodológicas estampadas en la ley con el fin de llegar a la justicia”. Y la justicia la imparte el Estado. En el caso concreto que se estudia, a través de este Alto Tribunal. El fin que se persigue es mantener el orden jurídico.

Así mismo, debe anotar la Corte que en materia de Derechos Humanos, el principio jurídico de progresividad envuelve la necesidad de aplicar con preferencia la norma más favorable a los derechos humanos, sea de Derecho Constitucional, de Derecho Internacional o de derecho ordinario. Esta doctrina de interpenetración jurídica fue acogida en sentencia de 3 de diciembre de 1990 por la Sala Político-Administrativa, en un caso sobre derechos laborales, conforme a estos términos:

“...Omissis

...Igualmente debe señalarse que el derecho a la inamovilidad en el trabajo de la mujer embarazada y el derecho a disfrutar del descanso pre y post-natal *constituyen derechos inherentes a la persona humana los cuales se constitucionalizan, de conformidad con el artículo 50 de nuestro Texto Fundamental*. Según el cual “la enunciación de los derechos y garantías contenido en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos...”

Desde el punto de vista internacional, considera este Alto Tribunal que importa fortalecer la interpretación sobre esta materia, señalando la normativa existente.

Así, entre otros, el artículo 8 letra b) de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un Juez o Tribunal competentes, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter”.

De la misma manera, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, garantiza a toda persona el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, mediante proceso legal y justo, en el cual se aseguren en forma transparente todos sus derechos.

Esta normativa rige en plenitud dentro del país. Al efecto y tal como se indicó anteriormente, el artículo 50 de la Constitución de la República consagra la vigencia de los derechos implícitos conforme a la cual:

“La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana no figuran expresamente en ella”.

A ello se agrega que las reproducidas disposiciones de tipo internacional se encuentran incorporadas al ordenamiento jurídico interno, conforme a lo previsto en el artículo 128 de la Constitución de la República.

En este caso, por tratarse de un antejuicio de mérito al ciudadano Abdón Vivas Terán, quien al momento de interponerse la acusación, ejercía el cargo de Embajador de Venezuela en la República de Colombia, debe considerarse procedente su solicitud de expedición de copia del libelo acusatorio y los documentos anexos. Así se decide.

**CSJ-SPA (626)**

**8-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Sostiene la parte actora que la decisión objeto de análisis conculcó su derecho de defensa al no tomar en consideración las pruebas promovidas por ésta. Igualmente considera que el acto conculcó su derecho a la igualdad y a la no discriminación, debido a que se utilizó “su investidura de Juez, como razón suficiente y bastante, para ser sancionada sin tomar en consideración sus alegatos y pruebas”.

Al respecto cabe mencionar lo siguiente:

El artículo 68 de nuestra Constitución establece que la defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso, lo que ha sido interpretado por jurisprudencia reiterada de este alto Tribunal en su forma más amplia, al extenderlo al derecho a ser oído, presentar alegatos, refutar las argumentaciones contrarias, promover y evacuar las pruebas pertinentes, “tanto en el procedimiento constitutivo del acto administrativo como a los recursos internos consagrados por la Ley para depurar aquél” (Vid. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 08-05-91, caso: “Ganadería El Cantón”).

En este contexto, la Administración está en la obligación de comunicar a los interesados la apertura de un procedimiento -más aún cuando es de tipo sancionatorio o destinado a imponer gravámenes- para que previamente a la emisión del acto definitivo, las partes pueden tener acceso al expediente y así alegar y probar lo conducente. Así lo ha establecido la Sala Político-Administrativa, entre tantas decisiones, la del 17-11-83 cuando señala lo siguiente:

“El derecho a la defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se imputan, las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros Estados ha sido llamado como el principio al debido proceso”.

Ahora bien, debe señalarse que el derecho a la defensa lleva implícito, además de lo expuesto, *el reconocimiento y valoración* por parte del juzgador de los argumentos hechos valer por las partes en el transcurso del proceso, ya que de nada valdría brindar todas las oportunidades para alegar y probar si tales alegatos y probanzas no son debidamente apreciados, o lo que sería peor, ignorados al momento de decidir, bien por razones deliberadas o inadvertidas.

Desde esta perspectiva, considera la Sala, acogiendo la expresión de AGUSTIN GORDILLO que:

“El principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar, no solamente es un principio de Justicia, es también un principio de eficacia, porque indudablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto lo ayuda a una mejor administración, además de una más justa decisión”.

En el caso que se analizar, observa la Sala que en los folios 5 y 6 del acto impugnado se recogen las declaraciones de los testigos promovidos por la accionante así como parte del informe presentado por ésta en el procedimiento que se le siguiera. A tal efecto se señala:

“Admitidas por auto de fecha 10 de mayo de 1995, las pruebas promovidas por la Juez encausada, este Tribunal acordó comisionar al Juzgado del Municipio los Salias de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda a los fines de su evacuación (f. 125), ante el cual rindieron declaración los ciudadanos GROBER PERLAKY, quien manifestó que la última vez que vio a la Dra. Maritza López en la Asamblea, fue como hace quince años y que siempre ha observado una conducta amistosa (fs. 155 y 156); TATA VICENZO quien expuso que la precitada Doctora siempre ha mantenido una conducta cordial (f.157); SANDRA DIAZ, quien indicó que la Dra. Maritza López tiene una conducta intachable (fs. 151 y 152); TATA GIOVANNI, quien expuso que la mencionada Juez ha demostrado gran colaboración, siendo su permanencia en la reunión tranquila (fs. 159 y 161); BUGALLO SANTIAGO, quien expresó, que no vio en ninguna reunión de asambleas de la Urbanización a la Dra. MARITZA LOPEZ (fs. 162 y 163); TAPIA DILZA, quien califica a la precitada Juez de un “vecino de admiración” (fs. 163 y 165).

Siendo la oportunidad legal para que tuviera lugar el acto de informes en el presente procedimiento, compareció la Dra. MARITZA LOPEZ, quien consignó escrito constante de treinta y tres folios útiles, en el que expresó:

“...Ratifico en todas y cada una de sus partes, mi escrito de informes iniciales de fecha 4 de abril de 1995...

De todo lo anteriormente declarado por los testigos quedó claramente establecido...me dedico a mi vida privada y familia... es falso el traslado de Tribunal alguno a las asambleas y mucho menos mi presencia en las mismas, quedó claro que no estuve presente en la asamblea de fecha 10 de agosto de 1993. Demostré mis pagos por el servicio de agua a los Organismos Competentes e igualmente que nunca he trasladado ni dirimido acciones legales en los Tribunales, con ningún miembro de la comunidad, como tampoco lo hizo mi ex-esposo, con lo cual quedan desvirtuados todos y cada uno de los hechos falsamente denunciados...”

No obstante lo anterior, el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura desestima expresamente las testimoniales promovidas por la Juez investigada “*por ser contradictorias con los restantes elementos de juicio cursantes en las actas del expediente*” (folio 10 de la decisión). (Subrayado de la Sala).

Al respecto considera esta Corte, que si bien el Consejo de la Judicatura permitió a la ciudadana Maritza López Conde González el ejercicio libre de su derecho a la Defensa, en el sentido de alegar, promover y evacuar las pruebas que estimó necesarias y suficientes para la mejor defensa de sus intereses, también es cierto que las pruebas esenciales, que a su juicio, desvirtúan las imputaciones de los miembros de la Asociación de Vecinos de la Urbanización Club de Campo, como lo son las testimoniales rendidas ante el Juzgado del Municipio Los Salias de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, parcialmente transcritas con anterioridad, *no fueron valoradas bajo el argumento de que las mismas contradecían los restantes elementos de juicio cursantes en las actas del expediente, sin indicar a cuáles se refiere, ni por que tales elementos impiden desplegar el valor probatorio a los aportados por la investigada.*

Es de hacer notar, que en los escritos presentados por el Consejo de la Judicatura se ratifica una vez más “el motivo” de la desestimación de los testigos promovidos por la actora, como si ello en nada violara su derecho a la defensa.

Ante esta circunstancia, no puede y no debe la Sala dejar de advertir que lo descrito constituye además, una evidente desigualdad en las reglas de valoración de las pruebas, en favor de una de las partes (los denunciantes), habida cuenta de que, sin motivo alguno, el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura hizo prevalecer la tesis de que la accionante “ha agredido verbalmente y amenazado, utilizando para ello su condición de Juez”, frente a aquella que la califica como de conducta amistosa, cordial e intachable, sustentada por los testigos que fueron desestimados.

En este sentido, la jurisprudencia de la Sala Civil de esta Corte, en reiterados fallos ha señalado lo siguiente:

“Es cierto que los jueces de instancia pueden desechar la declaración del testigo que a su juicio es inhábil o mendaz, expresando el fundamento de tal determinación conforme a la facultad de apreciación que le concede el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil (hoy 508); pero en el ejercicio de esa facultad desestimatoria los sentenciadores deben indicar ‘pruebas y razones que emerjan de los autos...’ como lo tiene establecido la jurisprudencia de la Sala, y mal podrían por tanto desechar la declaración de un testigo por un motivo cuya constancia no existe en autos o por un hecho que falsamente hayan imaginado, pues en esta última hipótesis se haría procedente la censura de la Corte” (sentencia de la Sala de Casación Civil de fecha 14 de mayo de 1996, caso: E. R. Arias vs. M.R. González y otro).

Por otra parte, estima la Sala, que la denuncia formulada, como tal, no constituye prueba alguna. Antes por el contrario, la misma debió ser probada en el curso del proceso, lo cual, presume la Sala, no se hizo. En consecuencia, sólo invirtiendo el principio procesal de la carga de la prueba pudo llegarse a la conclusión a la cual arribó el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura.

En este contexto, juzga la Sala, que aún presentándose una situación donde no exista un razonamiento lógico que permita desestimar una posición frente a la otra, debe atenderse al principio pro libertate, ya que de lo contrario se vería afectado un derecho fundamental del ser humano, como lo es el derecho a la igualdad y la no discriminación (artículo 61 de la Constitución), derecho éste que por demás ha sido relativizado por la Corte, bajo el influjo del principio eadem ratio eadem ius, cuando sostuvo:

“Si bien el artículo transcrito alude expresamente a la prohibición de discriminación fundamentada en la “raza, el sexo, el credo o la condición social”, la discriminación existe también cuando situaciones similares o análogas sean tratadas sin justificación

de manera distinta o contraria. En efecto, el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación entre particulares, consagrado en el Artículo 61 de la Constitución, abarca no sólo los supuestos por él señalados, *sino todas aquellas situaciones donde sin algún motivo o razón se resuelvan contrariamente planteamientos iguales*” (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 29-09-93).

Por tales motivos considera este alto Tribunal, luego de un análisis sintético entre el acto y las normas constitucionales aludidas, tal como corresponde apreciar en un juicio de esta naturaleza, que efectivamente existe presunción grave de violación a los derechos a la defensa e igualdad procesal de la actora -mas no este último por las razones invocadas por su representación- y así lo declara.

**CPCA**

**3-9-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

Caso: Erasmo Ramírez A. y Jorge A. Bustamante vs. Universidad de los Andes

En el presente caso, observa la Corte que por decisión de fecha 17 de junio de 1996, el CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, acordó remover a los accionantes de dichos cargos (folio 29) y no consta en autos, que se les haya notificado de la apertura de procedimiento administrativo alguno, que se les haya permitido exponer sus defensas o que se les haya hecho saber que su remoción de los cargos de Miembros Principales de la Comisión Electoral era acorde con lo establecido en el Reglamento de Elecciones de la Universidad de los Andes. Asimismo, de la decisión de fecha 17 de junio de 1996, adoptada por el CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, mediante la cual acordó remover a los accionantes de sus cargos de Miembros Principales de la Comisión Electoral de dicha Universidad, se desprende que no se llevó a cabo procedimiento administrativo alguno y en razón de ello, considera esta Corte que en el presente caso las circunstancias descritas resultan violatorias de los derechos constitucionales a la defensa y al debido proceso denunciados por los accionantes como lesionados.

En efecto, esta Corte estima que el pleno ejercicio de los derechos en referencia, solo se materializa cuando se otorga al interesado la oportunidad de exponer sus alegatos con anterioridad a la emisión del acto que afecta la esfera de sus derechos. Con base en ello, debe concluir la Corte, que en el presente caso, ciertamente se privó a los accionantes de ese acceso previo durante el procedimiento constitutivo del acto impugnado, con lo cual se vulneraron efectivamente su derecho constitucional a la defensa y al debido proceso. Así se declara.

B. *Derechos Sociales*

a. *Derecho al trabajo*

**CPCA**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

**Solo las personas naturales pueden ser titulares del derecho al Trabajo.**

En cuanto a la violación del artículo 84 constitucional, debe esta Corte reiterar, una vez más, que dicho derecho sólo puede ser alegado por su titular, y que, asimismo, solo las personas naturales pueden ser titulares de este derecho. Siendo ROCAGEL, S.R.L., una persona jurídica, no puede ostentar la titularidad del derecho al trabajo (ver sentencia de fecha 9-11-94, caso: Aerolíneas Latians C.A. vs. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía); por ende, debe estimarse improcedente la denunciada violación del artículo 84 de la Constitución. Así se decide.

b. *Derecho a educar*

**CPCA**

**18-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Con respecto a la denuncia del artículo 79 de la Constitución, indican los pretendidos agraviados que, con la negativa de reconocimiento de “su asociación” de Kenpo por parte del Director de deportes del Distrito Federal, se les ha conculcado el derecho a dedicarse a las artes de su preferencia y a fundar cátedras y establecimientos educativos.

Sobre tal denuncia, este órgano jurisdiccional observa que no puede considerarse violado dicho derecho en el presente caso, por cuanto no es cierto que el reconocimiento de una asociación deportiva impida a los promotores de la otra realizar la actividad deportiva correspondiente, dado que la referida asociación no puede considerarse que pertenece a un grupo, con exclusión de los restantes deportistas, pues debe estar organizada y funcionar con base en los principios democráticos que la legislación deportiva contempla. Mucho menos excluye la posibilidad, para quien esté interesado en ello, de dedicarse a promover y difundir un deporte diferente al propio de la asociación reconocida, en el caso de que efectivamente se trate de una disciplina deportiva diferente y logre llenar los requisitos exigidos institucionalmente para su reconocimiento como tal. Por tanto, debe considerarse que no ha sido violado el derecho invocado por los accionantes. Así se decide.

**CPCA**

**17-7-96**

Magistrado Ponente: Luis Aquiles Mejía Arnal

El artículo 79 de la Constitución establecer el derecho de toda persona, natural o jurídica, a dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.

Se trata de un taller infantil que ya venía siendo operado por la sociedad en cuestión, por lo cual es de presumir la capacidad para impartir educación. Dado que el inmueble donde se pretendía continuar la actividad educacional estaba siendo utilizado en actividades similares, debió razonablemente la Administración Municipal otorgar la continuidad de uso, en cumplimiento del deber del Estado de estimular y proteger la educación privada, que corresponde a todo funcionario público, en la esfera de sus atribuciones; violación constitucional que no resulta reparada por el efecto positivo del silencio administrativo, dado que es necesaria la expresa autorización municipal para la realización de los subsiguientes trámites ante los otros órganos competentes.

En situación similar, pero referida a diferente derecho constitucional, expresó esta Corte lo siguiente:

En efecto, en este caso la Ley define el alcance del derecho de propiedad urbana, más allá del cual pervive la interdicción general de la arbitrariedad de la Administración, la cual no puede, por ello, desconocer el derecho que la ley ha prefigurado. En consecuencia, el silencio de la Administración, en este caso, se traduce en una lesión al derecho de propiedad al impedir al particular desarrollar la actividad que la Ley le exige para su ejercicio, y así se declara.

Lo propio cabe afirmarlo respecto al derecho de libertad económica consagrado en el artículo 96 de la Constitución, ya que, al impedir la Administración, con su silencio, que el particular desarrolle los trámites que le permitirán el ejercicio de la actividad lucrativa de su preferencia, está lesionando directamente el derecho en cuestión. Así se declara.”

Aplicando la doctrina arriba citada, debe concluir esta Corte en que al acordar la continuidad del uso educacional, el Alcalde del Municipio Sucre infringió el artículo 79 de la Constitución.

Por lo que se refiere al artículo 96 de la Constitución, este garantiza a los ciudadanos la posibilidad de dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia. En el caso bajo decisión, en la actividad educacional, aun ejercida por una persona jurídica de carácter privado, no es primordial la nota de ganancia o provecho, en el sentido de percepción de una utilidad resultante de la gestión. Ello, aunado a la forma jurídica escogida para el ejercicio de esa actividad, la cual excluye el fin lucrativo, conduce a la consideración de que la cuestión debatida no se encuentra bajo el área de aplicación del artículo 96 de la Constitución, el cual por tanto no fue infringido.

C. *Derechos políticos: derecho a la participación*

**CSJ-CP (748)**

**5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Antonio Guzmán, Lucas Omashi y otros (Indígenas del Amazonas)

**La participación en los asuntos públicos se considera hoy día como un principio constitucional en la defensa de un interés general, de la comunidad, lo que permite una osmosis recíproca entre el Estado y la sociedad y una reafirmación de la Legitimación del Poder Público.**

En este sentido la Corte examina la alegada violación del *derecho a la participación política*, en la formación de la ley (el acto impugnado), mediante la consulta popular y referendos a las comunidades indígenas.

Se aprecia este derecho por considerarlo de contenido esencial de protección de la comunidad indígena (artículo 77 constitucional, en concordancia con los artículos: 19, 72 y 109 ejusdem), por ser el derecho a la participación política en una sociedad democrática un principio general de rango constitucional, lo que la doctrina define como gobernabilidad participativa (Preámbulo, penúltimo párrafo y artículos 2° y 3° de la Carta Magna) y por ser un derecho de las minorías (los indígenas, en el presente caso), susceptibles de la tutela jurídica, conforme al artículo 50 ejusdem, los grandes tratados y convenciones internacionales sobre los derechos humanos, las leyes nacionales y estatales.



La participación en los asuntos públicos se considera hoy día como un principio constitucional en la defensa de un interés general, de la comunidad, lo que permite una ósmosis recíproca entre el Estado y la sociedad y una reafirmación de la legitimidad del Poder Público. La participación ciudadana en la formación de una ley por su enjuiciamiento y valoración, antes de su aprobación, permite descubrir los intereses generales de la comunidad y verificar la real respuesta a sus aspiraciones, así como el eficiente cumplimiento a posteriori de su finalidad (la ley, el derecho, pertenecen al mundo del derecho). La acción unilateral legislativa se justifica en la formalidad de su elaboración mas no en su contenido en cuanto a los intereses sociales y públicos. Es entonces a través de la consulta popular en la formación de la ley (sustanciación del procedimiento mediante mecanismos consultivos formales, e informativos) -como lo exige el caso sub-judice-, que el derecho a la participación política se verifica.

Respecto a la normativa señalada supra, como fundamento del derecho constitucional en referencia, la Corte observa:

El artículo 77 de la Constitución de la República prevé que “la Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación”. Asimismo, el artículo 8° de la Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas dispone: “Las comunidades y pueblos indígenas serán respetadas en sus culturas, lengua y tradiciones, así como en la forma de tenencia y uso de las tierras que ocupan, atendiendo al régimen constitucional de excepción”. (En este contexto cobra toda su vigencia en el ámbito de las leyes nacionales el artículo 28 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Este régimen de excepción fue desarrollado en el propio artículo 2° de la Constitución del Estado Amazonas al prever que “El Estado Amazonas es una Entidad Política multiétnica y pluricultural de la República de Venezuela, donde se garantiza la convivencia armónica entre sus poblados”; en el artículo 3 ejusdem que se refiere a la biodiversidad ecológica, genética y ecológica del territorio del Estado Amazonas y en los artículos 11 y 12 ejusdem, referentes al derecho a cultura, religión y lengua propia y el derecho a la tierra. Estas últimas normas son del tenor siguiente:

*Artículo 11:* El Estado Amazonas le reconoce a sus Pueblos y Comunidades Indígenas el derecho a tener su propia cultura, a profesar y practicar su fe religiosa y ritos ancestrales, a emplear y fomentar su lengua materna” y el *Artículo 12* dispone que: “las tierras ocupadas por los Pueblos y Comunidades Indígenas son de interés social e inalienables, en tal sentido los órganos competentes del Estado procederán a *delimitarlas* de acuerdo a sus Patrones de Asentamiento para adjudicárselas en propiedad colectiva, según lo previsto en las leyes nacionales que rigen la materia (subrayado de la Corte).

Las mencionadas disposiciones, constituyen el marco obligante de una ley de división político-territorial y así lo reconoce el mismo acto impugnado en sus “CONSIDERANDOS” respecto a las características de excepción en cuanto a los aspectos demográficos, indigenistas, ambientalistas, geográficos e históricos y en su propio artículo 17 que establece su concordancia con el “espíritu, propósito y razón de la Ley Especial que Eleva a la Categoría de Estado al Territorio Federal Amazonas y de la Constitución del Estado Amazonas, que tienen como fundamento los artículos 13 y 17 ordinal 2° y 27 de la Constitución de la República de Venezuela.

Ahora bien, tales presupuestos de la mencionada ley, se reitera, requieren de la participación ciudadana-política. En este sentido, el artículo 25 de la Ley Aprobatoria del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicada en *Gaceta Oficial*, número 2146 Extraordinaria, de fecha 28 de enero de 1978 prevé el derecho de participación

en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Disposiciones similares se encuentran en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20) y en la Convención Americana de Derechos (artículo 23), instrumentos formales de derecho, ratificados por Venezuela y que forman parte integrante del ordenamiento jurídico venezolano. Esta normativa fue consagrada expresamente en la propia Constitución del Estado Amazonas en su artículo 15: “*La Asamblea Legislativa promoverá la realización de referendos en las comunidades para la modificación de los elementos relativos a la organización municipal en la jurisdicción estatal*”.

La Corte observa que en el presente caso no se demostró el cumplimiento cabal de la normativa en cuanto a la participación ciudadana, restándole al acto impugnado la legitimación originaria conferida por la consulta popular. Alegan los oponentes al recurso intentado que fueron consultados los órganos oficiales, como el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y el Servicio Autónomo Ambiental de Amazonas y se recibieron observaciones de diferentes organizaciones indígenas, asimismo, antes de la promulgación de la Ley, el Gobernador explicó a la Organización Regional de Pueblo Indígenas las razones de la Ley. Estima la Corte que este procedimiento constituye una expresión tímida e insignificante del derechos constitucional de participación ciudadana en la formación de la ley. Tal participación debe manifestarse *antes* y *durante* la actividad legislativa y no tan solo en el momento de su promulgación por parte del Gobernador del Estado. Por otra parte, el hecho que se consultaron los referidos organismos nacionales (actuación idónea) no exime la obligatoriedad de cumplimiento de la consulta popular sobre todo en una materia en la cual está involucrada: el régimen de excepción de las comunidades indígenas (de rango constitucional) el carácter multiétnico y pluricultural, la biodiversidad, la cultura, religión y lengua propia de las comunidades indígenas, el derecho a la tierra que respecto a dichas comunidades es de interés social e inalienable, en definitiva, la *organización municipal* (como lo es el acto impugnado) constitutivo del marco institucional de tales realidades preexistentes, permanentes y objetivas. La participación es un fenómeno de la vida democrática, que al manifestarse antes de dictarse la norma, instruye a la autoridad sobre los intereses legítimos y necesidades de la comunidad y produce, *a posteriori*, consecuencias positivas, que se revelan en el respaldo democrático de su aplicación.

La participación ciudadana constituye una forma de expresión política que en el caso de las comunidades indígenas cobra una relevancia especial, en el contexto del régimen de excepción previsto en el artículo 77 de la Constitución de la República y en el del ámbito de los derechos humanos de las minorías, específicamente, los indígenas. La Corte precisa que mediante la *participación ciudadana*, la *minoría indígena* (que tal estatus tiene, conforme al censo de 1992 -44% de la población- de dicho Estado), identificable como grupo, ejerce, efectivamente, sus derechos relacionados con sus tradiciones y costumbres, características étnicas, religiosas o lingüísticas (reconocidas en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

La participación ciudadana en la ordenación y planificación territorial constituye un medio conciliatorio entre los intereses generales y particulares y se manifiesta como una exigencia permanente en materia de ordenación político-territorial. Al respecto pueden señalarse, a título ilustrativo, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, los Planes de Ordenación Territorial, Nacional y Regional, la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ilustrativo para el caso subjudice, en cuanto al derecho de participación de los indígenas en el desarrollo de su identidad y de participación en la ordenación territorial, lo constituye la normativa constitucional en el derecho comparado. A tal efecto, se

mencionan los artículos 329 y 63 de las Constituciones de Colombia y Paraguay, respectivamente. *Artículo 329*: “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (151, 288) y su delimitación se hará por el gobierno nacional, *con participación de los representantes de las comunidades indígenas* (omissis) (subrayado de la Corte). *Artículo 63*: “Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas preservar y a desarrollar su identidad étnica en su respectivo habitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena”.

Estima este alto Tribunal que en la formación de una ley de división político-territorial del Estado como lo es el de Amazonas, con la cual se modifican las condiciones económicas y sociales de la región, se cambia el entorno vital del individuo, se establecen los municipios y sus límites, se modifica la normativa jurídica (consecuencia de la mencionada división), se cambia el entorno vital del individuo, se establecen los municipios y sus límites, se modifica la normativa jurídica (consecuencia de la mencionada división), se afecta la tenencia de las tierras, se ordena el territorio bajo un nuevo régimen, se cambia la vida cotidiana voluntad de los mismos indígenas. Más aún, su participación debe ser considerada con especial atención, en vista de que los indígenas constituyen uno de los grupos sociales más expuestos a la violación de sus derechos humanos, por sus condiciones socio-económicas, culturales y aislamiento, por cuanto en su habitat intervienen intereses distintos y a veces contrarios a los legítimos derechos de la población autóctona, porque, lamentablemente, la historia de la humanidad, evidencia un largo y triste padecer de las minorías, en algunos casos por el desconocimiento de sus legítimos derechos, en otros, por la cultura del odio y el perjuicio. Es entonces, en este contexto, que los derechos humanos de los indígenas, cobran mayor fortaleza y esta Corte así lo reconoce expresamente. Asimismo, precisa el alto tribunal, que la lesión de los derechos humanos de las minorías no les atañe sólo a esas comunidades sino a la nación entera, en virtud de la solidaridad y protección de los intereses superiores del gentilicio venezolano (artículos 57 y 51 de la Carta Magna).

Según lo expuesto, se circunscribe, la presente decisión a la *lesión constitucional* de los derechos de las minorías, previstos en la Carta Magna y en los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, situación que permite, con fundamento en el artículo 46 del Texto Fundamental: “Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo”, ANULAR el acto impugnado, en sus disposiciones lesivas de los mencionados derechos, con prescindencia del análisis de violaciones de rango legal. Así se declara, conforme al artículo 215 ordinal 4° de la Carta Magna y el artículo 42 ordinal 3°, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por haberse violado entonces el derecho constitucional de participación ciudadana en la formación de la ley, en el sentido de que no se efectuó la consulta popular, la normativa concerniente a la división político territorial del Estado Amazonas, decretada por la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas, resulta ser nula de nulidad absoluta, conforme al citado artículo 46, quedando vigente de la misma ley, la delimitación estatal y fronteriza internacional (artículos 1 al 3 inclusive) y las disposiciones referentes a la aplicación de la normativa estatal, nacional y constitucional (artículo 17), la modalidad de solución de las controversias (artículos 18 y 19) y la entrada en vigencia de la ley (artículo 20).

## II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. *Competencias del Poder Nacional*

#### A. *Espacio Aéreo*

**CSJ-SPA (785)**

**2-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De acuerdo con la Constitución, el Estado venezolano tiene la soberanía exclusiva del espacio aéreo sobre su territorio. Por tanto, las aeronaves sean nacionales o extranjeras, que se encuentren en el territorio o en el espacio aéreo venezolano y las personas o cosas a bordo de ellas, están sometidas a las leyes y a la jurisdicción de los tribunales y autoridades venezolanas.

Ahora bien, el personal aeronáutico es aquél que desempeña a bordo de las aeronaves o en tierra las funciones técnicas propias de la aeronáutica, tales como la conducción, dirección, operación y cuidado de las aeronaves; su despacho, estiba, inspección y reparación; el control del tránsito aéreo y la operación de las estaciones aeronáuticas.

En relación al despegue, vuelo y aterrizaje de las aeronaves, y por razones de seguridad nacional o de carácter militar, la autoridad aeronáutica puede prohibir o restringir el vuelo y aterrizaje de aeronaves en zonas determinadas del territorio nacional.

El Ministerio de Transporte y Comunicaciones tiene la competencia para la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y, en particular, la regulación y control de la navegación y transporte aéreos (artículo 33, numeral 3°, de la Ley Orgánica de Administración Central); y es la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del mismo Ministerio, la unidad organizativa que ejerce la autoridad aeronáutica cuyas atribuciones están señaladas en el Reglamento Orgánico del Despacho de Transporte y Comunicaciones. Dicha unidad constituye un servicio funcionalmente desconcentrado, al que le corresponde fundamentalmente, entre otros, la dirección y administración de los aeródromos públicos y de los servicios destinados a la ayuda y protección de la navegación aérea, para lo cual debe organizar y controlar el tránsito aéreo y protección de la navegación aérea, para lo cual debe organizar y controlar el tránsito aérea, para lo cual debe organizar y controlar el tránsito aéreo y proporcionar tales servicios.

#### B. *Servicios de telecomunicaciones aeronáuticas*

**CSJ-SPA (785)**

**2-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Los preceptos en que se fundamenta el acto impugnado disponen:

*Artículo 31 de la Ley de Aviación Civil:*

“*El Estado ejercerá directamente o mediante concesiones o permisos a organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares o conexos de las vía de comunicación y los cuales se considerarán de interés público, la dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios meteorológicos, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea.*”

*El uso de estos servicios es requisito de obligatorio cumplimiento para todas las aeronaves, de acuerdo con las bases, condiciones y tarifas correspondiente*". (destacado de la Corte).

*Artículo 3, ordinal 2°, de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa:*

"La seguridad y defensa de la República comprende fundamentalmente:

(omissis)

2° La garantía y empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República..."

*Artículo 5, ordinal 4°, de la Ley de Carrera Administrativa:*

"Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley:

(omissis)

4° Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los Cuerpos de Seguridad del Estado".

Puede verse que en tales disposiciones se establece el carácter de utilidad pública de las actividades de dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea, los cuales deberán ser prestados directa o indirectamente por el Estado; que lo que pueda perturbar la paz de la República o causar conmoción, queda comprendido en la Seguridad y Defensa y hace imperioso el actuar del poder nacional; y, por último, que los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, declarados con tal carácter por la naturaleza de sus funciones, quedan exceptuados de la aplicación de la legislación ordinaria sobre funcionarios públicos.

De donde surge, atendiendo a una lectura de contexto de tales preceptos, que las funciones relativas al tránsito y navegación aéreos, que resultan indispensables para el normal desempeño de la vida nacional -más en los actuales momentos de gran desarrollo de las comunicaciones y de interdependencia internacional-, además de consistir por sí mismos servicios públicos -a los que se aplica, de forma especial, la característica de continuidad-, constituyen actividades comprendidas dentro de una más amplia noción de seguridad y defensa nacional.

Por lo que el espíritu, propósito y razón de tales leyes, en conjunto, no son otros que en el plano de la aviación civil, disponer de confiables recursos humanos y materiales que garanticen el tránsito aéreo, fuera y dentro del país, para lo cual, ciertamente, resulta pertinente y ajustado al derecho aplicar a los empleados que presten tales funciones un régimen laboral especial, separado de la legislación que regula comúnmente a los funcionarios del Estado.

Así, a juicio de la Corte, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, al reglamentar tales leyes, no ha dictado leyes en materia de seguridad y defensa y mucho menos creó un servicio público o modificó o suprimió uno existente, tampoco ha cambiado el carácter civil de los servicios de navegación aérea, ni ha legislado sobre la organización de las Fuerzas Armadas; por el contrario, ha dictado un reglamento complementario en el cual, con sujeción a los principios y razones contemplados legalmente, ha establecido el carácter de los prestatarios del servicio público y por ello las bases que resultan tan aplicables a tal actividad en el futuro.

No puede exigirse que, además de las disposiciones legales existentes que califican lo relacionado con la navegación como servicio público y, por vía consecuencia mayores potestades reglamentarias al Ejecutivo sobre la forma y condiciones en que tal servicio debe prestarse, sea necesaria también la actividad del legislador para atribuir expresa-

mente a los servicios de navegación aérea el carácter de cuerpo de seguridad del Estado, de grupos materiales y humanos que por sus funciones ejercen actividades que inciden directamente en un servicio público va calificado legalmente como de utilidad pública. En efecto en este caso específico, se trata directamente de servicios que son materia de seguridad y en los cuales la actividad normativa del Ejecutivo Nacional se presenta más amplia, a los fines de alcanzar los objetivos legalmente establecidos y de garantizar el correcto funcionamiento del declarado por la Ley como servicio público. Por consiguiente, para esta Corte, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros sí está facultado para dar tal carácter de cuerpo de seguridad a los prestatarios del servicio de navegación aérea en el país.

En tal virtud, resulta concluyente que el Poder Ejecutivo Nacional, al dictar el Decreto N° 572 impugnado, hizo uso de sus competencias constitucionales y no vulneró el espíritu, propósito y razón de la ley, por lo que los alegatos de usurpación de funciones y de incompetencia son desestimados, y así se declara.

C. *Régimen de la pesca*

**CSJ-SPA (806)**

**5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Según el artículo 136, numeral 18 de la Constitución, es de la competencia del Poder Nacional: “La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera y pesquera”. En desarrollo del anterior precepto constitucional, diversas leyes atribuyen al Ejecutivo Nacional competencia en materias atinentes a la producción pesquera en particular. Así, la Ley de Pesca (6 de octubre de 1994), atribuye al Ministerio de Agricultura y Cría la vigilancia de la pesca de peces y demás especies de la fauna marítima, la Ley Orgánica del Ambiente (7 de junio de 1976); confiere al Presidente de la República en Consejo de Ministros la dirección de la política nacional sobre el ambiente, la Ley Penal del Ambiente regula el delito de pesca en zonas prohibidas (artículo 36) y de establece las penas correspondientes (artículo 8°), declarando que “cuando los tipos penales requieran de una disposición complementaria para la exacta determinación de la conducta punible o su resultado, ésta deberá constar en una Ley, reglamento del Ejecutivo Nacional, o en un Decreto aprobado en Consejo de Ministros y publicado en la *Gaceta Oficial*, sin que sea admisible un segundo reenvío”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central confiere a los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, competencias en materia de pesca marítima, fomento, regulación, explotación y control de la pesca continental (artículos 31, numeral 24 y 36, numeral 10). En el orden sublegal, aprecia la Corte que tanto el Reglamento parcial N° 1 de la Ley de Pesca del 03 de abril de 1975 (artículos 4° y 7° los cuales confieren al Ministerio de Agricultura y Cría las facultades de establecer los requisitos para obtener permisos de pesca y la suprema vigilancia de las actividades pesqueras, respectivamente) así como diversas Resoluciones Ministeriales conjuntas (30 de enero de 1980 y 06 de julio de 1990), evidencian la exclusiva competencia del Poder Nacional en cuanto a la regulación y control de la actividad pesquera.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, observa la Sala que las facultades de regulación y control de la actividad pesquera no forman parte de las competencias exclusivas a ser transferidas a los Estados, ya que de acuerdo al artículo 4°, numeral 10 de dicha ley, relativo a la transferencia de servicios lo único que puede ser transferido es la “promoción de la agricultura”, más no la regulación y establecimiento de sanciones en caso de infracción a las normas sobre la materia, tal como lo sostiene el accionante.

### III. ORDENAMIENTO ECONOMICO

#### 1. *Intervención estatal en la actividad financiera*

**CSJ-SPA (612)**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En efecto, la materia debatida en el marco de este proceso es la relativa al ejercicio de los poderes de disciplina, supervisión y control de un sector fundamental de la actividad económica, como lo es el integrado por las instituciones que conforman el sistema financiero y crediticio, llamados a desplegar una función clave dentro del sistema económico general, mediante el desarrollo de actividades de captación de recursos del público y de intermediación en el crédito en las que juega un papel trascendental la confianza y buena fe de la colectividad, a las que busca el ordenamiento tutelar y brindar debida protección, mediante el establecimiento de una activa intervención dirigida a -como se expresó- disciplinar, supervisar y controlar el ejercicio de tales actividades por parte de las sociedades mercantiles creadas y autorizadas al efecto.

Son todas estas consideraciones las que han dado pie en la doctrina para formular la existencia de un ordenamiento especial, destinado a regir el ejercicio de la actividad crediticia y financiera mediante regulaciones singulares que, en cierto modo, difieren de la actividad administrativa ordinaria y que se caracterizan por una mayor laxitud frente al sacramental cumplimiento de exigencias y formalidades que ordinariamente operan en el marco del derecho administrativo general, dados los requerimientos de prontitud y eficiencia en la respuesta que se exige a la acción supervisora, contralora y correctora estatal; ordenamiento que por encontrar como sujetos destinatarios específicos a las instituciones y sociedades que conforman especiales sectores de la actividad económica, ha venido a denominarse como ordenamiento jurídico sectorial, nombre con el que la doctrina identifica teóricamente el conjunto de postulados que justifican, sector por sector, apartarse un tanto de los fundamentos clásicos del derecho público regulador de la actividad de policía, para dar paso a otros que responden mas acertadamente, en tales sectores, a los requerimientos de protección y tutela al interés colectivo.

Tal intervención, justificada como se ha dicho por razones de protección al interés colectivo o general, cobra mas fuerza ante la presencia de situaciones críticas como la que ha venido experimentando el sector financiero venezolano, extendiéndose hasta aquellas sociedades o empresas que, si bien no dedicadas directamente al ejercicio de la actividad de intermediación crediticia, se encuentran respecto a alguna o algunas de ellas en una especial situación de relación o vinculación, cuestión que corresponde determinar a las autoridades competentes, siguiente los criterios que el ordenamiento establece a tal efecto, con el fin de implementar igualmente frente a estas sociedades medidas que aseguren la eficiente tutela del anotado interés.

Y es precisamente ante tales situaciones críticas o coyunturales, necesitadas de pronto respuesta por parte de las autoridades financieras, cuando cobran mayor relieve e importancia las peculiaridades propias del ordenamiento sectorial bancario o financiero, en tanto y en cuanto se hace indispensable la adopción de medias frente a los problemas detectados con el mayor grado de efectividad o eficiencia aspectos estos últimos cuya contundencia, dadas las características de las situaciones a las que se busca atender, guardan una vinculación irreductible con las condiciones sumarias y expeditas con las que deben ser adoptadas, dependiendo de ello el sentido mismo de la medida que se adopta.

Teniendo en cuenta los anteriores postulados y limitada la Sala sólo a la verificación de existencia de violaciones directas e inmediatas de derechos constitucionales -por lo que la siguientes declaración no implica el cabal cumplimiento de las disposiciones legales aplicables-, debe indicarse que de la situación planteada por los apoderados de la empresa Británica de Seguros, C.A. no puede concluirse en la existencia de violación a los derechos constitucionales a la defensa, a la protección del honor y buena reputación y a la propiedad -mucho menos a la protección de la iniciativa privada, que se alega incidentalmente-, por lo que la presente acción debe ser desestimada.

2. *Servicios públicos y cuerpos de seguridad del Estado*

**CSJ-CP (785-1)**

**2-07-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Victor Rodríguez, Edgar Angulo y otros (Controladores Aéreos) vs. Hildegard Rondón de Sansó; Cesar Bustamante Pulido.

**El Presidente de la República en Consejo de Ministros si esta facultado para dar el carácter de Cuerpo de Seguridad del Estado a los prestarios del servicio de control de navegación aérea en el país.**

Establecido lo anterior, pasa la Corte a decidir el recurso de anulación ejercido, siguiendo el mismo orden con que los actores exponen, en su escrito de demanda, sus fundamentos jurídicos.

Los actores han atribuido al Decreto impugnado la violación de los artículos 117, 118, 190 ordinal 10, 139 y 136 ordinales 1º, 11 y 20 de la Constitución por considerar que es evidente la incompetencia del presidente para emitir el acto impugnado al corresponder ello -entienden- al Poder Legislativo Nacional. Al respecto, se observa.

En el derecho comparado contemporáneo, a diferencia de los principios inflexibles -como el de separación de poderes- que regían en la primera etapa del Estado moderno, es perfectamente aceptado que los órganos que ejercen el Poder Público colaboran entre sí en los fines supremos del Estado por lo que es común que muchas competencias sean ejercidas -concurrentemente, incluso-, por varias de las ramas o divisiones de la estructura organizativa de éste.

El Poder Ejecutivo, entonces -en la mayoría de los Estados europeos, en la totalidad de los latinoamericanos y en muchos africanos y asiáticos-, cuanta intrínsecamente con poderes normativos que le permiten, por una parte, emitir en determinadas circunstancias extraordinarias actos normativos con rango y fuerza de ley (sea previa habilitación del legislador o en situaciones excepcionales, como aquellas de emergencia o de conflictos internos o externos) y, por la otra, actos reglamentarios para complementar y desarrollar ciertos aspectos de la legislación e inclusive para ampliar a otras situaciones lo previsto en ésta.

La emisión de normas de derecho, en consecuencia, no compete de forma exclusiva al Poder Legislativo, aunque sí se le reconoce a éste que ciertas materias especificadas en la Constitución -normalmente por su conexión con las libertades de los ciudadanos- deben ser reguladas primeramente mediante leyes formales.



De lo anterior se desprenden dos conclusiones relevantes para el caso de autos: la primera, que la función normativa del Ejecutivo no puede verse, en los actuales momentos y, en especial, en nuestro derecho, de manera restrictiva, siendo imperioso reconocerle potestades siempre que se someta a la Constitución y las leyes; y, la segunda, que la actividad del legislador es requerida para regular ciertas materias del Ordenamiento, aunque ello no signifique que todo el tratamiento de esas materias forzosamente tendrá que estar contenido en tales leyes formales dictadas por el Poder Legislativo.

Centrando el análisis a la reglamentación de leyes -que es el pertinente para los fines presentes-, es jurídicamente válido que el reglamento, además de especificar o desarrollar en particular los artículos legales a los fines de facilitar su aplicación, pueda también contener normativas colaterales o complementarias dispuestas a regular situaciones que, a pesar de no haber sido tratadas expresamente en la ley, tengan por fin el hacer esta aplicable a ellas, estatuyéndolas acordes con el propósito, espíritu y razón de aquella; y, a la vez, se permite que el legislador deje o habilite al Ejecutivo para que mediante su potestad reglamentaria desarrollo y contemple ciertos aspectos de las materias reservadas a la ley, siempre y cuando se establezcan los parámetros básicos dentro de los cuales tal poder debe conducirse y, también, se respeten los principios y propósitos de la Constitución y las leyes.

Tales poderes normativos son válidos mientras se mantengan en el espíritu, propósito y razón de la ley, y dentro de su amplitud, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, ha dictado el Decreto N° 572, el cual se impugna por esta acción de nulidad mediante la denuncia de un vicio de usurpación de los poderes correspondientes al legislador y la violación del principio de la reserva legal. Dicha circunstancia obliga a este máximo Tribunal, a determinar si el desarrollo ulterior de la Ley, que es materia del referido Decreto ha contrariado el espíritu propósito y razón de aquella y ha violado la Constitución de la República.

Al respecto, esta Corte observa:

Los preceptos en que se fundamenta el acto impugnado disponen:

*Artículo 31 de la Ley de Aviación Civil:*

*“El Estado ejercerá directamente o mediante concesiones o permisos a organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares o conexos de las vías de comunicación y los cuales se considerarán de interés público, la dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios meteorológicos, de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea.*

*El uso de estos servicios es requisito de obligatorio cumplimiento para todas las aeronaves, de acuerdo con las bases, condiciones y tarifas correspondiente”.* (destacado de la Corte).

*Artículo 3, ordinal 2°, de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa:*

“La seguridad y defensa de la República comprende fundamentalmente:

(omissis)

2° La garantía y empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República...”

*Artículo 5, ordinal 4°, de la Ley de Carrera Administrativa:*

“Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley:

(omissis)

4° Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los Cuerpos de Seguridad del Estado”.

Puede verse que en tales disposiciones se establece el carácter de utilidad pública de las actividades de dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayuda a la navegación aérea, los cuales deberán ser prestados directa o indirectamente por el Estado; que lo que pueda perturbar la paz de la República o causar conmoción, queda comprendida en la Seguridad y Defensa y hace imperioso el actuar del poder nacional; y, por último, que los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado, declarados con tal carácter por la naturaleza de sus funciones, quedan exceptuados de la aplicación de la legislación ordinaria sobre funcionarios públicos.

De donde surge, atendiendo a una lectura de contexto de tales preceptos, que las funciones relativas al tránsito y navegación aéreas, que resultan indispensables para el normal desempeño de la vida nacional -más en los actuales momentos de gran desarrollo de las comunicaciones y de interdependencia internacional-, además de consistir por sí mismas servicios públicos -a los que se aplica, de forma especial, la característica de continuidad-, constituyen actividades comprendidas dentro de una más amplia noción de seguridad y defensa nacional.

Por lo que el espíritu, propósito y razón de tales leyes, en conjunto, no son otros que en el plano de la aviación civil, disponer de confiables recursos humanos y materiales que garanticen el tránsito aéreo, fuera y dentro del país, para lo cual, ciertamente, resulta pertinente y ajustado al derecho aplicar a los empleados que presten tales funciones un régimen laboral especial, separado de la legislación que regula comúnmente a los funcionarios del Estado.

Así, a juicio de la Corte, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, al reglamentar tales leyes, no ha emitido disposiciones que se reservan de forma exclusiva a la ley, ni ha dictado leyes en materia de seguridad y defensa y mucho menos creó un servicio público o modificó o suprimió una existente, tampoco ha cambiado el carácter civil de los servicios de navegación aérea, ni ha legislado sobre la organización de las Fuerzas Armadas; por el contrario, ha dictado un reglamento complementario en el cual, con sujeción a los principios y razones contemplados legalmente, ha establecido el carácter de los prestatarios del servicio público y por ello las bases que resultan aplicables a tal actividad en el futuro.

No puede exigirse que, además de las disposiciones legales existentes que califican lo relacionado con la navegación como servicio público y, por vía consecuencia mayores potestades reglamentarias al Ejecutivo sobre la forma y condiciones en que tal servicio debe prestarse, sea necesaria también la actividad del legislador para atribuir expresamente a los servicios de navegación aérea el carácter de cuerpo de seguridad del Estado, de grupos materiales y humanos que por sus funciones ejercen actividades que inciden directamente en un servicio público ya calificado legalmente como de utilidad pública. En efecto en este caso específico, se trata directamente de servicios que son materia de seguridad y en los cuales la actividad normativa del Ejecutivo Nacional se presenta más amplia, a los fines de alcanzar los objetivos legalmente establecidos y de garantizar el correcto funcionamiento del declarado por la Ley como servicio público. Por consiguiente, para esta Corte, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros si está facultado para dar tal carácter de cuerpo de seguridad a los prestatarios del servicio de navegación aérea en el país.

En tal virtud, resulta concluyente que el Poder Ejecutivo Nacional, al dictar el Decreto N° 572 impugnado, hizo uso de sus competencias constitucionales y no vulneró el espíritu, propósito y razón de la ley, por lo que los alegatos de usurpación de funciones y de incompetencia son desestimados y así se declara.

*Voto Salvado*

Quien suscribe, *Dra. Hildegard Rondón de Sansó*, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por estimar que no le es dado al Ejecutivo mediante decreto excluir de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa enteras categorías de funcionarios. En efecto, en el caso del decreto impugnado, N° 572 del 1 de marzo de 1995, no se trata simplemente de calificar como de “*libre nombramiento y remoción*” a determinados cargos, sino de algo mucho más grave como lo es *el eliminar de la esfera del estatuto general del funcionario público a los funcionarios adscritos a una entera rama de servicios de la Administración Pública Nacional*.

Al efecto, la disidente observa que con la Ley de Carrera Administrativa se estableció la *estabilidad de los funcionarios* sometidos a su régimen, salvo los que ocupasen cargos de “*libre nombramiento y remoción*” y, al mismo tiempo, se excluyó de su ámbito sólo a los que, no pertenecían a la Administración Pública Nacional, por estar adscritos a las Administraciones Estadales o Municipales; o bien, prestaban sus servicios a otros poderes diferentes del Ejecutivo (Poder Legislativo y Poder Judicial); o finalmente, a aquellos que, fueron exceptuados expresamente por *otras leyes* creadoras de estatutos particulares o que pertenecían a categorías respecto a las cuales no es posible garantizar la estabilidad por la índole particular de las funciones que ellas implican (órganos de seguridad). De todos los aludidos grupos de exclusión la única que puede establecer el Ejecutivo Nacional es la prevista en el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa, mediante el decreto al cual alude la citada norma, para calificar a los funcionarios como de “*libre nombramiento y remoción*” por desempeñar cargos de alto nivel o de confianza. El supuesto al cual corresponde el acto impugnado escapa a la situación antes mencionada, en razón de lo cual el Ejecutivo Nacional no tenía facultad alguna para efectuar la exclusión mediante la calificación de funcionario de confianza, labor esta que solo el Legislador podía realizar.

No puede menos que señalar la disidente la forma en que se ha ido lesionando paso a paso la estabilidad que la Ley de Carrera Administrativa (estatuto general de la Administración Pública) estableciera.

Así, en un primer momento, el 2 de julio de 1974, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 211 en base a lo dispuesto en el ordinal 3 del artículo 4 de la Ley de Carrera Administrativa que permite que un funcionario de carrera pueda ser removido libremente de su cargo. El mecanismo establecido en el citado Decreto a los fines de que la estabilidad del funcionario de carrera pueda ser afectada, es el de calificar el cargo como de libre nombramiento y remoción. De allí que la condición del funcionario de carrera, una vez designado el cargo que ocupa en base al Decreto 211, se equipara a la del funcionario de libre nombramiento y remoción. Esta equiparación no es sin embargo total por cuanto el funcionario de carrera disfrutará, en caso de producirse la remoción, de algunos derechos que son ajenos a los funcionarios de libre nombramiento y remoción; al efecto, del derecho a que se le coloque en situación de disponibilidad, esto es, de que su cesantía no se produzca de inmediato, sino que se postergue su vigencia durante el lapso de un mes contado desde la notificación de la medida quedando obligada la Administración durante tal período a realizar gestiones tendientes a su reubicación en otro cargo, en el mismo, o en otro organismo, para el cual posea los requisitos básicos que han sido establecidos para su desempeño. Igualmente, tiene el funcionario de carrera, a diferencia del de libre nombramiento y remoción, el derecho de obtener el pago de sus prestaciones sociales (En realidad los dos derechos anteriores son los que determinaban, en caso de retiro, la distinción entre las dos categorías de funcionarios. Ahora bien, con la vigencia de la Ley Organica del Trabajo y de regulación que de los funcionarios públicos hace el artículo 8 de dicha norma, puede dudarse de la permanencia e la última diferencia anterior).

La posibilidad de afectar la estabilidad del funcionario de carrera mediante un acto discrecional radica en cambiar la naturaleza del cargo, ya que en el sistema establecido en la Ley de Carrera Administrativa, de libre nombramiento y remoción *no sólo son los funcionarios sino también los cargos*.

No hay norma alguna que diga en forma expresa lo precedentemente afirmado, pero es indudable que existen cargos de carrera y cargos de libre nombramiento y remoción. Los primeros sólo pueden ser ocupados por funcionarios de carrera; en cuanto que, los segundos pueden serlo por las dos categorías de funcionarios: Sólo que, cuando el funcionario de carrera ocupa el cargo de libre nombramiento, pierde de hecho su estabilidad. Ahora bien, el mecanismo del Decreto está en que a través de él se puede convertir un cargo de carrera en cargo de libre nombramiento y remoción.

¿Como es posible que tal cosa suceda? La ley calificó como funcionarios de libre nombramiento y remoción a aquellos que ejercen las altas responsabilidades del Estado, enunciándolos específicamente, pero reservó la potestad de hacer nuevas calificaciones al Presidente de la República mediante Decreto dictado en Consejo de Ministros. Promulgado el Decreto en referencia, el mecanismo para “*desafectar*” un cargo de la carrera administrativa y con ello hacer que su titular pierda la estabilidad, es el de calificarlo como de alto nivel o el de indicar que sus funciones son de confianza.

El Decreto 211 fue objeto de todo tipo de reacciones adversas. Algunas de ellas se formalizaron por la vía jurisdiccional, pudiendo señalarse que dos fueron las más importantes: por una parte el rechazo de su aplicación en casos concretos que se hizo valer por parte de los querellantes por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, y por otra parte, el formal recurso de inconstitucionalidad e ilegalidad que fue plantado ante la Corte Suprema de Justicia.

A pesar de las críticas formuladas al Decreto 211 el mismo quedó en pie para satisfacer la discrecionalidad del jerarca y la involución del sistema se pone de manifiesto en decisiones posteriores algunas ajustadas a lo previsto en la Ley de Carrera Administrativa y otras completamente opuestas a ella.

En la primera categoría se encuentra el Decreto N° 120 del 5 de abril de 1989, que declaró a los registradores públicos, principales y subalternos y a los registradores mercantiles, como de “*alto nivel*” en la forma prevista en el ordinal 3° del artículo 4°. Las motivaciones del Ejecutivo fueron las siguientes: 1° Que los funcionarios antes mencionados ejercen actividades dirigidas al otorgamiento de certeza; y, 2° La necesidad de obtener la seguridad jurídica. El fundamento formal fue el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de la Carrera Administrativa.

Posteriormente, el 6 de febrero de 1991 se dictó el decreto 1453 que declaró de confianza una serie de cargos dependientes de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda. Este decreto se fundamenta en el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa y, la mención de los cargos excluidos de la estabilidad se hace mediante la indicación del Código, del grado y de la denominación de clase. En consecuencia, el decreto en examen autolimita la potestad del Ejecutivo al señalar específicamente el Código de la clase que quedara excluida de la estabilidad.

El 30 de noviembre de 1994, fue dictado el Decreto N° 442, que declaró de confianza “*por las índole de funciones de naturaleza policial y de seguridad del Estado que le corresponden a varios cargos de la Oficina Nacional de Identificación y de la Dirección General Sectorial de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores*”, indicando específicamente los códigos con los cuales se especifican el grado y la denominación de la clase. Por lo anterior, se ordenó a la Oficina Central de Personal, proceder a la reforma del Manual Descriptivo de Clases de Cargos.

Indudablemente que, el último decreto mencionado, a cuyo contenido se aludiera, se acerca más que los restantes a las exigencias formales de la Ley de la Carrera Administrativa y, específicamente, a las que derivan del artículo 4° ordinal 3° de dicha norma.

Ahora bien, el 21 de diciembre de 1994 es dictado el decreto 501 con el cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros, actuando en base a lo dispuesto en el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa, calificó como “*de confianza*” a “*todos los cargos administrativos que se ejerzan en los establecimientos penitenciarios, centros de tratamiento comunitario, dirección de defensa y protección social y demás dependencias del Ministerio de Justicia a quienes corresponda el ejercicio de las funciones penitenciarias, cualquiera que sea la denominación, Código o grado de los mismos*”.

Como se ve, el Ejecutivo utiliza nuevamente el sistema de calificación del cargo, como de libre nombramiento y remoción en forma genérica, no en atención a la clase de cargo, que a nuestro ver, es el espíritu que ilustra la atribución conferida en el ordinal 3° del artículo 4°.

El Decreto objeto de la presente sentencia es el N° 572 del 1 de marzo de 1995 que calificó a los servicios de control de navegación de áreas dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con el carácter de *cueros de seguridad del Estado*. La disposición se fundó en el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, que establece como atribución del Presidente de la República “*reglamentar total o parcial-mente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón*”. Igualmente se basó en el artículo 31 de la Ley de Aviación Civil, cual dispone que:

*“El Estado ejercerá directamente o mediante concesiones o permisos a organismos técnicos que tendrán el carácter de auxiliares o conexos de comunicación y los cuales se considerarán de interés público, la dirección técnica del tránsito aéreo y de los servicios meteorológicos de telecomunicaciones aeronáuticas y de ayudas a la navegación aérea.*

*El uso de estos servicios es requisito de obligatorio cumplimiento para todas las aeronaves de acuerdo con las bases, condiciones y tarifas correspondientes”.*

Alude también el Decreto 572 al artículo 5°, numeral 4° de la Ley de Carrera Administrativa que exceptúa de la aplicación de dicha Ley a “*los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los cueros de seguridad del Estado*”. Finalmente, se menciona en su fundamentación al ordinal 2° del artículo 3° de la Ley Orgánica de Seguridad y defensa que establece:

*“La seguridad y defensa de la República comprende fundamentalmente:*

*2° La garantía y el empleo nacional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República”.*

Una vez calificado al servicio de control de navegación aérea del Ministerio de Transporte y Comunicaciones como cuerpo de seguridad del estado, el Ejecutivo Nacional lo sometió a las regulaciones de Ministro de la defensa (artículo 4 y 5).

Podemos apreciar así que el método empleado en el Decreto 572 para excluir a la categoría de los controladores aéreos del régimen de estabilidad, previsto en la Ley de Carrera Administrativa no ha sido el contemplado en el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa, esto es, la calificación del cargo ocupado por el funcionario como de “*Alto Nivel*” o “*De confianza*”, sino que se ha utilizado el régimen

de las exclusiones de la Ley de Carrera Administrativa, prevista en el artículo 5° que es mucho más radical que el antes mencionado, por cuanto alude, no a cargos determinados que sean de alto nivel o de confianza y en virtud de la índole de las funciones, sino a toda una categoría de funcionarios cuya naturaleza se califica como propicia de los órganos de seguridad del Estado. Ahora bien, tal calificación en el criterio de la disidente no puede efectuarlo el Ejecutivo, cuyas potestades en este campo se limitan a los previstos en el ordinal 3° del artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa, consistentes, como se viera, en calificar a determinadas *clases de cargos* como de alto nivel o de confianza, sino que forman parte de las potestades legislativas de modelar determinadas funciones públicas con las características que atiendan a los requerimientos de la seguridad del Estado.

Del análisis que antecede se pone de manifiesto como a través de una norma como la impugnada, una entera rama de cargos de la Administración Pública Nacional es desplazada del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa, sin que exista un fundamento normativo que otorgue competencia para hacer la desafectación de los funcionarios del régimen de estabilidad, por lo cual el mecanismo empleado es ilegítimo y así ha debido declararse.

*Voto Salvado del Magistrado Cesar Bustamante Pulido* disiente de esta sentencia por las razones que sumariamente se consignan a continuación:

1. Si bien el Decreto N° 572 del 1° de marzo de 1995 se limita a dar el carácter de cuerpo de seguridad del Estado a los servicios de control de navegación aérea dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, sin estatuir los derechos y deberes del adscrito a dichos servicios, lo cual formalmente no entrañaría una abierta transgresión de los artículos 4, 44, 61 y 90 de la Constitución ni una violación de las disposiciones de la Ley de Aviación Civil, de la Ley de Carrera Administrativa, de la Ley Orgánica del Trabajo, de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa y de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuyo quebrantamiento se denuncia en el recurso de nulidad, no es posible desentenderse de las implicaciones y consecuencias del decreto impugnado sobre importantes derechos ciudadanos.

2. El Decreto N° 572 fue la respuesta a medios de acción directa -formas irregulares de huelga perturbadoras de un servicio público no susceptible de interrupción- utilizados abusivamente por los gremios aeronáuticos para obtener el reconocimiento de pretensiones laborales y lograr su cumplimiento. El obvio propósito del decreto al convertir en cuerpo de seguridad del Estado a las diversas categorías de empleados de los servicios civiles de control de navegación aérea comprometidos en aquellas acciones, no fue el de conservarles su régimen estatutario, sino al contrario: excluirlos de la Ley de Carrera Administrativa y de la Ley Orgánica del Trabajo, y así eliminar el derecho a la estabilidad y limitar la acción colectiva consagrados en esos instrumentos, para solucionar por esa vía extrema el conflicto de trabajo planteado. En otras palabras, con el fin de solucionar un conflicto laboral, unos servidores públicos fueron privados tácitamente de derechos individuales y colectivos de los que disfrutaban con anterioridad.

3. Tal proceder vulnera derechos constitucionales y legales. El artículo 90 de la Constitución prevé:

“La ley favorecerá el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo y establecerá el ordenamiento adecuado para las negociaciones colectivas y para la solución pacífica de los conflictos”.

En cuanto toca a la función pública, ese precepto constitucional ha sido desarrollado en la legislación laboral venezolana y también encuentra sustentación en convenios internacionales celebrados por la República.

Así el artículo 8 de la Ley Orgánica del Trabajo dispone:

“...Los funcionarios o empleados públicos que desempeñan cargos de carrera, tendrán derecho a la negociación colectiva, a la solución pacífica de los conflictos y a la huelga, de conformidad con lo previsto en el Título VII de esta Ley, en cuanto sea compatible con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública...”

A su vez, el convenio 98 de la organización Internacional del Trabajo relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva, cuya ley aprobatoria fue publicada en *Gaceta Oficial* del 22-08-68, dice en su artículo 4:

“Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Aunque se ha sostenido que el artículo 6 del convenio 98 excluye de su aplicación a los funcionarios públicos, la doctrina de los organismos internacionales sigue una orientación diferente: “...si bien el concepto de funcionario público puede variar en cierta medida según los diversos sistemas jurídicos, la exclusión de las personas empleadas por el Estado o en el sector público, pero que no actúan como órganos del poder público -incluso cuando se les haya conferido un estatuto idéntico al de funcionarios públicos en la administración del Estado- es contraria al sentido del Convenio núm. 98...” (G. Von Potobsky, Normas y procedimientos de la OIT en materia de Libertad Sindical. Estudios sobre derechos Laboral en Homenaje a Rafael Caldera . UCAB 1977. Tomo II, pág. 1.405). La formulación del artículo 8 de la LOT se alinea con esta última tesis.

La transformación de los servicios civiles de control de la navegación aérea en cuerpo de seguridad del Estado, con el propósito cierto de impedir las acciones colectivas para la negociación de las condiciones de trabajo e imponer medios anormales de solución de conflictos, contradice las señaladas normas.

4. El Decreto N° 572 también vulnera la libertad sindical. Esta tiene su base constitucional en el derecho general de asociación establecido en el artículo 70 y en el derecho específico que respecto a la formación y funcionamiento de los sindicatos contempla el artículo 91 constitucional. Tiene asimismo expresión a través de los artículos 72 (protección de las asociaciones); 90 (negociación colectiva y solución pacífica de los conflictos); y 92 (derecho de huelga), todos de la Constitución (cfr. Juan Nepomuceno Garrido. La Libertad Sindical en el Ambito de la Constitución de Venezuela. Estudios sobre Derecho Laboral en homenaje a Rafael Caldera. UCAB 1977. Tomo II, pág. 1.227).

Disposiciones semejantes se encuentran igualmente en la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8°), en el citado Convenio 98 y en el Convenio 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicación, cuya ley aprobatoria entró en vigencia el 3 de septiembre de 1982.

Por su parte, la Ley de Carrera Administrativa pauta en su artículo 23:

“Los funcionarios públicos sujetos a la presente Ley podrán organizarse sindicalmente para la defensa y protección de los derechos que esta Ley y su Reglamento les confiere...”

La conversión de los servicios civiles de control de la navegación aérea en cuerpo de seguridad del Estado, coloca al personal bajo un régimen similar al de las fuerzas armadas o los servicios de policía, cuya naturaleza obsta para la formación de sindicatos o limita su campo de acción, lo cual representa, desde luego, un menoscabo al ejercicio de la libertad sindical de los servidores afectados por el decreto impugnado.

5. El Decreto N° 572 acaba con la estabilidad de los funcionarios de carrera adscritos a los servicios civiles de control de la navegación aérea y excluye a todos los cargos de controladores de tránsito aéreo, técnicos de radiocomunicaciones aeronáuticas, operadores de telecomunicaciones aeronáuticas, bomberos aeronáuticos, técnicos en información aeronáutica, inspectores en mecánica de aviación, oficiales de búsqueda y salvamento, técnicos de operaciones aeronáuticas y pilotos de búsqueda y salvamento, independientemente de su jerarquía y atribuciones, del derecho a la estabilidad previsto en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa:

“Los funcionarios de carrera gozarán de estabilidad en el desempeño de sus cargos. En consecuencia, sólo podrán ser retirados del servicio por los motivos contemplados en la presente Ley”.

Esa norma se apoya en el artículo 88 de la Constitución sobre la garantía de la estabilidad en el trabajo, y en el artículo 122 eiusdem relativo al establecimiento de la carrera administrativa de los empleados de la administración pública nacional. La privación absoluta de tal derecho a través de una norma de rango sub-legal como el Decreto N° 572, es contraria a la Constitución y a la ley, y así debió declararse en la sentencia.

#### IV. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

##### 1. *Límites a la potestad tributaria*

**CSJ-CP (774)**

**3-10-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Cámara de Comercio e Industria del Estado Táchira (CC4ET) vs. Héctor Grisanti Luciani, Hildgard Rondón de Sansó.

**El poder tributario de los Municipios de forma alguna puede ser ejercido con total discrecionalidad; ya que e actuar del Municipio y en especial la fijación de los impuestos debe siempre guardar adecuación con los fines a ser alcanzados proporcionales con la realidad económica local de ninguna forma discriminatorio y responder a interés técnicos y objetivos y no producto de la simple casualidad o capricho.**

Finalmente, en relación con el alegato de los actores relativo al “exagerado aumento de los impuestos fijados, lo cual, por desproporcionado, vicia el acto normativo y afecta los derechos constitucionales, especialmente los de contenido económico, de los contribuyentes”, se observa:



Es criterio de esta Corte que los Municipios cuentan con la potestad de imponer o establecer impuestos por concepto de la actividad industrial y comercial que se realice en su jurisdicción, tal como lo establecen las leyes y la propia Constitución, a los fines de asegurar ingresos que le permitan prestar los servicios públicos que le competen y de garantizar el bienestar y seguridad de la sociedad. Ese poder tributario, sin embargo, de forma alguna puede ser ejercido con total discrecionalidad, ya que el actuar del Municipio y en especial la fijación de los impuestos debe siempre guardar adecuación con los fines a ser alcanzados, proporcionales con la realidad económica local, de ninguna forma discriminatorio -entendido este término no en el sentido de igualitarismo- y responder a intereses técnicos y objetivos y no producto de la simple casualidad o capricho.

En el caso de autos, como se ha visto, los actores alegan que el impuesto fijado en la Ordenanza impugnada es exagerado y que ha incrementado hasta en un 11.000%, en algunos supuestos, los montos a ser pagados; mientras que la representante del Municipio sostiene que la fijación de la forma de cálculo del impuesto es cónsona con la Constitución y las leyes y que si se ha producido un incremento en el pago de los impuestos municipales es porque simplemente antes se pechaba dependiendo del capital social del contribuyente, según el cual se establecían cuotas fijas, y ahora se hace según sus ingresos brutos a los que se impone un porcentaje como alícuota.

Al respecto no puede esta Corte en esta etapa procesal -que únicamente permite un somero análisis preliminar del asunto- obtener un criterio comparativo definitorio de las bases impositivas establecidas en diferentes Ordenanzas municipales, ni emitir pronunciamiento valorativo sobre la racionalidad o no de los incrementos contemplados en la impugnada, para concluir si tales incrementos son el resultado de una arbitraria y extralimitada normativa o, por el contrario constituyen corrección y actualización de impuestos determinados en ejercicios anteriores, pues a una u otra conclusión sólo podrá arribarse en la fase final de la acción de nulidad ejercida en autos. Por estas razones, se rechaza también, por improcedente, la denuncia de los accionantes de violación de sus derechos constitucionales por exagerado y desproporcionado aumento de los impuestos fijados en la Ordenanza impugnada. Así se declara.

*Voto Salvado* del Magistrado Dr. Hector Grisanti Luciani disiente del fallo de la mayoría que antecede, y, en consecuencia, salva su voto por las razones siguientes:

El fallo precedente estableció, en su parte motiva, lo siguiente:

“Finalmente, en relación con el alegato de los actores relativo al “exagerado aumento de los impuestos fijados, lo cual, por desproporcionado, vicia el acto normativo y afecta los derechos constitucionales especialmente los de contenido económico, de los contribuyentes”, se observa:

“Es criterio de esta Corte que los Municipios cuentan con la potestad de imponer o establecer impuestos por concepto de la actividad industrial y comercial que se realice en su jurisdicción, tal como lo establecen las leyes y la propia Constitución, a los fines de asegurar ingresos que le permitan prestar los servicios públicos que le competen y de garantizar el bienestar y seguridad de la sociedad. Ese poder tributario, sin embargo, de forma alguna puede ser ejercido con total discrecionalidad, ya que el actuar del Municipio y en especial la fijación de los impuestos debe siempre guardar adecuación con los fines a ser alcanzados, proporcionales con la realidad económica local, de ninguna forma discriminatorio -entendido este término no en el sentido de igualitarismo- y responder a intereses técnicos y objetivos y no producto de la simple casualidad o capricho”.

“En el caso de autos, como se ha visto, los actores alegan que el impuesto fijado en la Ordenanza impugnada es exagerado y que ha incrementado hasta en un 11.000%, en algunos supuestos, los montos a ser pagados; mientras que la representante del Municipio sostiene que la fijación de la forma de cálculo del impuesto es cónsona con la Constitución y las leyes y que si se ha producido un incremento en el pago de los impuestos municipales es porque simplemente antes se pechaba dependiendo del capital social del contribuyente, según el cual se establecían cuotas fijas, y ahora se hace según sus ingresos brutos a los que se impone un porcentaje como alícuota”.

“Al respecto no puede esta Corte en esta etapa procesal -que únicamente permite un somero análisis preliminar del asunto- obtener un criterio comparativo definitorio de las bases impositivas establecidas en diferentes Ordenanzas Municipales, ni emitir pronunciamiento valorativo sobre la racionalidad o no de los incrementos contemplados en la impugnada, para concluir si tales incrementos sobre el resultado de una arbitraria y extralimitada normativa o, por contrario constituyen corrección y actualización de impuestos determinados en ejercicios anteriores, pues a una u otra conclusión sólo podrá arribarse en la fase final de la acción de nulidad ejercida en autos. Por estas razones, se rechaza también, por improcedente, la denuncia de los accionantes de violación de sus derechos constitucionales por exagerado y desproporcionado aumento de los impuestos fijados en la Ordenanza impugnada. Así se declara.”

Al respecto, observo que, como se ha expuesto en otros fallos, los Municipios tienen derecho a gravar a los particulares y a imponerles los impuestos que la Constitución haya establecido como competencia de esos entes regionales. Sin embargo, ese derecho municipal de fijar los porcentajes de los impuestos y tasas, no es ilimitado y mucho menos podrán ser desproporcionados en relación con la realidad económica de la localidad, ya que si estos se permitiera, se corre el riesgo de que dichos porcentajes no se adecuen a la actividad lucrativa de los contribuyentes, lo que no permitiría el libre y normal desenvolvimiento comercial e industrial, pudiendo causar el cierre o la eventual confiscación tributaria de sus respectivos patrimonios.

En el caso de la Ordenanza aquí accionada, los recurrentes alegan que la misma elevó tanto los porcentajes de las contribuciones, que muchas empresas se verán en la necesidad de cerrar sus establecimientos, limitándoles así el libre ejercicio económico. Alegan que en algunos casos, las contribuciones se elevaron hasta un once mil por ciento (11.000%), cuestión que no es objetada por los representantes de la Municipalidad y de la Alcaldía, cuando expresan en su escrito de informes de fecha 19 de Octubre de 1995, lo siguiente:

“Se dice que la Ordenanza impugnada contempla un incremento del 11.000% con relación al Impuesto que se venía pagando”.

“Respuesta: Aquí, necesariamente habría que hacer la interpretación por contrario imperio, para decir: que tal afirmación, a nuestro juicio, lo que quiere decir, es que se estaba dejando de recaudar, en este Municipio, un 11.000% menos; es decir que por estarse pagando cantidades tan irrisorias, como se dijo antes, se estaba recaudando en ese porcentaje menos que de lo que realmente se debía recaudar. Y PEOR AUN, AQUELLA RECAUDACION AÑORADA POR LOS ACCIONANTES, SE HACIA CON BASE A UNA ORDENANZA, CUYA BASE IMPONIBLE ERA EL CAPITAL, LO CUAL SI ES, ABSOLUTAMENTE, INCONSTITUCIONAL”.

Al respecto, quien suscribe considera que, al ser tan elevados los porcentajes de los impuestos y tasas, podría limitarse el libre ejercicio del comercio y causarse el cierre de las empresas contribuyentes, al no poder soportar un aumento tan abrupto y

acrecentado, constituyéndose esto en una presunción de violación de los derechos constitucionales, contenidos en los artículos 95, 96, 98 y 99 de la Carta Magna; y en consecuencia, debería suspenderse su aplicación a los recurrentes, de la Ordenanza sobre Patentes e Impuestos de Industria, Comercio, Servicio e índoles similares del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira, emanada del Concejo Municipal del Municipio Autónomo San Cristóbal del Estado Táchira, mientras dure el juicio de nulidad, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

*Voto Salvado de la Magistrado, Hildegard Rondón de Sansó*, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, fundamentalmente por las siguientes razones:

1. *La violación de la reserva legal como fundamento de una acción de amparo constitucional.*

La violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales no puede excluir las que derivan de la transgresión de la reserva legal, ya que la misma constituye conjuntamente con el amparo la máxima garantía que el Estado otorga al ciudadano, al impedir que los organismos de ejecución se transformen en órganos normativos y puedan así establecer disposiciones que, en consecuencia, no derivaron de la voluntad popular. Al defender la reserva legal se impide el riesgo de que los aludidos órganos de ejecución puedan dictar disposiciones destinadas simplemente a preferir la satisfacción de los intereses de los entes y órganos públicos como tales, es decir, respecto a su propia entidad, en desmedro de la función de tutela de los ciudadanos. En efecto, la reserva legal, aun cuando sea una de las nociones más usadas en el campo del derecho, ha sido, sin embargo, objeto de un limitado estudio que ha impedido que se discrimine entre las distintas causas que la originan, por cuanto no es fortuito el señalamiento, por parte del constituyente o del propio legislador de que una materia queda limitada a la Ley. Inicialmente, se consideró que los principios del Estado (Estado Liberal-Burgues), nacido de la Revolución Francesa, le garantizaban a los ciudadanos, por encima de cualquier otra consideración: la propiedad, la seguridad y la libertad. La rigidez y el carácter dogmático que se tuvo de la tutela de los anteriores postulados es lo que lleva a establecer que estas tres materias no pueden ser reguladas, sino por los órganos de representación popular.

Posteriormente, la evolución constitucional hace que otras garantías sean incluidas dentro del ámbito de la reserva legal, algunas por criterios que se alejan de la directa lesión que la eventual infracción de la normativa sublegal pudiera producir sobre la esfera jurídica de los administrados. Ahora bien, aun admitiendo la segunda de las motivaciones, la denuncia de violación de la reserva legal es un válido fundamento de una acción de amparo constitucional.

Objeta en consecuencia la disidente que la Corte haya omitido todo pronunciamiento sobre el amparo que se solicita por la violación denunciada de la reserva legal por parte de la ordenanza.

Por otra parte, y para afianzar los principios expuestos, considera la disidente que en el caso presente, el problema de la reserva legal se agudiza por tratarse de una materia que opera en el ámbito tributario. Si se analiza la historia constitucional con objetividad, se aprecia en sus orígenes, la Constitución es el resultado del control del Poder Tributario y que, los principios que rigen al mismo, son indisolubles de la Norma Fundamental, para equilibrar el hecho de que el Poder Tributario sea unilateral; pero que la relación jurídica tributaria debe ser una situación igualitaria entre el Estado

y el contribuyente. No puede la relación jurídica tributaria imponer arbitrariamente el pago de tributos, en forma tal que las normas que consagran el ejercicio del poder deben interpretarlo y promover su ejercicio en forma cabal fundado en la premisa de que sólo la Constitución puede señalar quienes están facultados para cobrar tributos.

En el caso presente, se estaba ante una patente de industria y comercio que se ha establecido como un impuesto gravando la capacidad contributiva de los ciudadanos, incidiendo en consecuencia, sobre la *renta* del sujeto. Ante esta evidencia correspondía a la Corte determinar si había sido violada la reserva legal contemplada en el ordinal 8° del artículo 136 de la Constitución. La eventual violación de la norma atributiva de competencia, podía incidir sobre la noción de la justicia tributaria, al prescindir del concepto de ganancia e imponer con ello una doble tributación respecto a la que corresponde al Estado.

Los anteriores elementos no eran irrelevantes para el sentenciados, sino que, por el contrario, conforman el necesario examen que el mismo debía efectuar sobre la violación de la reserva legal tributaria.

### *2. Eventual naturaleza confiscatoria del tributo*

Disiente igualmente quien suscribe de la sentencia que antecede, en lo referente a la falta de calificación del tributo como confiscatorio, respecto a lo cual había elementos en autos que exigían tal pronunciamiento.

Han denunciado al efecto los actores que los tributos establecidos en el texto contra el cual actúan, han aumentado en un (1) año más de mil por ciento (1.000%) su monto, materia ésta que ha sido considerada también irrelevante por la Corte. Por el contrario, la disidente estima que, fundado en el artículo 102 de la Constitución que consagra la prohibición de las confiscaciones, el carácter confiscatorio del impuesto puede dar lugar a la procedencia de la acción de amparo constitucional.

La no confiscatoriedad es un término ya ampliamente admitido en la doctrina y en la jurisprudencia del Derecho Tributario (Valdés Costa, Giuliane Jarach Villegas y García Bel-sunce), que estiman que la “*agravación de la carga tributaria cuando excede determinados niveles se torna ilegítima*”. Aun cuando se critique por parte de algunos el calificativo de *confiscatorio* referido a la tributación excesiva, por cuanto la confiscación significa afectar el derecho de propiedad sin la debida compensación; sin embargo, con tal expresión se alude al establecimiento de una obligación pecuniaria que no responde a una causa legítima conforme al ordenamiento constitucional.

Fijar el nivel en que se produce el efecto confiscatorio es la determinación de hasta que punto un gravamen se mantiene dentro de los límites compatibles con la justa distribución de las cargas fiscales.

La materia ha sido objeto de recientes estudios por parte de los tributaristas (Spisso Rodolfo R., “*Derecho Constitucional Tributario*”. De Palma, Buenos Aires, 1991, García Velsunce, Horacio, “*Garantía Constitucional*”, De Palma, 1984; Oswaldo Cásas, José, “*Presión Fiscal e Inconstitucional*”, De Palma, 1992) y objeto de análisis en los congresos internacionales de derecho comparado (como lo fuera el celebrado en Montreal, por el Instituto Internacional de Derecho Comparado), en los cuales el elemento fundamental ha sido la verificación en cada tipo de impuesto, si es posible o no que el mismo se pueda calificar de confiscatorio. Es indudable que, sobre todo en los impuestos sucesorales, o que en general gravan los actos de transmisión a título gratuito, así como en la llamada contribución de mejora es donde la potestad del Fisco se ha hecho más exigente y cercana la figura que se expone. En los impuestos

indirectos, que podemos calificar como aquellos en los cuales es el consumidor el que en definitiva paga el tributo, es difícil hablar de la figura en examen; pero en los impuestos directos opera con frecuencia lo cual ha llevado a la jurisprudencia de algunos países a fijar el porcentaje de la renta que puede ser afectado, sin que pueda hablarse de confiscatoriedad; pero es indudable que el establecimiento cuántico, en forma rígida, no constituye un valor de aplicación automática, aun cuando pueda ser indicativo del exceso en que el Fisco pudiese haber incurrido.

Es indudable que los Municipios tienen una tendencia voraz en materia impositiva, que sólo a través del control jurisdiccional puede moderarse. De allí que, en casos como el presente, en el cual era evidente el aumento desmesurado del gravamen muy por encima de la inflación que la Corte ha debido calificar la naturaleza confiscatoria o no del tributo, para establecer un paradigma que sirviese de guía a la potestad impositiva de los entes municipales.

## 2. *La obligación tributaria*

### A. *Determinación*

**CSJ-SPA (734)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Heddrich (†)

Vistos, tanto la decisión judicial apelada como los argumentos de la apelante sobre aspectos que atañen al procedimiento constitutivo del acto administrativo de liquidación impugnado, esta Sala para decidir observa:

#### A) PROCEDIMIENTO LEGAL DE DETERMINACION TRIBUTARIA

Sostiene la recurrente y así lo declaró también la recurrida que, la Administración Tributaria al expedir la planilla de liquidación N° 01-10-05-049097 de fecha 15-06-86, omitió el procedimiento Sumario previsto en los artículos 133 y siguientes del Código Orgánico Tributario promulgado en 1982, aplicable por su vigencia temporal al caso de autos.

Por esta razón la Sala considera que debe decidir, si el Procedimiento establecido en el artículo 133 del Código Orgánico Tributario in comento era de obligatorio cumplimiento, a los efectos de la determinación tributario, como requisito esencial para su validez; o si, por el contrario, podía proceder la Administración Tributaria, en sus propias oficinas, a determinar tributos con la sola verificación de la Declaración de Rentas presentada por el contribuyente y, hacer objeciones con base, única y exclusivamente, en los datos suministrados en dicha Declaración.

El procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario dentro del proceso de determinación tributaria que de oficio realiza la Administración Tributaria, está previsto para aquellos casos en que dicho ente administrativo, haciendo uso de la facultad que le concede la Ley, realiza o complementa la determinación que debió hacer el contribuyente o responsable (auto-determinación) y que éste no hizo, o la hizo insuficientemente.

Nuestro Código Orgánico Tributario promulgado en 1982, aplicable *rationae temporis* al asunto de autos, estableció un orden de prelación en las distintas formas de llevarse a cabo el proceso de Determinación Tributaria, el cual se mantiene en idénticos términos en el Código Orgánico Tributario vigente. Así, el artículo 112 del Código Orgánico Tributario de 1982, (117 actual) señalaba:

1. “Que los contribuyentes *deberán* determinar y cumplir *por sí mismos* la obligación derivada de los hechos impositivos en los cuales ellos se encuentren involucrados;
2. De no estar prevista o consagrada en la Ley especial respectiva la autodeterminación, se le impone al sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, la obligación de proporcionar la información necesaria (declaración del hecho imponible) para que la determinación sea efectuada por la Administración Tributaria).
3. La Administración Tributaria podrá proceder a la determinación oficiosa, bien sobre base cierta o sobre base presunta, sólo en las situaciones siguientes:
  - a) Cuando el contribuyente o responsable hubiese omitido presentar la declaración que le exige la Ley, o bien cuando no hubiese cumplido la obligación tributaria en los casos en que no se requiere la presentación de la declaración del hecho imponible;
  - b) Cuando, aún habiendo presentado, el contribuyente, la respectiva declaración del hecho imponible, ésta ofreciera dudas debidamente fundadas o razonadas relativas a su sinceridad o exactitud;
  - c) Cuando el contribuyente, debidamente requerido, no exhiba los libros y documentos que se le exija conforme a la Ley; y
  - d) Cuando las Leyes Tributarias especiales exijan, para determinados casos, la realización de esta determinación oficiosa.

En todas estas situaciones la Administración Tributaria debía cumplir con el procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario mencionado, en los artículos 135 (142 actual) y siguientes.

Distinta es la situación cuando la Administración Tributaria haciendo uso de la facultad que le confiere la Ley, artículo 113 (118 actual), primer aparte, del Código Orgánico Tributario de 1982, se limita a *verificar*, la exactitud de la Declaración del hecho imponible, presentada por el contribuyente o responsable, en cumplimiento del proceso de autodeterminación que la Ley le impone.

Así pues, este procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario, aplicable por su vigencia temporal al caso de autos, estaba contenido dentro del proceso de *Determinación Tributaria Oficiosa* que debía realizar la Administración Tributaria, en aquellas situaciones que expresamente le señalaba la Ley.

Textualmente el mencionado Código Orgánico Tributario, en sus artículos 133, 135, 113 y 114 (hoy 142, 144, 118, 119 respectivamente), así lo establecía; a saber;

“*Artículo 133 (142)*. Cuando la Administración Tributaria *deba proceder a la determinación* a que se refieren los artículos 113 y 114, o a perseguir las infracciones de las Leyes Tributarias, reglamentos y demás disposiciones sobre la materia y aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en el presente código, se sujetará a las normas de esta sección” (Subraya esta Sala).

“*Artículo 135 (144)*. Cuando haya de procederse conforme al artículo 133, se levantará acta por el funcionario competente, la que notificará al contribuyente o responsable por algunos de los medios contemplados en los tres primeros numerales del artículo 124, junto con la comunicación de apertura del respectivo Sumario Administrativo. El Acta hará plena fe mientras no se prueba lo contrario...”

Y a su vez el artículo 113, al cual remitía la norma del artículo 133, contemplaba dos (2) supuestos perfectamente definidos, o dos (2) modos de actuar de la Administración Tributaria, a saber:

- a) *La verificación* de la exactitud de las declaraciones que presentan los contribuyente, vale decir, en los casos de la autodeterminación efectuada por el contribuyente, o responsable, y
- b) *La determinación oficiosa*, actuando sobre base cierta o sobre base presunta, en las expresas situaciones que la Ley señala.

A estos efectos, el citado artículo 113 (118 actual) textualmente expresaba:

“La Administración Tributaria *podrá verificar* la exactitud de las declaraciones”.

“Podrá *asimismo* proceder a la determinación de oficio sobre base cierta o sobre base presunta...”

Inuestionablemente, el uso del adverbio “asimismo” nos indica, en la norma aplicable al caso subjudice, la existencia de dos (2) supuestos, o modos distintos de actuar de la Administración Tributaria, y el artículo 133, hace referencia a *uno* de estos *dos* modos de actuar de dicha Administración, al expresar claramente que: “cuando la Administración Tributaria deba proceder a la *Determinación* (no a la verificación) a que se refieren los artículos 113 y 114...” “deberá cumplirse con el Procedimiento Sumario, en todas sus fases, previsto en los artículos 133 (142 actual) y siguientes del comentado Código Orgánico Tributario.

Como bien puede observarse de lo antes expuesto, el asunto de autos no se ajusta a los presupuestos legales de estas normas supra transcritas, pues la liquidación expedida a cargo de la contribuyente recurrente, cuya nulidad se demanda, no se origina de una *actividad fiscalizadora* de la Administración Tributaria, sino que es producto de la *verificación* efectuada con fundamento exclusivo en la información suministrada por la contribuyente, al declarar el hecho imponible.

Interpretar en forma contraria los artículos 113 y 133 (hoy 118 y 142) del Código Orgánico Tributario in comento, obligaría a la Administración Tributaria a seguir el procedimiento del Sumario Administrativo previsto en los artículos 135 (144 actual) y siguientes, aún en los casos en los cuales en la propia Declaración hecha por el Contribuyente estén contenidos todos los elementos de hecho que justifican suficientemente la objeción fiscal formulada por la Administración Tributaria. Desde luego, que en estos casos de simple verificación de las Declaraciones, la Administración Tributaria debe, mediante Resolución expresa, motivar suficientemente dicha objeción a objeto de que el contribuyente conozca las razones que llevaron a la Administración Tributaria a modificar los resultados de su Declaración y, en consecuencia, pueda ejercer los correspondientes recursos administrativos y judiciales de que dispone para su legítima defensa.

Resulta, pues, improcedente la declaratoria de nulidad pronunciada por la recurrida, sustentada en una presunta ausencia del Procedimiento pautado en los artículos 133 y siguientes del Código Orgánica Tributario aplicable *rationae temporis* al caso de autos y así se declara.

## B. *Prescripción*

CSJ-SPA ET (735)

14-11-96

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Heddrich (†)

Por efecto de la sentencia recurrida y de la apelación interpuesta por la representación fiscal, la controversia se circunscribe a determinar si el lapso de prescripción del crédito fiscal se consumó íntegramente conforme al criterio sostenido por el tribunal a quo y la contribuyente, o si por el contrario no se consumó, conforme al criterio sostenido por la Procuraduría General de la República.

Al respecto se observa:

La prescripción en nuestro derecho positivo, se presenta como un medio para adquirir o liberarse de un derecho o de una obligación por el transcurso de un determinado tiempo. Por ello, tradicionalmente se distinguen dos clases de ella: prescripción adquisitiva y la extintiva, según comporte la adquisición de un derecho sobre una cosa o la liberación del cumplimiento de una obligación. Limitándonos a la prescripción extintiva o liberatoria, ésta se nos presenta como “un medio o recurso mediante el cual una persona se libera del cumplimiento de una obligación por el transcurso de un determinado tiempo y el cumplimiento de terminadas condiciones contempladas en la Ley”. (Eloy Maduro Luyando-Curso de Obligaciones Derecho Civil III. UCAB 1983).

Del concepto antes señalado y ubicándonos en el campo del derecho tributario, puede afirmarse que, para que la prescripción se produzca, es necesario la concurrencia de determinadas condiciones tales como:

1. La Inactividad o Inercia del Acreedor: representada por una actitud negligente, de inacción, de falta de ejercicio de su derecho para hacer efectivo el cumplimiento de la obligación por parte del deudor. Esta inactividad es en principio, determinante a los efectos de conocer el momento de interrupción de la prescripción.
2. El Transcurso del tiempo fijado por la Ley: para que proceda la prescripción es necesario que, la inacción del acreedor, se prolongue durante un plazo ininterrumpido previamente fijado por la ley respectiva.

No debe obviarse el hecho de que la prescripción debe ser alegada por el interesado legítimo, ya que aquella no opera de pleno derecho y por tanto no puede ser declarada de oficio.

De lo expuesto podemos afirmar que la prescripción extintiva, se basa *fundamentalmente* en la concurrencia de un doble requisito: por un lado, el silencio o inacción del acreedor, y por otro, el mantenimiento de dicha situación de silencio, de inacción por parte del sujeto acreedor, durante un determinado período de tiempo fijado por la Ley. Ella pues está íntimamente ligada a la inactividad del sujeto activo de la relación jurídica, por esa conducta omisiva del acreedor durante el lapso que la Ley señale. En otras palabras la prescripción extintiva o liberatoria castiga el abandono, la inacción, el silencio o la actitud negligente del acreedor en el no uso de su derecho frente al deudor.

Sin embargo habría que agregar otras dos condiciones que si bien no se consumación a saber: que la misma no haya sido interrumpida, y que no se encuentre suspendida.

*Para que la prescripción produzca efectos jurídicos tanto el acreedor como el deudor deben producir efectos jurídicos tanto el acreedor como el deudor deben permanecer inactivos mientras transcurre el periodo de tiempo exigido por la Ley, no debiendo ejecutar ningún acto que signifique reconocer la existencia de la acción o derecho. Cuando este silencio se rompe, se produce bien la interrupción o bien la suspensión del término prescriptivo.*



En cuanto de créditos fiscales se trata, es necesario remitirse a la Ley creadora del tributo, ya que la exigibilidad de los mismos depende, en ocasiones, de un procedimiento especial, indispensable para obtener la determinación de la cuantía y su liquidación.

Ahora bien, la Ley de Impuesto sobre la Renta promulgada en 1966, reformada en 1974, aplicable al período fiscal declarado por la contribuyente, fijaba el lapso de prescripción de la obligación de pagar el impuesto en ella establecido en cinco (5) años contados a partir de la fecha de terminación del ejercicio en que se consideran disponibles los enriquecimientos, extendiéndose dicho lapso a siete (7) años cuando no se hubiese presentado la correspondiente declaración.

Este lapso de prescripción podía interrumpirse por la realización o ejecución de medios idóneos, o bien podía suspenderse por el ejercicio de los recursos pertinentes.

### 3. *La responsabilidad penal tributaria*

**CSJ-SPA (509)**

**18-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Al respecto la sala observa:

Bien es cierto que el Código Orgánico Tributario vigente para entonces, en su artículo 79 preveía como circunstancia eximente de responsabilidad penal tributaria (equivalente al artículo 79 del Código Orgánico Tributario vigente) el error de hecho y de derecho excusable; sin embargo en el caso bajo análisis se advierte que no se da este supuesto, por cuanto el “error” invocado por la contribuyente en el proceso se limitó al hecho de no haber registrado en su Contabilidad aquellas operaciones crediticias surgidas entre las entidades bancarias y los accionistas de la empresa, en las cuales sirvió la contribuyente de “puente” o “intermediaria” sin obtener beneficio directo; y mediante las probanzas adecuadas logró comprobar su dicho respeto a aquellas cantidades representadas en los depósitos bancarios detectados por la fiscalización.

Sin embargo respecto a los reparos que quedaron firmes, vale decir acerca de aquellos montos representados en planillas de depósitos bancarios efectuados en las Cuentas Corrientes que llevaba la empresa contribuyente en diversas entidades bancarias, no pudo comprobar que su origen fuese distinto a los ingresos obtenidos en el giro normal de su negocio y menos aún que la no inclusión en sus declaraciones de rentas se debiera a un “error de hecho ni de derecho excusable”.

Estas figuras no surgen evidentes de la situación planteada, de tal manera que esta defensa opuesta por los apoderados de la empresa contribuyente resulta totalmente improcedente y así se declara.

En cuanto a la otra eximente de responsabilidad penal invocada por la contribuyente, basándose en la disposición contenida en el artículo 105 (numeral 3°) de la Ley de Impuesto sobre la Renta aplicable a los ejercicios sujetos a revisión, cabe observar que, el Código Orgánico Tributario de 1982 aplicable al caso, entre las eximentes de responsabilidad penal tributaria previstas en el artículo 79 preveía: “...cualquier otra circunstancia prevista en las Leyes y aplicables a las infracciones tributarias”, remitiéndonos, entonces, a la Ley de Impuesto sobre la Renta que, en su artículo 105 establecía como circunstancia eximente: el haberse formulado los reparos con base a los datos tomados exclusivamente de la Declaración de rentas (numeral 3°). En el caso de autos, resulta evidente que los reparos formulados no tienen como

fundamento exclusivo los datos consignados en las declaraciones de rentas que presentó la contribuyente para los períodos fiscales coincidentes con los años civiles de 1986, 1987 y 1988, antes por el contrario, los funcionarios fiscales observan la existencia de supuestas omisiones de ingresos al revisar las cuentas corrientes bancarias que lleva dicha empresa en distintas instituciones bancarias, observando que el monto de tales depósitos excede a los ingresos declarados, de donde se presume que la contribuyente ha omitido ingresos gravables.

No se da, pues en este caso tampoco esta eximente de responsabilidad penal tributaria invocada por la contribuyente y así se declara.

## V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

### 1. *El Procedimiento Administrativo*

#### A. *Régimen Legal: Exclusión de los procedimientos concernientes a seguridad y defensa de la Aplicación Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

Además debe recordarse que de la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos quedan excluidos por disposición de su artículo 106, los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado, que es justamente la naturaleza de los que se cumplen por parte de la Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y prevención (DISIP), por lo que es para la Sala imposible acordar en los actuales momentos la pretensión de amparo constitucional planteado, sin antes tener acceso a un proceso pleno donde se dirima la legalidad de la destitución del accionante. Así se declara.

Con base en lo expuesto, esta Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara IMPROCEDENTE la solicitud de amparo constitucional ejercida en el proceso de anulación contra la dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) por la representante judicial del ciudadano FELIX PALMA FLORES.

#### B. *Competencia: Paralelismo de las competencias*

**CSJ-SPA (829)**

**12-12-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Belinda C. Gimenez vs. República (Ministro de Educación)

Ahora bien, ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala (vgr. Sentencia, caso: “Horacio Antonio Velázquez Ferrer” de fecha 02-05-95 y Sentencia caso: “Amado Nell Espina” de fecha 14-02-96) la procedencia de lo que se ha denominado “paralelismo de las competencias” que se enuncia de la siguiente manera: cuando una autoridad es competente para dictar un acto, esta misma autoridad es competente para dictar un acto contrario. De igual forma doctrina y jurisprudencia se pronuncian a favor de las llamadas “competencias implícitas” que son definidas como aquellas que pueden ser ejercidas por una autoridad pública, aunque se le sean expresamente atribuidas por las disposiciones de un texto normativo, porque ellas están necesariamente ligadas a disposiciones formales y deben presumirse incluidas en aquellas.

C. *Principios*a. *Principio de imparcialidad***CSJ-SPA (462)****7-12-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Francisco Tello vs. República (Ministerio de la Defensa)

Finalmente, el accionante denuncia la violación de los artículos 30, 31 y 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por no cumplir el órgano administrativo con los principios de imparcialidad y uniformidad que deben regir su actividad, razón por la cual, en su criterio, se infringió el derecho a la igualdad, al otorgarse la pensión de retiro a oficiales que se encontraban en su misma situación.

En primer lugar la Sala observa que el presupuesto de imparcialidad supone que el titular del órgano administrativo no esté vinculado por algún motivo con el o los particulares intervinientes en un determinado procedimiento, ni tenga el mismo interés que ellos. Para salvaguardar este principio se consagró la institución de la inhabilitación (artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Ahora bien, no está demostrado en autos que la decisión administrativa impugnada fueses desviada por intereses del titular del órgano administrativo o por vinculaciones con el particular interesado (hoy recurrente) en el respectivo procedimiento administrativo, en virtud de lo cual se declara improcedentes la presente denuncia. Así se decide.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 32 de la citada Ley, la Sala observa que este prevé que los documentos y expedientes administrativos deberán ser “uniformes”, de tal manera que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características, cuestión esta que es atinente a mecanismos destinados a racionalizar la actividad administrativa, a fin de obtener su mejora, rendimiento y eficiencia, así como para salvaguardar la defensa de los derechos del administrado.

En el presente caso no se constata que la administración utilizara una organización, mecanismo o método diverso para la producción de los respectivos documentos y del expediente administrativo, ni que el mecanismo utilizado lesionara los derechos del administrado. Por las razones expuestas se desestima la denuncia de falta de uniformidad analizada. Así se declara.

Por último, de las actas procesales no se acredita discriminación alguna fundada en la raza, el sexo, el credo o la condición social, como causa de la negativa de la pensión en cuestión, siendo su base, precisamente, el artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del 28-12-89, normativa que es la aplicable al supuesto de autos, y no el derogado artículo 16 de la Ley de 1977, utilizado equivocadamente por la Administración Pública para resolver casos análogos, en razón de lo cual forzoso es desestimar el presente alegato. Así se declara.

b. *Principio de la buena fe***CSJ-SPA ET (738)****14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Heddrich (†)

Más allá de los aspectos antes señalados, claramente relacionados con la ley sustancial y la ley procesal, se debe examinar la incidencia sobre la relación jurídico tributaria de ciertos principios generales del derecho en general y, por ende, aplicables al derecho tributario en particular que, como savia nutriente, fortalecen desde adentro, desde el propia fundamente de la relación, a la misma ley.

En este último caso, se trata del principio de la buena fe que debe subyacer a todas las manifestaciones de la Administración, así como también a la conducta del contribuyente. Nadie mejor que el contribuyente conoce en realidad cual es su verdadera situación tributaria en un momento determinado. El aportante lleva libros y registros que le sirven de base para la determinación del tributo que debe pagar, en este caso, la contribución al INCE y cualquier diferencia que pueda sobrevenir entre lo llevado en libros y registros y las verificaciones de la Administración Tributaria, en cualquiera de sus ámbitos podrá ser objeto de revisión desde el inicio del procedimiento sumario, en el cual se le concede al contribuyente la oportunidad de presentar sus declaraciones y descargos para repeler, en cualquier caso, la acción ilegal de la Administración. Por ello, es inaceptable, como antes se indicó, el alegato de la aportante cuando afirma que le resultó imposible orientar una defensa jurídica que permitiera el ejercicio de los derechos que asisten a su representada y que le están garantizados por la ley.

De allí la primacía que debe dársele al principio de la buena fe en estas relaciones Administración-Contribuyente, pues de este elemento ético, esto es, la buena fe del contribuyente, depende también el mérito de sus afirmaciones cuya máxima expresión se alcanza cuando se ve obligado a presente ante la Administración declaraciones bajo juramento, en las que su valor probatorio depende directamente de la fe que ellas merezcan, reconociendo la doctrina y la jurisprudencia, el mismo fundamento lógico y moral que la confesión en el derecho civil. En este mismo orden de ideas, los escritos mediante los cuales el contribuyente se dirige a la Administración para ejercer su derecho de petición, o en los casos en que ejerce el derecho a la defensa debe reflejar no solo el buen uso de los recursos y vías legales que el legislador garantiza al contribuyente sino también estos deben ejercerse de acuerdo con la buena fe y con los objetivos de equidad y justicia que las disposiciones legales persiguen.

c. *Principio de razonabilidad*

**CSJ-SPA (423)**

**4-7-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Planteada la controversia en el contexto del artículo 243 ordinal 3° del Código de Procedimiento Civil (aplicable con base al artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) tal como quedó precisada después del último acto de las partes, el de informes (artículo 96 de la Ley de la Corte), la Sala observa:

El recurrente inició sus labores como Fiscal del Ministerio Pública el 1° de octubre de 1985 y fue destituido el 17 de septiembre de 1992. Ejerció entonces el cargo de dos períodos constitucionales, el *primero* hasta el 2 de junio de 1989 (fecha en la cual fue nombrado el nuevo Fiscal General de la República) y, el *segundo*, a partir de esta fecha hasta el 17 de septiembre de 1992. Del *segundo y nuevo periodo de 5 años*, desempeñó su cargo por un lapso de 3 años, 3 meses y 15 días, lo que constituye un porcentaje de 65,75%, faltando por cumplir del nuevo período el 34, 25%.

La causa de remoción, como se señaló con anterioridad, fue la conclusión del período para el cual fue designado e recurrente, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, es decir, el despacho consideró concluido el

período, el 2 de junio de 1989, (fecha de nombramiento del nuevo Fiscal General de la República), mediante la Resolución de 16 de septiembre de 1992. En definitiva, se resuelve la situación de empleo del recurrente, como se precisó, al haber ya transcurrido el 65,75% del nuevo período constitucional.

El artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público prevé:

“Artículo 18. Los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria serán nombrados por un período de cinco años, por el Fiscal General de la República. Durante este período, sólo podrán ser destituidos en caso de incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes de su cargo, debidamente comprobadas mediante expediente. En los nombramientos se preferirá a los abogados que hayan aprobado cursos de especialización en materias atinentes al Ministerio Público o que hubieren prestado servicios a éste o a la Administración de Justicia con honestidad y eficacia.

Los funcionarios del Ministerio Público de las Jurisdicciones especiales serán nombradas y removidas de conformidad con las leyes respectivas”.

Conforme a la señalada norma el período de los funcionarios del Ministerio Público de la Jurisdicción ordinaria es de 5 años y se corresponde al período constitucional del Fiscal General de la República. Puede ser este período coincidente con el del Fiscal General, puede ser menor si el nombramiento se produce ya avanzado el período constitucional del Fiscal, en este caso alcanzaría la conclusión de ese mismo período y, finalmente, puede prorrogarse o renovarse, mediante ratificación por un nuevo período, correspondiente al inicio del nuevo período constitucional. Sobre este punto no existen dudas y coinciden el recurrente y la representación del Ministerio Público. La Sala considera este criterio ajustado a la ley y a su propia doctrina.

En el contexto de la problemática del caso, el *thema decidendum* es la RATIFICACION en el CARGO para el NUEVO período constitucional. ¿Cuándo y como debe producirse?.

El artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone:

“Artículo 30. La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de estos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento”.

Esta norma es aplicable al Ministerio Público por mandato del artículo 1° *ejusdem*, del artículo 6° ordinal 20 y 1° de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

El artículo 30 citado consagra conceptos jurídicos indeterminados de experiencia y valor que permiten una solución justa. Estos conceptos jurídicos de “economía, eficacia, celeridad e imparcialidad” cobran su fuerza en el presente caso concreto, cuando la Fiscalía debe resolver y decidir sobre la ratificación o no del Fiscal en el respectivo cargo en el marco de la razonabilidad, a las cuales se circunscriben los conceptos enunciados. No tiene el Ministerio Público un espacio libre de actuación, debe someterse al derecho, al principio de legalidad, a los principios generales del Derecho (artículo 117 Constitución).

En el caso subjuice, el Fiscal General de la República prescindió de los servicios del recurrente (mediante remoción), avanzado ya el período constitucional en un porcentaje de 65,75%, período en el cual se dio una relación de servicio y empleo. En

todo ese transcurrir del tiempo *-existiendo la obligación de resolver y decidir-* el Ministerio Público *no cumplió con ese deber*, con lo cual se configura una evidente falta de actuación administrativa, una desidia.

La obligación de decidir en un plazo razonable no se corresponde tan solo a la observancia de la eficacia y celeridad administrativa, tal como lo establece el artículo 30 citado, sino también a la seguridad jurídica a la cual tiene derecho el funcionario, en el sentido que no debe ser mantenido en una situación de incertidumbre en cuanto a su estatus y condición de empleo, pues se trata de la satisfacción de una necesidad fundamental de la vida como lo es el trabajo (artículos 84 y 85 de la Constitución) y del desarrollo de la personalidad (artículo 43 ejusdem), fruto precisamente, de una óptima relación de servicio. Asimismo, se corresponde la seguridad del empleo (la estabilidad) a la exigencia ética de los valores axiológicos que se originan en la condición del ser humano por el solo hecho de serlo y por la dignidad, fundamento de sus derechos humanos (vid. Entre otros, la Declaración Universal de los derechos Humanos, artículo 1º, el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, artículo 10 y el artículo 50 de la Constitución -derechos inherentes-).

El deber entonces de decidir, oportunamente, tiene un fundamento legal y constitucional y una base deontológicas.

En el presente caso existe una discrepancia total entre la Resolución de destitución y la situación objetiva reflejada en la relación de servicio existente por un período de 3 años, 3 meses y 15 días, de un total de 5 años. Por el tiempo transcurrido la Fiscalía perdió la potestad discrecional de decidir entre la ratificación o destitución *en el contexto* del vencimiento del período constitucional.

La obligación de resolver requiere de un lapso prudencial, al cesar este y al existir actuaciones irrefutables de una conducta determinada (*facta concludentia*) en el *sentido* de un acto formal, ratificatorio, emerge el acto tácito o presunto, concordancia a la realidad existente y sustitutorios del acto expreso. No podrá entonces el órgano público -en estas circunstancias- dictar formalmente un acto contrario por cuanto ya se habría producido el acto tácito o presunto con efectos jurídicos propios. Dichos actos son *innovativos*, con ellos se le reconocieron al recurrente su nuevo período constitucional de empleo, se crearon derechos a su favor y obligaciones para la Fiscalía, situación jurídica que mantiene la obligación del organismo de dictar el acto formal ratificatorio, confirmando así el acto tácito o presunto producidos. En este contexto, la tesis enunciada encuentra su respaldo en la misma sentencia de 15 de noviembre de 1982 (citada por la Fiscalía en sus Informes), en el sentido de que se requiere de la expresa ratificación de la autoridad que ostenta la facultad de nombrar. Y si no cumple con dicha obligación y transcurre el período constitucional, ¿podría negarse que al funcionario no le haya sido ratificada su investidura? Evidentemente que tal criterio resulta absurdo y divorciado de la ley, del sentido común y de la máxima de experiencia (artículo 507 Código de Procedimiento civil). Dicho de otro modo, aunque se mantiene el deber de expresa ratificación, producida ya el acto tácito o presunto, la pasividad administrativa en este contexto, no desvincula al órgano, como si nada hubiese ocurrido puesto que, la existencia de situaciones jurídicas determinantes de la voluntad (la relación de empleo) permite afirmar por la misma exigencia de los hechos que, la OMISION DEL ACTO EXPRESO, no desvirtúa el acto producido. Se trata en definitiva de una ficción jurídica que convierte la inactividad en acto. La ficción permite sostener que se ha cumplido la norma cuando en realidad no se ha cumplido.

Ahora bien, ¿cual es el lapso en el cual (a falta de norma expresa) deberá el Ministerio Público pronunciarse sobre la ratificación del funcionario para el nuevo período constitucional?

Con el fin de lograr el justo equilibrio entre la oportunidad de dictar el acto administrativo y la de su cuestionamiento en vía judicial, la Sala estima como prudente el lapso de seis (6) meses iniciado dicho período, considerando que en nuestras leyes - cuando se trata de actos de efectos particulares-, su posibilidad de impugnación se circunscribe, generalmente, a los 6 meses (vid. Por ejemplo, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia o el artículo 6 ordinal 4° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales).

Aprueba la Sala que en dicho lapso el nuevo Fiscal General de la República tiene un amplio margen para considerar y decidir sobre el destino jurídico de los funcionarios, ejerciendo su facultad discrecional de ratificarlos o sustituirlos.

Transcurrido dicho lapso de 6 meses, sin haberse producido la expresa ratificación, por los fundamentos antes expuestos (legales y éticos) debe inferirse la ratificación del funcionario en el cargo respectivo y del goce de la estabilidad por el período constitucional, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, pudiendo ser destituido sólo “en caso de incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes de su cargo, debidamente comprobadas mediante expediente”. Se reitera que la ratificación tácita no exime al órgano de dictar el acto formal en el mismo sentido, éste tendrá efectos *ex tunc*, se retrotraerá al inicio del período constitucional y *ex nunc*, mantendrá su vigencia hasta la conclusión de este mismo período.

Como *obiter dictum*, en consideración de la sensibilidad y novedad de la doctrina enunciada y con el fin de evitar posibles interpretaciones que no se ajusten a su contenido, la Sala considera prudente advertir que la tesis que se sostiene, en el caso subjudice, *no* se refiere al silencio positivo, estimatorio de la pretensión deducida por cuanto en esta situación no existen actuaciones de las cuales, implícitamente, pudiera inferirse el acto presunto y, además, el silencio positivo requiere de una norma expresa que le confiere dicho efecto. Por otra parte, precisa la Sala, en relación con la doctrina enunciada, que la misma se circunscribe a la esfera administrativa, quedando excluidos los actos jurídicos de contenido político, por razón de la alternabilidad y renovación de los poderes públicos, conforme a los artículos 3, 135 y 214 de la Constitución. No sería entonces aplicable la tesis enunciada e el caso de mora en la designación de las autoridades del Estado, como por ejemplo, a las que se refieren los artículos 219, 214, 238 y 190 *eiusdem*. Los mencionados actos se desvinculan de la esfera administrativa ordinaria en virtud de su propia naturaleza y jerarquía constitucional

Con base entonces a la doctrina expuesta, en el caso subjudice, se verifica la ratificación presunta del recurrente en el cargo, puesto que la relación de empleo se mantuvo por un lapso de tres (3) años, tres (3) meses y quince (15) días del nuevo período constitucional de cinco (5) años, lo que representa un porcentaje de 65,75% del mismo y, por cuanto el Fiscal General de la República dictó una Resolución CONTRARIA a la RATIFICACION TACITA después de haber transcurrido el lapso señalado, la remoción del recurrente de su cargo por la razón del vencimiento del período constitucional resulta ser nula, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y así se declara.

D. *Derechos de los Administrados*a. *Derecho a la defensa***CPCA****17-7-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

Con relación a la denuncia de violación del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución, observa la Corte que tal norma prevé la garantía de que todos pueden utilizar la administración de justicia para la defensa de sus derechos y a su vez, consagra el derecho a la defensa como una garantía inviolable en todo estado y grado del proceso. Aprecia la Corte, que no hay evidencia alguna en el expediente de la cual pueda deducirse que las accionantes hayan tenido acceso a la averiguación abierta por la administración municipal, a los fines de exponer los alegatos que a bien tuvieren respecto a la construcción de las viviendas cuya demolición fue ordenada por las Resoluciones N° 00537 y 00548. Por el contrario, de la exposición contenida en el Informe presentado por el señalado como agravante, se desprende que el plazo de ocho (8) días para “ejercer los recursos administrativos que las distintas Ordenanzas establecen”, al cual se alude, es posterior a la orden de desalojo y demolición que motivó el presente amparo. En consecuencia, estima la Corte que no puede hablarse de ejercicio del derecho a la defensa en razón de que pueden ejercerse recursos contra el acto dictado por la Administración, sino que el pleno ejercicio del derecho en referencia, solo se materializa cuando se otorga al interesado la oportunidad de exponer sus alegatos con anterioridad a la emisión del acto que afecta la esfera de sus derechos. Con base en ello, debe concluir la Corte, que en el presente caso, ciertamente se privó a las accionantes de ese acceso previo durante el procedimiento constitutivo del acto impugnado, con lo cual se vulneró su derecho constitucional a la defensa y así se declara.

**CPCA****27-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

La violación de los derechos a la defensa y al trabajo previstos en los artículos 68 y 84 de la Constitución se producen, según alega el actor, en virtud de que “(...) no (le) permitieron prestar alegato alguno”, antes de su destitución no existió ningún procedimiento, no hubo evidencia de culpabilidad, ni pruebas que dieran lugar a la convicción de los hechos en que estaba incurso para lograr la destitución, hechos que por demás desconoce el actor; además, se le notifica de la apertura de un procedimiento y, sin esperar el lapso establecido, se le envía oficio donde se le notifica la expulsión.

Al respecto, observa esta Corte que constan en autos (folios 9 y 10) copia del oficio de fecha 21 de febrero de 1996 emanado de la Dirección de Asuntos Internos de la Comandancia General de Policía del Estado Apura, mediante el cual se notifica al solicitante del inicio de una averiguación administrativa y se le indica que debe comparecer en 10 días hábiles a partir del 21 de febrero de 1996; y copia del oficio N° CCPA-DP emanado del Comando General de la Policía de dicho Estado, fechado el 29 de febrero de 1996, es decir, cuando aún no habían transcurrido los 10 días hábiles, mediante el cual el recurrente fue dado de baja con carácter de expulsión. Tales documentos constituyen prueba de la cual se deriva presunción grave de violación del derecho a la defensa, y así se decide.



**CPCA****12-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Sentado lo anterior, debe esta Alzada revisar si existe ese medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación denunciada, a los fines de confirmar o revocar la decisión del *a quo*.

En tal sentido, observa esta Corte que dicho tribunal consideró que no se planteó en el contenido de la solicitud, la existencia de un medio de prueba que constituya una presunción grave de la violación del derecho a la defensa artículo 68 y del derecho al trabajo 84 de la Constitución de la República.

Al respecto, se observa que el tribunal *a quo* desconoció el criterio jurisprudencial según el cual ese medio de prueba que se precisa a los fines de acordar la medida cautelar solicitada puede estar constituido por el mismo acto administrativo impugnado. Al efecto, se observa que el contenido del memorándum N° SG-282, impugnado en este caso, el cual está dirigido al Director de Personal, es el siguiente:

“Participole, que a partir del 29 de Feb. 96, se da baja con carácter de expulsión al Agente de Seguridad y orden Público: SANCHEZ RAFAEL LIBERIO, C.I. 9.591.911. Cód. De Trabajo N° 3050, adscrito a la Comandancia General de Policía.

“Atentamente,

“GRAL. (GN) REGULO ANDRADE ROMAN

Secretario General de Gobierno del Estado Apure”

Considera esta Corte que del texto transcrito se desprende presunción grave de violación del derecho constitucional a la defensa, pues, a pesar de calificarse el retiro como una expulsión, no se hace referencia a ningún procedimiento previo a la misma. Independientemente de que en el juicio correspondiente al recurso de nulidad habrá lugar a ratificar o desvirtuar la referida presunción, esta sola es suficiente para acordar la medida cautelar solicitada, en lo referente a la reincorporación del accionante al cargo, que venía desempeñando. Así se declara.

E. *Expediente administrativo***CSJ-SPA (480)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Adriana F. Peña vs. República

En reiteradas oportunidades ha señalado esta Sala que la formación de un expediente cualquiera constituye una manifestación del deber de documentación que tiene la Administración originada en la necesidad de acreditar fehacientemente actos, hechos, actuaciones, etc., según una secuencia lógica de modo, tiempo y manera. Obligación ésta que en la Administración militar cobra mayor vigencia al tratarse de un sistema caracterizado por su disciplina y orden.

Así, un expediente administrativo disciplinario como el que se analiza, constituye la prueba que debe presentar la Administración para demostrar la legitimidad de sus actuaciones, la veracidad de los hechos y el fundamento de la sanción que se imponga, del mismo modo que la oportunidad y tiempo en que se impone un orden lógico y coherente.

Precisado lo anterior, respecto al caso concreto la Sala observa que las actas administrativas remitidas por el Ministerio de la Defensa tan sólo contienen dos actuaciones de la Administración y una de la recurrente relacionadas en forma directa con el asunto de autos, las cuales sin embargo en nada refiriéndose a la investigación de que se trata, pues ni siquiera se cuentan entre ellas, el informe solicitado a la recurrente con el que -según la resolución impugnada- se dio inicio a la averiguación administrativa.

De manera que, al carecer el expediente administrativo de las actuaciones tendentes a demostrar que la oficial sancionada incurrió en la falta que se le imputa, de la oportuna apertura de la investigación, de la efectiva reunión del Consejo de Investigación, su apreciación y calificación de los hechos, y de las demás actuaciones que llevaron en su momento al Ministro a adoptar la sanción impuesta, debe forzosamente concluir esta Sala que efectivamente el acto impugnado no se ajusta a Derecho.

En consecuencia, no habiendo la Administración militar, de una parte calificado de confidencial ningún documento y por la otra, desmentidos y probados los hechos narrados por la recurrente tanto en el recurso de reconsideración en sede administrativa como en el presente ante este órgano jurisdiccional, debe esta Sala considerar como inexistentes los primeros y por ciertos los segundos. Así expresamente se declara.

#### F. *Perención*

**CSJ-SPA (770)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Infracción del artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

El recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, alegó la prescripción del procedimiento de constitución del acto que lo declara responsable administrativamente, el cual es del tenor siguiente:

“Si el procedimiento indiciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado.

Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

En primer lugar observa esta Sala que la antes transcrita norma establece la *perención* del procedimiento y no la *prescripción*, como lo alega el recurrente.

Ahora bien, para que opere la perención consagrada en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es necesario, que el procedimiento se haya iniciado a instancia de un particular, que haya estado paralizado por más de dos meses y que ello sea por causa imputable al interesado.

En el caso subjudice, el procedimiento se inició mediante auto dictado por el órgano de control interno del Ministerio de Justicia, en virtud de los resultados obtenidos en auditorías practicadas en la Penitenciaría General de Venezuela, en consecuencia, no fue a instancia de parte interesada. En cuanto a la paralización del procedimiento por más de dos meses esta Sala estima que ello fue por causa de la autoridad administrativa, que era a quien correspondía decidir oportunamente, razón

por la cual el retraso en el procedimiento no puede imputarse al interesado. Por lo anterior, se desestima la denuncia formulada por el recurrente referente a la violación del artículo 64 de la Ley Organica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

Falsa o errónea motivación:

Indicó el recurrente que “al haberse fundamentado la decisión tomada -como se fundamentó- en una normativa que, lejos de darle basamento jurídico cierto al acto impugnado, consagra la prescripción del procedimiento iniciado, deja a aquélla -igual que sucede con los hechos- sin una motivación cierta, o sea, una falsa motivación lo que equivale a falta de ésta”.

Al respecto, esta Sala en repetidas oportunidades ha expresado que 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 de defensa del administrado (entre otras: sentencia del 14-2-90, caso: Luis Arismendi vs. Ministerio de Educación).

## 2. *Reglamentos: Potestad Reglamentaria*

**CSJ-SPA (785)**

**2-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En el derecho comparado contemporáneo, a diferencia de los principios inflexibles - como el de separación de poderes- que regían en la primera etapa del Estado moderno, es perfectamente aceptado que los órganos que ejercen el Poder Público colaboran entre sí en los fines supremos del Estado, por lo que es común que muchas competencias sean ejercidas -concurrentemente, incluso-, por varias de las ramas o divisiones de la estructura organizativa de éste.

El Poder Ejecutivo, entonces -en la mayoría de los Estados europeos, en la totalidad de los latinoamericanos y en muchos africanos y asiáticos-, cuenta intrínsecamente con poderes normativos que le permiten por una parte, emitir en determinadas circunstancias extraordinarias actos normativos con rango y fuerza de ley (sea previa habilitación del legislador o en situaciones excepcionales, como aquellas de emergencia o de conflictos internos o externos) y, por la otra, actos reglamentarios para complementar y desarrollar ciertos aspectos de la legislación e inclusive para ampliar a otras situaciones lo previsto en ésta.

La emisión de normas de derecho, en consecuencia, no compete de forma exclusiva al Poder Legislativo, aunque si se le reconoce a éste que ciertas materias especificadas en la Constitución -normalmente por su conexión con las libertades de los ciudadanos- deben ser reguladas primeramente mediante leyes formales.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones relevantes para el caso de autos: la primera, que la función normativa del Ejecutivo no puede verse, en los actuales momentos y, en especial, en nuestro derecho, de manera restrictiva, siendo imperioso reconocerle potestades siempre que se someta a la Constitución y las leyes; y la segunda que la actividad del legislador es requerida para regular ciertas materias del Ordenamiento, aunque ello no signifique que todo el tratamiento de esas materias forzosamente tendrá que estar contenido en tales leyes formales dictadas por el Poder Legislativo.

Centrando el análisis a la reglamentación de leyes -que es el pertinente para los fines presentes-, es jurídicamente válido que el reglamento, además de especificar o desarrollar en particular los artículos legales a los fines de facilitar su aplicación, pueda también contener normativas colaterales o complementarias dispuestas a regular situaciones que a pesar de no haber sido tratadas expresamente en la ley, tengan por fin el hacer ésta aplicable a ellas, estatuyéndolas acordes con el propósito, espíritu y razón de aquella; y, a la vez, se permite que el legislador deje o habilite al Ejecutivo para que mediante su potestad reglamentaria desarrolle y contemple ciertos aspectos de la materias reservadas a la ley, siempre y cuando se establezcan los parámetros básicos dentro de los cuales tal poder debe conducirse y, también, se respeten los principios y propósitos de la Constitución y las leyes.

Tales poderes normativos son validos mientras se mantengan en el espíritu, propósito y razón de la ley, y dentro de su amplitud, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, ha dictado el Decreto N° 572, el cual se impugna por esta acción de nulidad mediante la denuncia de un vicio de usurpación de los poderes correspondientes al legislador y la violación del principio de la reserva legal. Dicha circunstancia obliga a este máximo Tribunal, a determinar si el desarrollo ulterior de la Ley, que es materia del referido Decreto, ha contrariado el espíritu, propósito y razón de aquella y ha violado la Constitución de la República.

**CSJ-SPA (518)**

**27-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Acción Democrática vs. Consejo Supremo Electoral

Ha sido reconocida por la doctrina y la jurisprudencia la facultad reglamentaria que tienen todos los órganos de la Administración en los asuntos que son de su competencia, aun cuando -lógicamente- tal facultad debe sujetarse a la Ley (principio de legalidad) y -de ser el caso- a los propios reglamentos administrativos que dicten los órganos de rango superior (manifestación del principio de la jerarquía y también de la legalidad en un sentido amplio).

Así, es aceptado que existen reglamentos dictados en cualquier nivel de la Administración y que, además, éstos pueden ser dictados para desarrollar una ley o simplemente para regular aspectos en los que no hay disposición legal alguna y que el funcionario administrativo que ejerce la competencia se encarga de normar con carácter obviamente sublegal.

De esta forma, el Consejo Suprema Electoral sí goza de facultades reglamentarias, más allá de la de dictar el reglamento interno de los organismos electorales (número 2 del artículo 43 Ley Orgánica del Sufragio), pues puede autovincularse dictando normas en los asuntos que le compete ejecutar.

En el caso de autos, debe destacar esta Sala que corresponde al Consejo Supremo Electoral (artículo 43, número 22, Ley Orgánica del Sufragio):

“22. Adjudicar los puestos de Senadores y Diputados adicionales electos en base al cociente electoral nacional, participarlo al Ejecutivo Nacional y publicarlo en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA”.

La adjudicación de esos parlamentarios con base en el cociente electoral nacional está referida al caso de los diputados y senadores adicionales, por lo que, en ejercicio de su propia competencia ejecutiva, o administrativa, puede dictar una reglamentación en tal sentido, siempre que no contradiga las disposiciones legales. No hace falta que sea por la vía de un reglamento presidencial considerando tales situaciones como sujetas a regulación. Obviamente, ningún otro órgano de la administración tiene esa competencia ejecutiva para dictar la reglamentación correspondiente, salvo el Presidente de la República, en virtud de la competencia genérica para reglamentar las leyes, que le confiere el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución. Ahora bien, al no existir un Reglamento de la Ley Orgánica del Sufragio, resulta indiscutible la facultad normativa del Consejo Supremo Electoral en estos aspectos. Si se declara.

Sin embargo, no puede dejar de observar la Sala que el fundamento de la Resolución N° 940113-07, el cual pretende sostener la representación de los terceros interesados en el juicio, es distancia visiblemente de la correcta interpretación, porque no puede entenderse que es por la vía del número 17 del artículo 43 de la Ley Orgánica del Sufragio donde encuentra el Consejo Supremo Electoral su competencia normativa general, toda vez que ese dispositivo se limitó a contemplar el caso de las normas dictadas en situaciones no previstas en la Ley. La facultad normativa en aspectos previstos por la Ley y cuya ejecución corresponde al Consejo Supremo Electoral deriva de principios jurídicos y no del precepto invocado por los terceros comparecientes.

### 3. *Actos Administrativos*

#### A. *Caracterización*

**CSJ-SPA (520)**

**20-6-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La acción ejercida en el presente caso, tendiente a la declaratoria de nulidad de la resolución adoptada por la Asamblea de Accionistas de la sociedad mercantil Banco de Venezuela SACA en fecha 9 de agosto de 1994, no sólo carece de petitorio que justifique la competencia de esta Sala según el artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tampoco concierne un acto jurídico que pueda ser calificado de *acto administrativo*, resultando por lo tanto vacío el presupuesto fundamental del artículo 42, ordinal 10° *eiusdem* (que sería en el caso de autos la única norma que podría conducir a la competencia de esta Sala); y, *a fortiori*, vacíos también los extremos de toda la normativa legal que compone el sistema de atribución de la competencia contencioso-administrativa que se define en razón de la materia.

Esta ausencia de *acto administrativo* se desprende esencialmente de dos razones. En primer lugar, se trata de una decisión de un organismo de carácter privado: constituido y originado en un acto de voluntad privada, el Banco de Venezuela SACA es una empresa mercantil regida por el Código de Comercio y por la Ley General de Banco y otros institutos de crédito, independientemente de la participación de entidades públicas en su capital y dirección; es una persona jurídica de derechos privado. En segundo lugar, la resolución de la Asamblea de accionistas impugnada, no implica de manera alguna, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su objeto, el ejercicio del poder público: la resolución de la Asamblea de Accionistas del Banco de Venezuela SACA en cuestión es una decisión que se refiere a la organización y gobierno internos de una sociedad mercantil, y constituye una norma de efecto particular entre sus miembros que por lo demás no pertenece al ordenamiento jurídico general del Estado. Así se declara.

B. *Clasificación: actos de efectos generales***CSJ-SPA (422)****4-7-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Carmen A. Pérez vs. Consejo de la Judicatura

Observa la Sala, que la recurrente además de alegar razones de ilegalidad aduce razones de inconstitucionalidad de la Resolución N° 1.349 del 07 de marzo de 1992, y de la Resolución N° 1.340 del 3 de marzo de 1992, en la cual se fundamenta la primera calificándolo como un acto de efectos generales.

Conforme el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando se demande la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirva de fundamento, y se alegaren razones de inconstitucionalidad para impugnarlas, el conocimiento de la acción y del recurso corresponderá a la Corte en Pleno. En consecuencia pasa la Sala a dilucidar previamente, la naturaleza de la Resolución N° 1.340 del 05 de marzo de 1992, para determinar si efectivamente, como lo señala la accionante, se trata de un acto de efectos generales.

Señala la citada Resolución:

El Consejo de la Judicatura en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 15 literales “a”, “b” y “c” de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y el artículo 2 de la Ley de Carrera Judicial.

Considerando:

Que por Resolución N° 1.305 de fecha 12 de febrero del presente año, el Consejo de la Judicatura declaró a 1992 “Año del Derecho del Poder Judicial”.

Considerando:

Que el país se encuentra bajo circunstancias especiales que amerita la adopción de medidas que garanticen el debido funcionamiento de la Administración de Justicia.

Resuelve:

Artículo 1°: *Declarar en reorganización el Poder Judicial* con excepción de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la Jurisdicción Militar.

Artículo 2°: Por cuanto los jueces provisorios no son de carrera y carecen de estabilidad en el cargo, el Consejo de la Judicatura podrá removerlos libremente.

Artículo 3°: Los jueces de carrera que se encuentren en el desempeño provisional de otro cargo judicial, podrán ser reincorporados en forma inmediata al tribunal del cual es titular.

Artículo 4°: Otorgar el beneficio de jubilación a los jueces que cumplan los requisitos establecidos en la Ley, a juicio del Consejo de la Judicatura.

En relación a los actos administrativos de efectos generales, ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 13 de julio de 1993, en el (caso: JULIO JOSE HERRERA VELUTINI, expediente 8.126, contenido de la nulidad del Decreto del Presidente de la República que crea el “Parque Nacional Santos Luzarso”), lo siguientes:

“...por ese contenido, si bien no de carácter normativo, el Decreto en cuestión resulta indiscriminado, no dirigido en concreto a ninguna persona, que pueda determinarse del mismo Decreto. Y por otro lado, los artículos 2°, 3°, 4° y 5° del Decreto citado imponen cometidos materiales y administrativos al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Instituto Nacional de Parques (demarcación de los linderos del Parque, elaboración de un Plan de Manejo y del proyecto de Reglamento del Uso del área), así como al Instituto Agrario Nacional (reubicación de los ocupantes, sujetos de la Reforma Agraria) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (participación a organismos internacionales), respectivamente para la consecución de los fines de ese Decreto. Es decir, en ninguna de las normas señaladas, se imponen obligaciones a particular alguno, ni tampoco ordenes o sanciones, exigibles en forma inmediata, dentro de determinados lapsos que puedan calificarse de disposiciones que afectan a personas específicas, perfectamente identificables en la medida que se encuentren en el supuesto de hecho del acto administrativo en cuestión y que permitan que este pueda ser considerado en verdad como un acto administrativo de efectos particulares (Vid. en ese sentido sentencias de esta Sala N° 328 del 16-11-89 caso “Decreto N° 270” Parque Nacional Mochima; N° 629 de fecha 22-11-90 caso “Decreto N° 1030 Plan de Ordenamiento Parque Nacional Mochina). Por tanto, si el acto impugnado no se trata de un acto de efectos particulares sino de un acto de efectos generales...”

Culminó dicha sentencia afirmando que, siendo un acto general del Poder Ejecutivo Nacional que colide con la Constitución correspondía de acuerdo al ordinal 4° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento a la Sala Plena.

En el presente caso, de la lectura del transcrito cuerpo legal denunciado como inconstitucional e ilegal, encuentra la Sala, además de las notas características que se desprenden del texto transcrito, -IMPERSONALIDAD- un conjunto de disposiciones dirigidas a regir al Poder Judicial -“reorganización del Poder Judicial con excepción de la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la Jurisdicción Militar”-, que contienen las notas de abstracción e impersonalidad propias de las normas jurídicas y al mismo tiempo se observa en tales disposiciones un carácter normativo dirigido a regir la conducta de “los Jueces Provisorios” y “los Jueces de Carrera”, y a aquellos que se encuentren en los supuestos requeridos para optar al beneficio de jubilación, es decir, es un acto de efectos generales de contenido esencialmente normativo por lo que, siguiendo el criterio doctrinal expuesto y conforme al Artículo 42, numeral 10, en concordancia con los artículos 43 y 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, según el cual, “cuando se demande la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirva de fundamento, y se alegaren razones de inconstitucionalidad para impugnarlos se seguirá el procedimiento establecido en la Sección Tercera de ese Capítulo y el conocimiento de la acción y del recurso corresponderá a la Corte en Pleno”. En consecuencia esta Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLINA el conocimiento del presente caso a la Corte en Pleno por ser este el Tribunal competente para ello de conformidad con las designaciones antes señaladas. Así se declara.

C. *Requisitos de validez*a. *Motivación***CSJ-SPA (519)****18-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Antonio Rodríguez vs. República (Ministerio de la Defensa).

Por otra parte, el recurrente expresó que el acto impugnado carece de motivación, ya que no razona el criterio según el cual se aplica el artículo 16 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1989.

En cuanto a este argumento, se señala que la obligación impuesta a la administración de motivar un acto -expresar formalmente en el texto del acto su fundamentación fáctica y jurídica- tiene como principal finalidad permitir al administrado evaluar los motivos en que se ha fundamentado la administración para dictar su decisión, a fin de así poder analizar el particular las posibilidades de ejercer los recursos de Ley, e impugnar dicha actuación de la manera idónea.

Así, la falta de motivación no es suficiente para declarar la nulidad del acto, si a pesar de su omisión el interesado pudo enterarse oportuna y cabalmente de las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamentó la administración su decisión.

**CPCA****20-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Denuncia el recurrente en la instancia jurisdiccional que acto impugnado adolece del vicio de inmotivación, infringiendo así los artículos 9 y 18 ordinal 5° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Al respecto se observa, que el acto recurrido contiene los elementos esenciales para su validez (artículo 32 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda), pues conforme a la doctrina sentado por la Corte Suprema de Justicia, la motivación consiste en la expresión de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto, esto es, configura la causa y pone de manifiesto la juricidad del mismo, acreditando la circunstancia de hecho y de derecho que justifica su emisión.

Dentro de tales lineamientos, es constante la jurisprudencia que se reitera en esta oportunidad, que resulta motivado un acto cuando contenga aunque no todos los elementos principales de hecho y de derecho en que se funda, esto es, cuando contemple el asunto debatido y su principal fundamentación legal de modo que el interesado pueda conocer el razonamiento que llevó a la Administración a tomar su decisión. En este caso el acto contiene los datos del solicitante, su carácter, la identificación del inmueble sujeto al procedimiento de regulación, un breve recuento del proceso, la fundamentación legal, y el resumen del avalúo practicado por la Administración, para finalmente, decidir sobre el valor rental del inmueble, en función del destino del mismo, elementos estos que a juicio de esta Corte, resultan más que suficientes para que los interesados tengan conocimiento de las razones que motivaron la decisión de la Administración, por tanto, la denuncia bajo análisis, se declara improcedente.



**CSJ-SPA ET (734)****14-11-96**

Magistrado Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich (†)

Ahora bien, esta Sala sostiene la pacífica y reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que, la motivación del acto administrativo constituye un elemento esencial para su validez y la cual exterioriza los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales la Administración Tributaria sostiene dicho acto; de tal manera que, los administrados pueden saber el porque se les priva de sus derechos, y en que medida se les afecta y, en consecuencia, puedan ejercer el derecho de defensa que consagra la Constitución de la República. La motivación de los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se apoya el acto administrativo; y que tiene por objeto hacer del conocimiento de la persona afectada, las causas del acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que el mismo le perjudique.

En el caso de autos, la Sala observa que, en efecto, no se cumplió en el reparo relativo a los depósitos en cajas o cooperativas de ahorro, con el requisito de la motivación del acto administrativo impugnado.

Ello evidentemente impidió a la contribuyente, fundamentar sus alegatos de defensa. Si bien es cierto que, como lo afirma la representación del Fisco Nacional, la recurrente sabía que la Administración Tributaria formuló un ajuste a su declaración de rentas, no es cierto que conociera los motivos que indujeron a dicha Administración a formular este ajuste, como se puede inferir de lo sostenido previamente. El desconocimiento de los fundamentos o razones que tuvo la Administración Tributaria para determinar este reparo, es precisamente lo que ocasiona la indefensión de la recurrente, quien no tiene conocimiento exacto de los elementos sobre los cuales se basa la Administración Tributaria para arribar a resultados distintos a los propuestos por ella, en el proceso de autodeterminación.

Cabe cita lo ya dicho por este Alto Tribunal en sentencia de fecha 02-02-84 dictada por la Sala Política Administrativa, a saber:

“La motivación, en tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el en el acto y a los fundamentos legales de éste de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el Organo Administrativo está en el deber de apalizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite”.

Al no conocerse los motivos o razones de hecho y de derecho que tuvo la Administración Tributaria para sustentar esta comentada objeción, es forzoso concluir que carece de motivación el rechazo de esta partida contenido en el acto recurrido.

En consecuencia, la planilla de liquidación N° 01-10-05-04097 de fecha 15-09-86, por monto de Bs. 21.637,25, emitida en concepto de Impuesto sobre la Renta, se encuentra parcialmente viciada de nulidad, dado que la Administración Tributaria no motivó uno de los dos reparos formulados en ese acto impugnado. Y así se declara.

b. *Firma***CSJ-SPA-ET (732)****14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich (†)

Para decidir la Sala observa, que en virtud de recurso de la sentencia recurrida y de la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República, en esta alzada se debe analizar, en primer lugar, la competencia del funcionario firmante de los actos administrativos impugnados, y en relación a ello, cabe resaltar que las planillas impugnadas exhiben idéntica firma, la cual aparece estampada dentro de un recuadro cuyo lado izquierdo contiene un sello pre-impreso, en el cual se lee: “Ministerio de Hacienda, Administración General del Impuesto sobre la Renta”. Bajo la firma se lee una inscripción: “firma autorizada”.

Para decidir sobre este punto, la Sala cita una vez más la sentencia de fecha 04-12-80, caso SCHLIONA SILBERBERG MILLER, en la cual señaló, este Supremo Tribunal, en Sala Político-Administrativa:

“...a los fines de determinar la identidad del funcionario cuya competencia se objetiva, basta que exista alguna firma con la cual pueda compararse favorablemente la que aparece en la planilla recurrida”.

A este respecto se observa que, a pesar del alegato de la contribuyente y de la decisión de la recurrida, relativos a la ilegalidad de la firma de quien suscribe los actos impugnados y a la ausencia de la indicación del nombre y del cargo de dicho funcionario firmante de tales actos, de la revisión hecha al Expediente se ha podido constatar fehacientemente que existe en autos prueba documental suficiente, capaz de producir la certeza de que la firma que aparece suscribiendo las planillas objeto de este recurso pertenece a la ciudadana CASTA CAMACHO LOBO, quien signa tales actos en su carácter de Liquidador I adscrita a la Administración de Hacienda de la Región Centro Occidental, Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda, cualidad que se desprende del sello y membrete existente en la Resolución de multa N° HRCO-423-500034 del 18-08-82, la cual, cursando al folio 35 de este expediente, exhibe la misma firma que aparece estampada en los actos cuestionados. A simple vista, también se puede comparar favorablemente, la firma estampada en los cuestionadas planillas, con la que aparece en los actos de Movimiento de Personal y Toma de Posesión y Juramentación, pertenecientes a dicha funcionaria, que fueron traídos a los autos por la representación del Fisco Nacional, cuyas copias cursan a los folios 134 y 136 respectivamente.

**CSJ-SPA-ET (733)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich (†)

Procede entonces, decidir acerca de la pretendida nulidad de las Actas Fiscales suscritas por la pretendida nulidad de las Actas Fiscales suscritas por la funcionaria Selma Rendón, por carecer de firma autógrafa la Resolución N° ARH-105-008 de fecha 27-02-85, mediante la cual se autoriza a dicha funcionaria para practicar la fiscalización.

A este respecto la Sala observa que para la fecha de emisión de la cuestionada Resolución (27-02-85) que cursa al folio 155 de este expediente, se encontraba vigente el Decreto N° 1573 de fecha 05-08-82, el cual del conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispuso en su artículo 1°:

“la firma de los funcionarios que emitan actos administrativos contentivos de resoluciones relativas a liquidaciones de impuestos, tasas, multas, intereses, costas procesales, y cualesquiera otras rentas cuya administración corresponda al Ministerio de Hacienda, *será estampada por medio de troquel o cualquier otro instrumento mecánico* o electrónico que permita su emisión en serie (Subrayado nuestro).

Por tal circunstancia la mencionada Resolución, estampada por medio de troquel no adolece de vicio alguno que afecte su validez como erróneamente argumentó la contribuyente. Resulta, así, en consecuencia, que la funcionaria Selma Rendón actuó amparada por un instrumento autorizador válido, resultando, por vía de consecuencia inobjetable su actuación en este sentido y así resultan válidas las actuaciones por ella suscritas en virtud de tal autorización. Así se declara.

D. *Notificación*

**CSJ-SPA (449)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Sentado lo anterior, constata la Sala que efectivamente, como se señala en el auto apelado, las dos notificaciones que reposan en autos, contentivas del acto emanado del INCE, por el cual se impone a la contribuyentes una sanción derivada del supuesto incumplimiento de sus obligaciones para ese Instituto y consignadas a requerimiento del tribunal a-quo, dada la divergencia de fecha que alegan las partes, presentan realmente una diferencia en cuanto a la verificación de la notificación en una y otra, no pudiendo soslayar tampoco la Sala el hecho señalado por el tribunal a-quo de la aparente modificación efectuada en uno de los documentos, concretamente en el presentado por la accionante, en el cual a simple vista se observa como sobrepuesto en la indicación del día de notificación un número dieciséis (16) sobre un quince (15) que es la fecha que aparece en el documento consignado por la representación del INCE.

Si a la anterior se añade que el apelante no ha ninguna referencia a las imputaciones del tribunal a-quo, contradiciéndolas o aportando alegatos que expliquen esa situación, sino que simplemente hace caso omiso de esta circunstancia, es menester concluir que de los dos documentos debe tenerse por cierto a los efectos de establecer la fecha de notificación, el aportado por el INCE, al folio 66 y siguientes, de acuerdo a la cual la notificación del acto requerido se efectuó el día 15 de junio de año 1993. Tomando pues esta fecha a los efectos del computo del lapso de veinte días hábiles para ejercer el recurso jerárquico contemplado en el artículo 166 del Código Orgánico Tributario entonces vigente, tenemos que para el momento de interponerlo (16 de julio de 1993) había transcurrido íntegramente el lapso para su ejercicio; y, como quiera que tampoco se ejerció el recurso contencioso tributario de forma subsidiaria al jerárquico, como permite el referido Código, debe necesariamente concluirse en la firmeza del acto impugnado. Así se decide.

Sin embargo, alega la apelante que la persona que recibió la Resolución N° 004 impugnada, “no es ni Director, ni Gerente, ni Administrador del Banco República, por lo que en ninguna forma puede considerarse que la notificación es personal”. Así, siguiendo los razonamientos del alegato consignado en su formalización, la notificación efectuada sólo surtirá efectos después del décimo día hábil siguiente de verificada, con lo cual el lapso para interponer el recurso jerárquico, era de treinta días hábiles.

Al respecto, observa la Sala:

El aparte único del artículo 135 de la ley aplicable al caso dispone:

“Cuando la notificación no sea practicada personalmente, solo surtirá efecto después del décimo día hábil siguiente de verificada”.

Y, en lo atinente a las notificaciones de las personas jurídicas, que es el caso de la constituyente de autos, establecida el Código Orgánico Tributario, en su artículo 137, que:

“El gerente, director o administrador de sociedades civiles, o mercantiles, o el presidente de las asociaciones, corporaciones o fundaciones se entenderán facultados para ser notificados a nombre de esas entidades no obstante cualquier limitación establecida en los Estatutos o Actas Constitutivas de las referidas entidades”.

Pues bien, para sustentar su alegato anexa el apelante, original de certificación emanada del Vice-presidente de Recursos Humanos del Banco República, donde se señala que el cargo que ocupa la señora María Elena Bello Arvelo, persona que recibió la mencionada resolución, es la de Jefe del Departamento de Adiestramiento de Personal. Al respecto, considera la Sala insuficiente el medio probatorio aportado, por dos razones: la primera y mas obvia, es que tal cual aparece del texto de la certificación dada a los veinte días del mes de julio de 1994, en ella se hace constar que la mencionada empleada del Banco República se desempeña, *para el momento en que se expide la certificación en el cargo que ahí se menciona*, sin que haga referencia en ningún momento al cargo que ocupaba dicha empleada, para la fecha en que se efectuó la notificación del acto dictado por el INCE.

Además, estima la Sala que el accionante ha debido aportar otros medios probatorios que contribuyeran a dar certeza a sus afirmaciones, tal sería el caso por ejemplo de las copias debidamente registradas de las asambleas en que se hayan designado las autoridades de la compañía para la época, o; tratándose de una entidad financiera, información similar que repose en los archivos de la Superintendencia de Bancos y organismos similares. Mas, no puede pretenderse desvirtuar con la sola declaración unilateral de la parte afectada en el juicio, los efectos de la notificación efectuada.

Por lo expuesto, concluye esta Sala que no resulta aplicable al caso *sub-iudice* la disposición contenida en el aparte único del artículo 135 invocado por la apelante para trasladar los efectos de la notificación al décimo día hábil siguiente a la verificación de aquella en el domicilio fiscal de la contribuyente. Así se declara.

#### E. *Ejecución*

##### a. *Ejecutividad*

**CPCA**

**1-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Continúa señalando que el *a quo* incurrió en error de interpretación del contenido del artículo 313 ordinal 2° del Código de Procedimiento Civil por cuanto estimó que en materia inquilinaria, la Ley de Regulación de Alquileres, tiene el rango de una ley que prevé un procedimiento administrativo específico.

En relación a la referida imputación observa la Corte que tal y como lo señaló el *a quo* los actos administrativos están dotados de ejecutividad, lo que implica que sus efectos se cumplen inmediatamente, y de ejecutoriedad, lo cual supone la posibilidad de ser ejecutados sin declaración previa del órgano judicial.

Ahora bien señala la formalizante, apoderada judicial de los inquilinos que “cuando culmina en Resuelto”, se le indica a las personas interesadas que tienen un plazo de 6 meses para intentar su recurso especial, de donde señala “...se presume que el señalado plazo es de caducidad y vencido éste sin ejercer el recurso, quedaría firme la Resolución de Fomento...”

A tal efecto observa la Corte que una de las consecuencias fundamentales de la ejecutividad de los actos, tal como lo establece el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

En el caso de autos la anterior regulación es de fecha 29 de agosto de 1989 contenida en la Resolución N° 2780, de allí que a partir del cumplimiento de las formalidades relativas a la notificación del acto, y al no haberse producido la suspensión de sus efectos, el acto administrativo inquilinario es efectivo y goza de ejecutividad.

En tal sentido al admitir la solicitud de regulación y dictarse la Resolución N° 154 de fecha 21 de enero de 1994, había transcurrido en exceso el lapso de tres (3) años que establece el artículo 11 literal a de la Ley de Regulación de Alquileres, tal y como lo señaló el *a quo*, por lo que las referidas impugnaciones deben ser desestimadas y, así se decide.

b. *Ejecutoriedad*

**CSJ-SPA (831)**

**12-12-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

De la lectura del libelo que inicia el presente procedimiento se constata que el actor, en virtud de que transcurrió evidentemente el lapso acordado en la resolución emanada de la Sindicatura del Concejo Municipal del Municipio Salia del Estado Miranda de fecha 6-8-93, sin que el arrendatario hubiere desocupado de manera voluntaria el inmueble, y en uso de la autorización contenida en el mencionado acto administrativo para acudir a la vía jurisdiccional, solicitó ante el *a quo* el cumplimiento de dicha resolución, así como de otras pretensiones antes descritas.

En el caso bajo estudio, el referido órgano administrativo -luego de constatar la causal prevista en el literal “b” del artículo 1° del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda-resolvió “...autorizar a la arrendadora para que proceda por ante la jurisdicción ordinaria a demandar la desocupación del inmueble objeto del presente procedimiento; si al término de tres (3) meses de plazo que concede el artículo 2° del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda el inquilino no lo hubieses desocupado...”. Es decir, emitió un acto autorizatorio para que el arrendador ejerciera la acción correspondiente en vía jurisdiccional, y no constitutivo de obligación alguna de desalojar en vía jurisdiccional, y no constitutivo de obligación alguna de desalojar en contra del arrendatario.

Como consecuencia de ello, el referido acto administrativo carece de ejecutoriedad, no pudiendo por tanto la Administración Pública proceder a exigir su cumplimiento mediante su ejecución, correspondiéndole al poder Judicial la jurisdicción para resolver sobre dicho cumplimiento coactivo (ver sentencia de esta Sala de fecha 30-7-91, caso: Daniel López Peitido).

F. *Vicios*

a. *Vicios de fondo*

a'. *Incompetencia*

**CSJ-SPA ET (798)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Heddrich (†)

En materia de competencia del funcionario que expide y firma las planillas de liquidación de impuesto sobre la renta y multa, esta Sala sostuvo por varios años el criterio de que la incompetencia del funcionario firmante de estas planillas constituye un

vicio que produce la nulidad absoluta del acto recurrido y, en consecuencia, declaró que este era un vicio que podría ser alegado en cualquier estado y grado de la causa, incluso en alzada, sin hacer distinción alguna de la intensidad con la cual este vicio podría haber afectado el acto impugnado.

A partir de 1990 (caso MARAVEN S. A, 09-08-90), la Sala consideró mantener este criterio sólo para los casos en los cuales la incompetencia del funcionario es manifiesta, esto es, flagrante y ostensible, como sería por ejemplo, si el funcionario pertenece a otra rama de la Administración Pública. Si por el contrario el funcionario ha actuado en ejercicio de funciones tributarias, aún sin la atribución o autorización correspondiente, pero dentro de un sector de la Administración al cual corresponde las funciones ejercidas, o bien, si lo hizo adoptando decisiones de las cuales conocieron luego en alzada autoridades administrativas jerárquicamente superiores y con facultades para la revisión de estos actos, entonces la incompetencia se catalogó como un vicio que afecta el acto de nulidad relativa y así no produce su nulidad absoluta de pleno derecho, sino su anulabilidad: en consecuencia, puede dicho actor ser convalidado por una autoridad administrativa jerárquica superior que sí sea competente para ello.

Analizado el caso sub-judice a la luz de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el primero de los cuales se precisan cinco (5) supuestos que provocan la nulidad absoluta del acto administrativo y, por disposición expresa del artículo 20 ejusdem, todos los otros vicios de los cuales pueda adolecer el acto administrativo que no producen tal nulidad absoluta ocasionan la anulabilidad del acto es decir, nulidad relativa; se observa que no adolecen las planillas impugnadas, del vicio de incompetencia manifiesta, de orden constitucional ni legal y, que tampoco hubo, en la producción de dichos actos, prescindencia absoluta y total del procedimiento administrativo legalmente pautado.

En efecto, para la época de los hechos, motivo de esta controversia tributaria, la competencia de los funcionarios de la Administración del Impuesto Sobre la Renta estaba establecida genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como una facultad de actuar. Y que la competencia específica residía en algunos funcionarios determinados expresamente en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, su Reglamento y en el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto Sobre la Renta de 1960, contenido en el Decreto Ejecutivo N° 344 del 12-08-60 vigente hasta el 14-11-80.

El citado Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto Sobre la Renta se limitaba a señalar en su artículo 43, ordinal 3°, una determinada jerarquía administrativa en la que opera la distribución de esa genérica facultad de actuar.

En este orden, se observa que el artículo 104 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional disponía:

“Los empleados y oficinas encargadas de la administración y liquidación de rentas nacionales, tendrán las atribuciones y deberes siguientes:...

5) Liquidar las cantidades que resulten a cargo de los deudores del Fisco.

7) Expedir en el término legal la planilla de liquidación, con el mandato de pagarla en la Oficina Receptora correspondiente,....”

A su vez el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta supra citado, en su artículo 21 numeral 3°, atribuyó al ciudadano Inspector Técnico, competencia para “expedir las planillas de liquidación a cargo de los contribuyentes, pudiendo delegar esta atribución en el Liquidador Fiscal Jefe o en otros funcionarios

calificados previa autorización del Administrador General”, y conforme, al artículo 38 e jusdem; numeral 4° se atribuyó también esta competencia de expedir planillas de liquidación e imponer las sanciones que ordenase la Ley de Impuesto Sobre la Renta, a los ciudadanos Administradores Seccionales del Impuesto Sobre la Renta.

Ahora bien, al revisar las dos planillas de liquidación Nos. 51204 y 51299 de fechas 13 y 19 de Julio de 1967, que corren a los folios 12 al 21 de este expediente, se advierte que llevan una firma autógrafa que se lee: “Elba de Jiménez”, quien aparece firmando “por el Lic. Alejandro Rodríguez”, con el señalamiento del cargo, en formato impreso, como Administrador o Inspector.

Cabe observar que, para la oportunidad en que se emitieron las Planillas impugnadas, tanto el Inspector Técnico como el Administrador Seccional del Impuesto sobre la Renta, tenían atribuida competencia para expedir planillas de liquidación por concepto de Impuesto Sobre la Renta y Multa, de manera específica y expresa, por el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto Sobre la Renta de 1960, contenido en el Decreto Ejecutivo N° 344 de fecha 12/08/60, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26341 de fecha 26/08/60. Además de la competencia genérica que tenían, de conformidad con el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. De manera que en el caso de autos, estamos en presencia de liquidaciones expedidas por una funcionaria de la Administración del Impuesto sobre la Renta, Elba de Jiménez, quien actuó, por delegación del Administrador o Inspector, sin determinarse exactamente cual de los dos cargos aludidos era el que realmente desempeñaba el delegante. De manera que lo que se hace patente en este caso es la indeterminación del cargo que desempeñaba el delegante, lo cual no puede considerarse como vicio de incompetencia manifiesta que provoque la nulidad absoluta del acto, por no afectar su contenido, ni el derecho a la defensa del contribuyente

#### CSJ-SPA-ET (250)

17-11-96

Se observa que la primera de las mencionadas planillas de liquidación cuya validez se cuestiona, esta firmada por un funcionario a quien indistintamente se atribuye el cargo de Administrador o de Inspector, ambos funcionarios competentes por el citado Reglamento para expedir planillas de impuesto sobre la Renta. Nos encontramos así frente a una situación de indefinición del cargo en ejercicio del cual se expidió la cuestionada planilla de liquidación. Situación distinta se observa en la segunda de las mencionadas planillas, la cual fue suscrita por el ciudadano R. Colman, sin mencionarse el cargo con que actuaba, sino que se le atribuye a una: “Firma Autorizada”. En ambos casos no se puede establecer con propiedad que existe un vicio en estos actos impugnados por “incompetencia absoluta del funcionario que los suscribe” como erróneamente lo calificó la contribuyente.

En efecto, criterio sostenido reiteradamente por la doctrina administrativa y recogida, hoy, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es que los actos de la Administración serán absolutamente nulos, entre otras causales, cuando hubiesen sido dictados por autoridades *manifiestamente* incompetentes; vale decir que, de no estar en presencia de un acto emanado de una autoridad manifiestamente incompetente no se puede concluir en que dicho acto esté afectado de nulidad absoluta. En consecuencia se requiere precisar, en cada caso, el grado de la incompetencia en que incurrió aquella autoridad administrativa para, así poder calificar o cuantificar con que intensidad se encuentra viciado el acto que se cuestiona.

No toda forma o modalidad de incompetencia provoca la nulidad absoluta, radical y de pleno derecho del acto administrativo, sino que se requiere que dicha incompetencia sea “manifiesta”, es decir aquella que la Doctrina califica como “gro-sera”, “patente”, “palmaria” ó “notoria”.

En el caso sub-judice, y hemos visto que no se está frente a un caso de incompetencia manifiesta del funcionario emisor de las planillas recurridas, sino frente a una indefinición por una parte; y por la otra una falta de mención del cargo que ostentaban aquellos funcionarios, vicios éstos subsanables por la Administración, respetándose, así, el principio del FAVOR ACTO, (presunción de validez de los actos administrativos) el cual contiene dentro de sus técnicas de garantía, la posibilidad de convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de sus vicios sin limitación de tiempo (Tomás Ramón Fernández - “La nulidad de los actos administrativos”- Colección Monografías Jurídicas Nº 11).

Para declarar la pretendida nulidad absoluta de los actos impugnados es preciso ponderar, en cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende oponer como causal de nulidad, si ello origina la falta de defensa del interesado, o si bien se varió el contenido del acto administrativo a ser dictado por el funcionario cuya competencia se cuestiona o si bien se vio afectado el legítimo interés del administrado. No dándose, evidentemente ninguna de estas circunstancias, en el caso bajo análisis, resulta de obligada consecuencia declarar *improcedente* este alegato de nulidad absoluta invocada por la contribuyente, como en efecto así se declara.

En relación a la ilegibilidad de la firma del funcionario que suscribe la planilla Nº 3-461358, la Sala advierte que tal vicio es de aquellos que afectan la exteriorización del acto administrativo, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al establecer los requisitos que debe tener un acto administrativo, para que se considere la manifestación de voluntad de la Administración válida. Vicio este que afectaría, en todo caso, el acto de nulidad relativa, de conformidad con el artículo 20 ejusdem. Así se declara.

**CSJ-SPA ET (727)**

**14-11-96**

Magistrado Ponente: Ilse Van der Velde Heddrich (†)

En efecto, criterio sostenido reiteradamente por la doctrina administrativa y recogida, hoy, por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es que los actos de la Administración serán absolutamente nulos, entre otras causales, cuando hubiesen sido dictados por autoridades *manifiestamente* incompetentes; vale decir que, de no estar en presencia de un acto emanado de una autoridad manifiestamente incompetente no se puede concluir en que dicho acto esté afectado de nulidad absoluta. En consecuencia se requiere precisar, en cada caso, el grado de la incompetencia en que incurrió aquella autoridad administrativa para, así, poder calificar o cuantificar con que intensidad se encuentra viciado el acto que se cuestiona.

No toda forma o modalidad de incompetencia provoca la nulidad absoluta, radical y de pleno derecho del acto administrativo, sino que se requiere que dicha incompetencia sea “manifiesta”, es decir aquella que la Doctrina califica como “gro-sera”, “patente”, “palmaria” ó “notoria”.

En el caso sub-judice, ya hemos visto que no se está frente a un caso de incompetencia manifiesta del funcionario emisor de las planillas recurridas, sino frente a una indefinición del cargo que ostentaba aquel funcionario, vicio éste subsanable por la Administración, respetándose, así, el principio del FAVOR ACIO, (presunción de validez de los actos administrativos) el cual contiene dentro de sus técnicas de garantía, la posibilidad de convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de sus vicios sin limitación de tiempo (Tomás Ramón Fernández - “La nulidad de los actos administrativos” - Colección Monografías Jurídicas Nº 11).



Para declarar la pretendida nulidad absoluta de los actos impugnados es preciso ponderar además en cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende oponer como causal de nulidad, si ello origina la falta de defensa del interesado, o si bien se modificó el contenido del acto administrativo al ser dictado por el funcionario cuya competencia, se cuestiona o si bien se vio afectado el legítimo interés del administrado. No dándose, evidentemente ninguna de estas circunstancias, en el caso bajo análisis, resulta de obligada consecuencia declarar *improcedente* este alegato de nulidad absoluta invocada por la contribuyente, y admitido por la recurrida, como en efecto así se declara.

**CSJ-SPA (568)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Instituto Universitario Politécnico “Santiago Mariño” vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República)

Han hecho valer los recurrentes la incompetencia del Poder Ejecutivo de anular un acto dictado por otro ministro.

Al respecto se observa que esta impugnación ha sido objeto de decisión precedentemente al pronunciarse esta Sala sobre la segunda de las impugnaciones relativa a la determinación de que la nulidad absoluta puede ser solicitada por un órgano perteneciente a una estructura diferente a la del que dictara el acto anulado. En efecto, negado como ha sido por esta Sala, que un Ministro tenga potestad para solicitar de otro Ministro la nulidad absoluta de un acto dictado por este último, la respuesta de si le es dado declarar la nulidad absoluta de un acto dictado por otro Ministro tiene la misma respuesta negativa, ya que mal puede quien carece de la más elemental iniciativa procedimental declarar la nulidad del acto en cuestión.

En efecto, el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos alude a la potestad de anular los actos “dictados por ella”, lo cual significa que no se trata de actos de un tercero, sino de aquellos que derivan de su propia autoría. Por las razones que anteceden se considera ajustada a derecho la presente impugnación y así se declara.

Finalmente, alegan los recurrentes que el fundamento de la potestad anulatoria estuvo exclusivamente en el criterio de que el Ministro de la Secretaría de la Presidencia poseía la facultad prevista en el numeral 12 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Se observa al respecto que, tal como quedó precedentemente expuesto, la norma citada sólo faculta al Ministro para ordenar la publicación de un acto en la *Gaceta Oficial*, no para modificar su contenido, razón por lo cual estuvo ajustada a derecho la impugnación, y así se declara.

b'. *Violación de actos de superior jerarquía*

**CSJ-SPA (568)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Instituto Universitario Politécnico “Santiago Mariño” vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de la República).

Pasa en consecuencia esta Sala a analizar el tercero de los vicios impugnados. Indican al efecto los recurrentes que la Resolución impugnada ha violado el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto ningún acto puede violar lo establecido en otro de superior categoría.

Observa esta Sala que el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala: “Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”.

Para los recurrentes la Resolución N° 477, derogada por la Resolución N° 129 del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, tiene mayor jerarquía que la derogatoria, por cuanto ha sido dictado “por instrucciones del Presidente de la República”, en cuanto que la Resolución N° 129 aparece atribuida al propio Ministro de la Secretaría.

Ahora bien, observa esta Sala que el *principio de la inderogabilidad de los actos dictados por los órganos superiores* se refiere a la línea u orden determinadas en el artículo 14 de la misma Ley, en virtud del cual: “Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas”.

La jerarquía en consecuencia está determinada por la forma del acto y no por el órgano que lo dicta ni por el contenido de la misma, salvo que se trate de la confrontación de una disposición de carácter particular, caso en el cual operaría la regla de la inderogabilidad singular de los actos generales, prevista en el mismo artículo 13 ejusdem.

Planteado lo anterior, de todo ello se deduce que la jerarquía a la cual atiende el sistema venezolano, es una jerarquía formal porque deriva de la forma atribuida al acto a la cual se une el criterio de la normatividad o no del acto.

De lo anterior emerge que si se trata de los actos del mismo nivel como lo son dos resoluciones, no puede estimarse que no sea superior al otro por el hecho que en un texto se aluda al hecho de que fuera “dictado por instrucciones del Presidente de la República”, coetánea que resulta irrelevante si se trata de actos que se dictaron en la misma posición jerárquica.

Por todo lo anterior carecen de fundamento los alegatos de los recurrentes, por cuanto aparece violación en la Resolución N° 129 de disposiciones de un acto de diferente naturaleza y de mayor rango y así se declara.

c'. *Ausencia de base Legal*

**CPCA**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Angel Rodríguez vs. Universidad de Oriente

En cuanto al vicio en la base legal, se observa que dicha base en el acto administrativo se encuentra conformada por los presupuestos legales, las normas jurídicas que sirven de sustento a la decisión administrativa, los cuales como ha dejado expuesto esta Corte en el análisis precedente no constan en la motivación del acto administrativo, lo que ha impedido que tanto el recurrente como este Tribunal, conozcan el fundamento legal que legitima la actuación de la Administración, vicio éste que afecta tanto al acto recurrido como al que le sirve de fundamento para su ratificación y que igualmente conduce a la declaratoria de nulidad de los referidos actos por ausencia de base legal y así igualmente se decide.

d'. *Desviación de Poder***CSJ-SPA (637)****10-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Banco Central de Venezuela

Respecto a la denuncia de violación de los artículos 12 y 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por desviación de poder, esta Sala observa:

Señalan los recurrentes que al eliminarse el beneficio establecido en el artículo 66 del Estatuto referido, el Banco Central obvió las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en cuanto a mantener “la debida proporcionalidad y la debida adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma” ...desarrollando la actividad administrativa con arreglo a principios de economía, celeridad e imparcialidad”.

Agregan que “Para que se actúe conforme a la imparcialidad es necesario que el acto administrativo, gravoso para los empleados de la Institución, esté suficientemente justificado en razones económicas. En el supuesto a que me vengo refiriendo no existe elemento de juicio alguno que permita concluir en que, la eliminación del beneficio pecuniario establecido en el Estatuto ...obedeció a requerimientos de carácter económico o financiero... de modo que, con tal conducta se incurrió en el vicio de desviación de poder...”.

Ahora bien, la desviación de poder supone que el funcionario competente para adoptar una decisión en una situación concreta, despliega su actividad, no para cumplir los fines previstos en la norma, sino para otros distintos. Se trata por ello de un vicio complejo que exige prueba específica.

Por ello, el vicio de desviación de poder no puede presumirse, tiene que ser alegado y probado y producirá, de constatare, la anulabilidad del acto conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el caso bajo análisis, nada conduce, a concluir que la denuncia de los recurrentes evidencia el vicio de desviación de poder. En efecto, la norma “suprimida” (artículo 66 del Estatuto de Personal) establecía como facultad discrecional -“podrá... la administración”- el otorgamiento de una bonificación especial, de modo tal que el Directorio, atendiendo a las líneas fundamentales de su política de personal podía, en ejercicio de su competencia expresa, modificar sus mecanismos de estímulo al rendimiento.

b. *Vicios de forma*a'. *Ausencia de procedimiento***CSJ-SPA (474)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Tirso G. Guzman vs. República (Ministerio de la Defensa)

Con base en el supuesto transcurso del lapso de prescripción contemplado en el artículo 107 del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, alegó el accionante que el acto impugnado fue dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en la causal de nulidad contemplada en el numeral 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Al respecto se observa lo siguiente:

El numeral 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sanciona con la nulidad absoluta aquellos actos administrativos que hubieren sido dictados “*por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido*”

Incurre la autoridad administrativa en ese vicio cuando prescinde de las formalidades necesarias para la formación de su voluntad y procede a dictar el acto en forma directa e inmediata o cuando -como lo ha dicho la doctrina- ha omitido los trámites esenciales integrantes de un procedimiento, sin los cuales ese concreto procedimiento es inidentificable. (Vid. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón *Curso de Derecho Administrativo*. 3ra. edic. Edit. Civitas, Madrid, 1982 p. 520).

Sin embargo, mal puede la autoridad administrativa incurrir en el vicio señalado, cuando el procedimiento administrativo que culminó con el acto impugnado, fue iniciado antes del transcurso del lapso de prescripción contemplado en el referido artículo 107.

Ciertamente, el procedimiento administrativo encaminado al esclarecimiento de los hechos e imposición de la sanción disciplinaria fue iniciado un día después de que ocurrieron los hechos que motivaron la investigación y, en consecuencia, quedó interrumpido el lapso de prescripción establecido en el invocado artículo 107.

Al haberse iniciado el procedimiento de investigación dentro del término reglamentario, es evidente que la autoridad no puede haber incurrido en el vicio denunciado, desde que la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido sólo podría haberse configurado si, transcurrido el lapso de tres meses a que se refiere la norma, la Administración dicta el acto sin haber iniciado y sustanciado previamente -en el lapso previsto por el referido Reglamento- el correspondiente procedimiento. En tal virtud se desestima el alegato. Así se decide.

b'. *Vicio de Inmotivación*

**CPCA**

**22-10-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Julio Ledezma R. vs. Instituto Nacional de Puertos

El actor alega que la remoción carece de motivación fáctica y jurídica, en virtud de que, el cargo desempeñado en el organismo querellado, no está tipificado como un cargo de libre nombramiento y remoción en la Ley de Carrera Administrativa ni en el Decreto 211 ni por su denominación oficial ni por sus funciones. Al respecto se observa, que el vicio de inmotivación se configura según lo dispone el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por no explorarse en el acto lesivo las razones de hecho y de derecho que lo sustentan, lo cual no ocurre en el presente caso, en consecuencia se rechaza la denuncia, y así se decide.

**CPCA**

**23-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Iraima López V. vs. República (Ministerio de la Defensa)

Asimismo, advierte esta Corte que el vicio de inmotivación del acto adquiere importancia por el hecho de estar íntimamente vinculado al derecho a la defensa. Se estima que el oportuno conocimiento de los motivos que tuvo la Administración para decidir es lo que determina la eficacia y acierto de las decisiones que se dicten, su correcta adecuación al derecho positivo y el debido equilibrio entre los intereses públicos y particulares involucrados en la decisión (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, 14-3-88). En el presente caso está suficientemente demostrado, tanto por el oficio de notificación de cargos recibido por la querellante (folio 174) como por su escrito de descargo (folios 175 y siguientes), al igual que por el acto que resuelve su recurso de reconsideración (folios 22 y siguientes), que dicha querellante conocía con precisión los hechos que se le imputaban, así como que tuvo una intensa actividad destinada a desvirtuarlos. Por tales razones, se considera improcedente el vicio de inmotivación imputado a las Resoluciones N° 2827 del 31 de julio de 1990 y N° 4090 del 25 de enero de 1991

**CPCA**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Angel Rodríguez vs. Universidad de Oriente

En lo que respecta al vicio en la motivación por no haberse dado cumplimiento a lo establecido en los artículo 9, 18 ordinal 5°, 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Corte observa que el recurrente ha planteado bajo una misma infracción la existencia de dos vicios completamente distintos como lo son el vicio que afecta a la motivación y el vicio que afecta al principio de globalidad, congruencia o exhaustividad de la decisión administrativa.

La motivación constituye un requisito de forma del acto administrativo, que consiste en la exposición sucinta de las razones de hecho y de derecho que sean relevantes para la emisión de la decisión administrativa. Pero la motivación como requisito de forma no supone necesariamente que esas razones sean ciertas, caso en el cual puede producirse un vicio de fondo, como lo es el falso supuesto de hecho o de derecho, la ausencia de base legal, la violación de los principios de proporcionalidad o adecuación en la resolución administrativa, vicios éstos que de llegar a constatarse afectarían la validez del acto, aún cuando se hubiere cumplido con el requisito en la motivación.

Establecido lo anterior, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la procedencia del vicio en la motivación del acto recurrido, en razón de lo cual procede a analizar el texto íntegro del acto ratificatorio impugnado, que cursa al folio 51 así como del acto ratificado que cursa al folio 48, los cuales son del tenor siguiente:

“Ciudadano

Prof. ANGEL RODRIGUEZ

Unidad de Estudios Básicos.

Núcleo Bolívar

CIUDAD BOLIVAR

En atención a su solicitud de reconsideración a su situación escalafonaria, cumpla en informarle que el Consejo Universitario, en su reunión celebrada en Maturín, los días 17 y 18-03-94, analizando nuevamente su caso, acordó ratificar el contenido

del oficio CU-1087 del 10-09-92, en el que se le concede la Categoría de Agregado a partir del 17-01-90. No podrá ascender a Asociado antes del 17-01-94, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento de Personal Docente y de Investigación”.

Por su parte, el acto ratificado, identificado CU-Nº 1087 de 10 de septiembre de 1992, expresa textualmente:

“Ciudadano  
Prof. ANGEL RODRIGUEZ  
Unidad de Estudios Básicos  
Núcleo Bolívar  
CIUDAD BOLIVAR

Cumplo en informarle que el Consejo Universitario, en su reunión celebrada el Puerto La Cruz los días 28 y 29-07-92, conoció el Informe de la Comisión de Mesa Nº 2, referente a su planteamiento en relación a su clasificación escalafonaria.

Analizando el Informe de la mencionada Comisión, el Consejo determinó que usted perdió el derecho a la provisionalidad por no presentar su Trabajo de Ascenso antes del 09-07-89. Por otra parte, en virtud de que usted presentó un trabajo el 17-01-90, cumpliendo así con lo dispuesto para ascender a la categoría de AGREGADO, este Consejo Universitario acordó ratificarle la categoría de Profesor AGREGADO a partir del 17-01-90 y no podrá ascender a ASOCIADO hasta el 17 de enero de 1994, previo cumplimiento de los demás requisitos previstos en el Reglamento del Personal Docente y de Investigación”.

Ahora bien, siendo que el vicio en la motivación supone el defecto en la exposición de las razones de hecho y de derecho que tuvo la Administración para la emisión del acto administrativo, se observa que en efecto el acto recurrido contiene un vicio en la motivación, pues no indica ni en el acto surgido del procedimiento constitutivo CU-Nº 1087 (folio 48), ni en el acto ratificatorio surgido del procedimiento de revisión CU-Nº 483 (folio 51), cuales son las razones de derecho, es decir, cual es el fundamento legal de dichos actos administrativos, siendo que la ausencia de dicha indicación en el primero de los actos constituye un vicio de nulidad relativa y que en consecuencia podía subsanarse convalidando en vía de revisión conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dicha convalidación no se produjo, en razón de lo cual el acto ratificatorio quedó igualmente afectado del vicio de nulidad relativa por defecto en la motivación, que conduce a la declaratoria de nulidad tanto del acto recurrido que es aquel que puso fin a la vía administrativa CU-Nº 483 como del acto que fuere ratificado CU-Nº 1087 y así se declara.

c. *Vicios de Nulidad Absoluta*

**CSJ-SPA (568)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Instituto Universitario Politécnico “Santiago Mariño” vs. República (Ministerio de la Secretaria de la Presidencia de la República)

Pasa esta Sala a pronunciarse sobre los motivos de impugnación hechos valer por los recurrentes, el primero de los cuales es la imputación de que las causales de nulidad descritas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son taxativas y el acto cuya nulidad se declara mediante la Resolución impugnada, la Resolución N° 129, no se encuentra en ninguno de los supuestos del citado artículo.

Al efecto, observa esta Sala que desde la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se ha planteado la duda de si el artículo 19 de dicha norma, al mencionar los casos de nulidad absoluta agota en tales enunciados los eventuales supuestos, o si, por el contrario, existen otros no expresamente señalados, pero cuya gravedad puede producir los mismos efectos. Es cierto que la disposición del artículo 19 no indica expresamente su carácter taxativo pero también lo es que no contempla ningún ordinal que en forma residual aluda a otros supuestos diferentes a los establecidos en sus cuatro ordinales. Debe constatarse igualmente que la redacción del artículo 20 ejusdem, al prever el carácter residual de la nulidad relativa, como todo aquello no contemplado en el supuesto del artículo 19, pareciera declarar la taxatividad de este último.

Sin detenernos en la exposición de las diferentes interposiciones que se han formulado y de sus respectivas fundamentaciones, podemos considerar que la tesis predominante es la de considerar taxativos a los supuestos del artículo 19, dada la gravedad que la calificación de nulidad absoluta implica; pero al mismo tiempo mantener flexibilidad respecto a la interpretación que a cada uno de los ordinales de dicho artículo deba atribuírsele.

Así por ejemplo, el ordinal 3° es interpretado no sólo como el señalamiento del *contenido del acto* sino que incluye en el mismo a otros elementos como lo son la causa y el objeto.

La anterior tesis logra conciliar los dos intereses en juego; esto es la necesidad de la taxatividad para impedir extensiones arbitrarias pero al mismo tiempo le da una cierta flexibilidad que permite equipar a los graves supuestos previstos en la norma, otros de análoga magnitud.

Esta última tesis es la que esta Sala ha cogido en múltiples fallos.

Precisado lo anterior se aprecia que la Resolución N° 129, si bien declara la nulidad absoluta de la Resolución N° 477 del 8 de diciembre de 1993, sin embargo, no señala el supuesto jurídico en el cual estaría comprendido. En efecto, la Resolución N° 129 tiene el siguiente contenido:

Ante todo determina el supuesto fundamento del organismo que lo dictó, estableciendo como tal a la prevista en el numeral 12 del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Central y en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La Resolución N° 129 del Ministro de la Secretaría expone tres (3) “considerando” como lo son: el criterio de que la reimpresión en la *Gaceta Oficial* deba limitarse a los errores materiales; la consideración de que la Resolución N° 477 del 8 de diciembre de 1993 alteró el contenido del Decreto N° 3.255 del 10 de noviembre de 1993; y el señalamiento de que el Ministro de Educación solicitó la declaratoria de nulidad.

Como puede apreciarse no existe ninguna indicación expresa en la resolución a los casos del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el cual pueda subsumirse la disposición que produjo la nulidad absoluta ni tampoco ninguna alusión a su eventual naturaleza.

Observa esta Sala que no existen fórmulas sacramentales ni formalismos rígidos en los actos administrativos; pero es indudable que la motivación de una decisión anulatoria tiene que ser explícita y, si bien no es obligante la referencia de la norma en la cual encaja, sí lo es el señalamiento del supuesto expreso. En el caso presente, el acto ha obviado la indicación concreta del vicio que determinó la nulidad en razón de lo cual, el alegato de los recurrentes alude a la concreta situación planteada y así se declara, declarándose en consecuencia *CON LUGAR* el primer alegato de los recurrentes.

**CPCA**

**6-11-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

La Corte analiza la procedencia del vicio de nulidad absoluta.

Así las cosas, considera la Corte que la Administración al dictar sus actos -especialmente cuando se trata, como en el caso de autos, de un acto revocatorio de un previo acto declarativo- debe ajustarse al procedimiento legalmente establecido, para así garantizar el derecho a la defensa de los particulares eventualmente afectados, y ello debe hacerlo tanto en la fase constitutiva del acto como en la fase de revisión que se lleva a cabo a través de los recursos administrativos previstos por la ley para depurar aquél.

Lo anterior tiene mayor relevancia cuando se trata de un procedimiento de revisión iniciado de oficio, en donde la Administración debe notificar al particular de la apertura del mismo y le debe conceder a éste la oportunidad de alegar y probar en defensa de sus derechos, pues si bien es cierto que las autoridades administrativas tienen encomendado el resguardo de altos intereses de la comunidad, no es menos cierto que el ejercicio de las potestades que tienen atribuidas para tal fin debe cumplirse dentro del marco de la legalidad y garantizando el respeto de los derechos legítimamente adquiridos por los administradores; en particular, el reconocimiento de la nulidad de un acto que haya generado derechos a un particular, el reconocimiento de la nulidad de un acto que haya generado derechos a un particular constituye el ejercicio de una potestad atribuida a la Administración, siempre y cuando se trate de un vicio de nulidad absoluta, pero el ejercicio de la mismo no puede producirse a espaldas del titular del derecho, pues ello implicaría la violación del derecho a la defensa de este último.

Cierto es que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contempla un procedimiento específico para tramitar el reconocimiento de la nulidad absoluta de un acto que haya generado derechos en beneficio de un particular (potestad prevista en el artículo 83 de dicha ley); pero no es menos cierto que en el mismo texto legal está previsto el procedimiento ordinario (Capítulo II del Título II, artículos 47 y siguientes), igualmente se regula en este texto normativo el procedimiento sumario (Capítulo III del mismo Título III, artículos 67 al 69), en el cual, caso de aplicarse, también habría que respetarse el derecho al contradictorio.

Observa la Corte que en el presente caso, tal y como lo alegar la parte apelante, la empresa recurrente ejerció en sede administrativa los recursos de reconsideración y jerárquico por ante la Dirección de Ingeniería Municipal y por ante la Alcaldía del Municipio Baruta, respectivamente, con lo cual se le garantizó su derecho a la defensa en la etapa de revisión interna del acto, pero el ejercicio de tales recursos no hace desaparecer la circunstancia en que se dictó el acto administrativo originario y que, precisamente, dio lugar a la interposición de estos recursos, esto es, el hecho de que haya dictado a espaldas del interesado y con ausencia total y absoluta de procedimiento, violándose así el derecho a la defensa de la recurrente. Se observa, adicionalmente, que



no podría alegarse que el ejercicio posterior de los recursos de reconsideración y jerárquico convalide el vicio de procedimiento que afecta el acto inicial, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la convalidación sólo puede operar ante vicios de anulabilidad y no en casos, como es el de autos, de vicios de nulidad absoluta.

Visto lo anterior, concluye la Corte determinando que, ciertamente, la Resolución N° DCUE/0875, emanada en fecha 25 de mayo de 1992 de la Dirección de Ingeniería Municipal del Municipio Baruta Estado Miranda (corregida por la Resolución N° DCU/1385 de fecha 27 de mayo de 1.992), por medio de la cual ésta revocó a la empresa *URBANIZADORA B.H.O., C.A.*, la Constancia de Cumplimiento de las Variables Urbanas Fundamentales que le fuera otorgada por oficio N° DCUE/DCU-138.1 de fecha 24 de enero de 1.992, para el inicio de obras de urbanismo de la primera etapa del parcelamiento denominado “Lomas de Valle Arriba”, se encontraba viciada de nulidad absoluta, de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por haberse dictado con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, lo que consecencialmente acarrea la nulidad absoluta de la Resolución N° J-DCUE-DIM-0032/92 emanada del Alcalde del nombrado Municipio, que fue el acto que agotó la vía administrativa y que se impugnó mediante la interpretación del presente recurso, puesto que, una vez dictado, sustituyó a aquél. Así se declara.

**CSJ-SPA (568)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Instituto Universitario “Santiago Mariño” vs. República (Ministerio de la Secretaria de la Presidencia de la República)

Por lo que atañe al segundo de los vicios impugnados por los recurrentes, el mismo versa sobre la iniciativa para la declaratoria de la nulidad absoluta que, de acuerdo con su criterio, puede ser declarada de oficio o a solicitud de parte, pero no hay previsión alguna de que iniciativa la asuma otro órgano diferente.

Se observa al efecto que, el artículo 83 que establece la potestad anulatoria señala: *“La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”*.

La redacción de la norma transcrita plantea el problema de si bajo el concepto de actuación “de oficio” de la Administración debe entenderse tan solo la de organismo que dictó el acto o si la misma abarca la de éste o la del órgano jerárquicamente superior si, finalmente, es tan amplia que se refiere a “cualquier administración”

En criterio de esta Sala el artículo 83 reconoce la potestad anulatoria del mismo organismo que dictó el acto y asimismo, en base a la naturaleza de la estructura organizativa, también reconoce que el órgano jerárquicamente superior, así como, el jerarca máximo de la estructura organizativa, poseen el poder de control sobre el acto del inferior. Ahora bien, diferente es la situación cuando la iniciativa no la asume cualquiera de los organismos de la Administración antes enumerados, sino un órgano externo a la estructura en la cual opera el autor del acto. En tal caso, este órgano no puede incluirse en el supuesto del artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que se refiere exclusivamente a la actuación “de oficio” del órgano que está directamente involucrado en la existencia y eficacia del acto, es decir, de aquel del cual dependen tales elementos.

Es por las anteriores consideraciones que esta Sala estima que está fundamentada la impugnación objeto del precedente análisis, por cuanto la potestad para anular un acto ministerial, no puede derivar de un ministerio diferente, cualquiera que fuere.

d. *Vicios Intranscendentes*

**CSJ-SPA-ET (731)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich (†)

Habiendo sido emitidas las citadas planillas en fecha 15/10/71 bajo la vigencia del antes citado Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto Sobre la Renta encontramos que, tanto el ciudadano Administrador Seccional como el ciudadano Inspector técnico eran Funcionarios competentes para la expedición de planillas de liquidación de impuesto sobre la renta y multas, y son precisamente estos funcionarios los que se mencionan indistintamente, en el texto de aquellas planillas sujetas a examen. De allí, que lo que realmente se plantea, en este caso, es la indeterminación del cargo con el cual actuaba la funcionaria al expedir dichas planillas; en razón de lo cual no se puede establecer con propiedad, la existencia de un vicio de ilegalidad por incompetencia manifiesta del funcionario que las expidió.

Esta Corte Suprema de Justicia, en diversas ocasiones, ha acogido la “Teoría de los vicios intranscendente”, cuando se está en presencia de una irregularidad que no tiene relevancia invalidamente, y, cuando la ausencia de daño o indefensión hace que esa irregularidad sea irrelevante y no acarree nulidad absoluta, va que estos vicios comportan infracciones o vulneraciones leves en las formas de los actos administrativos, lo cual no impide que el acto alcance su fin o que produzca sus efectos, y que en todo caso sólo acarrearía nulidad relativa, subsanable por la propia Administración” (sentencia de fecha 17/04/96, caso: “ALL AMERICA CABLES AND RADIO INC.”), respetándose así el Principio del Favor Acto o presunción de validez de los actos administrativos, conforme al cual éstos se consideran válidos en tanto no sea declarado lo contrario por el órgano jurisdiccional competente, tratándose por tanto de una presunción *juris tantum*.

Para declarar la pretendida nulidad absoluta de los actos impugnados es preciso ponderar además, en cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende oponer como causal de nulidad. Es por ello que, siguiendo la tendencia jurisprudencial de anular los actos impugnados por vicios de forma, sólo cuando se han incumplido formas sustanciales, que inciden sobre la decisión final, o producen indefensión, o afectan real y ciertamente algún derecho del administrado; y, basada en el criterio de que subsanado el motivo de anulación se volverá a producir un acto similar al anulado, esta Sala considera que no tiene utilidad anular un acto que alcanzó su fin a pesar de la formalidad omitida, tal como sucede en el caso de autos ya que, las planillas que fueron objeto de impugnación lograron su finalidad de llevar al conocimiento del destinatario del acto, la voluntad de la Administración y los elementos de fondo que fueron objeto del recurso no habiéndose afectado en forma alguna el derecho de defensa del administrador destinatario de dichos actos de liquidación; en consecuencia, estos actos de liquidación no se encuentran viciados de nulidad absoluta, como erradamente los calificó el *a-quo*.

Asimismo se advierte que en las referidas planillas de liquidación se encuentra, en sus respectivos originales la firma manuscrita de la funcionaria, con lo cual se cumple esta exigencia para la fecha, en razón a los elementos formales de los actos administrativos que se cuestionan.

Por las razones precedentes se declara improcedente la declaratoria de nulidad absoluta pronunciada de oficio por la recurrida, por no adolecer, las planillas impugnadas, del vicio de incompetencia manifiesta. Así se declara.

**CSJ-SPA (798)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Verde Hedderich (†)

Al respecto cabe observar que, esta Corte Suprema de Justicia, en fallos de fecha 22-7-74 y 01-07-80, al analizar omisiones procedimentales acogió la teoría de los vicios intranscendentes decidiendo, que se trata de una irregularidad que no tiene relevancia invalidamente y, que la ausencia de daño o de indefensión hace que esa irregularidad sea irrelevante y no acarrea nulidad absoluta.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa, reiterando los fallos de fecha 02-10-86, 11-06-87, 05-02-87 y 04-11-87, emitidos por ese mismo Organismo Jurisdiccional, sintetiza ese mismo concepto de una decisión de fecha 11-04-88, la cual ha sido ratificada en posteriores fallos:

“...la posición dominante de esta Corte y de la Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal es considerar que cuando la Ley no declara expresamente nulo el acto por falta de un determinado trámite, sino que es anulable, la apreciación de si el defecto entraña nulidad, depende de la importancia que reviste el trámite o de la forma incumplida, el derecho que afecta, que produzca indefensión o que prive de algún elemento esencial de conocimiento que incide en el fondo o contenido de las actuaciones administrativas, desnaturalizándolas en su esencia; esto en razón de que siendo las formas, por su naturaleza, estrictamente instrumentales, la infracción de las mismas sólo adquiere relieve cuando su existencia, como antes lo anotamos, ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando evidentemente su fundamento y único asunto tratado por la recurrida, procede el análisis y decisión de las otras cuestiones presentadas por el recurrente y al respecto se observa.

G. *Convalidación*

**CSJ-SPA (ET) (730)**

**14-11-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van der Velde Hedderich (†)

Como se advierte, el Procedimiento Sumario que se tramitó con ocasión de los Reparos formulados a la contribuyente MOBIL DE DESARROLLO C.A. (MODECA), fué llevado a cabo en su etapa inicial por aquella Oficina de Control Fiscal (que fue luego elevada a la categoría de Dirección) a la cual no se le había atribuido, expresamente, competencia para actuar en ese sentido, sin embargo, este procedimiento administrativo no se encuentra por ello viciado de nulidad absoluta, como lo decidió la recurrida, por cuanto se estaría en presencia de una incompetencia en razón de grado o bien llamada por la doctrina, incompetencia funcional, que se da cuando, como sucede en el caso de autos, un órgano de superior Jerarquía, como lo era sin duda alguna Oficina de Control Fiscal, dicta o emite un acto que correspondía dictar a otro órgano de menor rango como lo era la División de Fiscalización de las Administraciones Regionales de Hacienda, dentro del cuadro organizativo de la Administración Tributaria, siendo posible subsanar este vicio señalado reconociendo la validez del procedimiento administrativo seguido. Cabe citar en este sentido al tratadista español Fernando Garrido Falla quien considera que:

“...la violación del grado Jerárquico por parte del órgano administrativo que actúa sólo produce, en cambio, como regla, supuestos de incompetencia relativa, consiguientemente de anulabilidad del acto administrativo viciado”. Y continúa diciendo qué:

“Este tipo de vicio puede pronunciarse en las siguientes hipótesis:

- 1) Cuando un superior jerárquico conoce cuestiones que son de la competencia exclusiva de un órgano inferior.
- 2) Cuando un organismo inferior conoce y resuelve cuestiones de la competencia reservada al superior jerárquico.
- 3) Cuando un órgano administrativo actúa en virtud de una delegación de competencia que estaba prohibida o para la que no estaba autorizado el órgano delegante. Aquí hay una doble incompetencia: la del órgano que delegó lo que no podía delegar y la del que actuó en virtud de esta delegación ilegal. No obstante, hay que entender que el *vicio es de simple anulabilidad*, por la apariencia jurídica que la delegación produjo”. (Garrido Falla, Fernando: “Tratado de Derecho Administrativo”, Volumen I, 8ª Edición, Madrid 1982, Pág. 520) (Subraya la Sala).

Esta posición doctrinaria deriva del principio del “*favor acto*” (presunción de validez de los actos administrativos), el cual contiene, dentro de sus técnicas de garantías, la posibilidad de convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de sus vicios sin limitación de tiempo. (Tomas Ramón Fernández - “La nulidad de los actos administrativos”- Colección monografías Jurídicas N° 11).

De haberse tramitado y decidido este Procedimiento Sumario por aquella Oficina de Control Fiscal no se estaría frente a una incompetencia manifiesta de contenido imposible, ni frente a una falta absoluta de procedimiento, ni de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano emisor de los actos que se impugnan. Para declarar la pretendida nulidad absoluta del acto es preciso ponderar, cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende oponer como causal de nulidad, si ello origina la falta de defensa del interesado, o si bien se varió el contenido del acto administrativo al ser dictado por aquella Oficina cuya competencia se cuestiona o si bien se vio afectado el legítimo interés del administrado; no dándose evidentemente ninguna de estas circunstancias en el caso bajo análisis, resulta de obligada consecuencia declarar improcedente la tesis sostenida por la recurrida, acerca de la existencia de vicios que afectarían de *nulidad absoluta* la actuación administrativa impugnada concretamente, tanto el Acta Fiscal N° 1, de fecha 24/02/85 como el Procedimiento Sumario Administrativo seguido a partir de aquella.

Frente al alegato esgrimido por la contribuyente en escrito de Informes en alzada, acerca de la incompetencia de los funcionarios que firmaron la Resolución N° HRCF-SA-74 de fecha 13 de Agosto de 1986 (folios 27 al 38 ambos inclusive), culminatoria del procedimiento sumario administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 139 del Código Orgánico Tributario y suscrita por los ciudadanos José Félix Ruíz Montero, Director de Control Fiscal y Nora Feo de Urrecheaga, Jefe de la División del Sumario administrativo, la Sala observa que dichos funcionarios actuaron dentro del ámbito de su competencia, la cual le fue asignada de manera expresa por el Reglamento de la Administración General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, dictado por Resolución N° 656, de fecha 24/01/86, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 3772 Extraordinario, de fecha 04/04/86. En consecuencia el procedimiento constitutivo del acto administrativo tributario recurrido fué tramitado conforme a la Ley por el Organismo y funcionarios competentes para ello. Así se declara.

4. *Contratos Administrativos*A. *Obligaciones de la Administración: Pago oportuno***CSJ-SPA (816)****21-11-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alfonzo

Por tal motivo resulta claro que el propio instituto demandado debió cancelar las obligaciones pautadas en los Contratos Nos. 84-01 y 132-01.

Estamos entonces en presencia de un contrato de obra, mediante el cual contratista, DAYCO, se comprometió a ejecutar determinado trabajo, la construcción del Sistema Hidráulico de Turimiquire Aducción Alto Neverí Isla de Margarita Tramo Portal de Salida Punta Baja Estado Sucre (Tramo) Punta Baja Los Ipures y la Construcciones del Sistema Hidráulico Turimiquire Aducción Alto Nevería, Isla de Margarita, Etapa II, Tramo I, por un precio más las escalaciones de las valuaciones de los contratos, que el comitente se obligó a satisfacer. Por lo tanto es una obligación de hacer, de resultado. El precio de la obra fue determinado anticipadamente por las partes.

La contratista cumplió con sus obligaciones que eran la de ejecutar la obra, que comprende todo lo que sea necesario para dar por concluida la obra; la cual fue ejecutada por la contratista en el tiempo estipulado.

Se evidencia la existencia de un legítimo contrato de obra, por medio del cual la “COMPAÑÍA ANONIMA DAYCO DE CONSTRUCCIONES” se comprometió a ejecutar un determinado trabajo mediante el pago de un precio que el INSTITUTO DE OBRAS SANITARIAS (INOS) se obligó a pagarle. En los contratos suscritos, por ambas partes, se estipuló que el comitente, se comprometía a pagarle a la contratista todos los aumentos que se causaren por la construcción de dichas obras, es decir, que cualquier variación de precio y tarifas convenido en los contratos, con el fin de prever y resolver por adelantado las dificultades que puedan surgir, eventualmente, entre las partes por causa de variaciones en las condiciones de ejecución del contrato, que puedan afectar las correspondientes prestaciones y derechos de los contratos, y que se produzcan, por causas extrañas a la voluntad de las partes, es decir que se prevé la incidencia en los contratos por el aumento de los precios en el costo de materiales y obligaciones de naturaleza laboral. Por consiguiente, se establece en los contratos de obras públicas cláusulas que protegen al contratista respecto de las modificaciones de precios que puedan acaecer por alteraciones de las condiciones económicas. Por lo tanto, la obligación de la Administración no se circunscribe, únicamente, al pago de un precio por una obra concluida, sino a efectuar pagos contra valuaciones de obra ejecutada, en la forma y oportunidad establecidas contractualmente.

En el presente contrato no existió ninguna causa extraña no imputable que lo exima del cumplimiento de la obligación pactada, más aun cuando el accionante cumplió cabalmente con su obligación que era la de ejecutar las obras.

En este contexto se observa que los contratos generan efectos jurídicos entre las partes, y para ellos tienen fuerza de ley quienes deben ejecutarlos de buena fe, cumplir todo lo expresado en ellos con todas las consecuencias derivadas del mismo, tal y como lo establece el Código Civil (artículos 1159 y 1160)

B. *Principio del equilibrio financiero: Pago por mora de la administración*

**CSJ-SPA (816)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Daños y perjuicios moratorios: Asimismo se pronuncia la Corte sobre el *Petitum* respecto a los intereses de mora:

La Corte se observa:

El artículo 1277 del Código Civil establece que a falta de convenio las obligaciones que tiene por objeto una cantidad de dinero, los daños y perjuicios resultantes del retraso en el cumplimiento consisten siempre en el pago del interés legal y éste es del tres por ciento (3%) anual, conforme al artículo 1746 *eiusdem*.

Los mencionados intereses “se deben desde el de la mora” (artículo 1277) y ellos cumplen una función resarcitoria.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones que tienen por objeto sumas de dinero, el legislador presupone la existencia de los daños y perjuicios moratorios. De tal forma que la regla contenida en el artículo 1277 del Código Civil, concerniente a las obligaciones que tiene por objeto una suma de dinero constituye una excepción a las reglas ordinarias relativas a la indemnización de daños y perjuicios. En la situación prevista en el citado artículo, la indemnización de daños y perjuicios comprende, tan solo, los moratorios, los daños y perjuicios que ha de pagar el deudor son aquellos resultantes del retardo, esto es, los moratorios. La obligación de pagar los intereses moratorios, es entonces, una consecuencia legal de incumplimiento del deudor en todos aquellos casos en que haya demora en el pago de cantidades de dinero líquidas y exigibles. El artículo en comento señala que cuando las partes no han fijado convenio alguno, el retardo en el incumplimiento consiste siempre en el pago del interés legal y éstos se deberán desde el día de la mora sin que el acreedor esté obligado a comprobar ninguna pérdida.

Respecto al caso en estudio se precisa que los artículos 1277 y 1766 son vinculantes por mandato del artículo 1140 *eiusdem*. En efecto esta norma prevé: “Todos los contratos...están sometidos a las reglas generales establecidas en este Título (esto es, el Título III del Libro Tercero del mismo Código que trata en general “De las obligaciones”), sin perjuicio de lo que se establezca especialmente en los Títulos respectivos para algunos de ellos en particular, en el Código de Comercio sobre las transacciones mercantiles y en las demás leyes especiales”.

Ahora bien, en el caso subjudice se observa que la indemnización por los daños y perjuicios causados por la variación unilateral de la oportunidad y forma de pago, está *preestablecida* en los contratos de obra pública, en las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras recogidas en el Decreto N° 2.189 de fecha 7 de junio de 1977, en las cuales se reguló un plazo de pago por valuaciones y la Cláusula de pago de intereses moratorios por retraso en el pago en su artículo 71 que señala:

“Artículo 71.- En un plazo de noventa (90) días, o en el plazo que se hubiere establecido en el Documento Principal, siempre que éste fuere mayor, contados uno u otro a partir de la fecha de presentación de las valuaciones debidamente conformadas por el Ingeniero Inspector, a la correspondiente oficina receptora del entre público, deberá efectuarse el pago de las valuaciones al Contratista.

Cuando el pago no se hiciera en el plazo anteriormente fijado, y sólo a partir de su respectivo vencimiento, el ente público pagará al contratista, por el tiempo que dure el retraso en el pago, intereses a la tasa promedio de los bonos de la deuda pública interna colocados durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de pago de los intereses correspondientes.

Para que proceda el pago de los intereses aquí estipulados se requerirá, que el monto de la valuación que los origina esté debidamente previsto en el Presupuesto del ente público, vigente para el momento de presentación de aquélla. A tales efectos, el ente público conjuntamente con el Contratista elaborarán un cronograma de pago en el cual el o los ejercicios presupuestarios en que se pagará la obra, con señalamiento expreso de la cantidad asignada a ese fin en cada uno de los ejercicios.

El referido cronograma de pago debidamente firmado por los contratantes, formará parte del contrato”.

Consecuentemente, los contratos de obras públicas solemnizados a continuación de la publicación del Decreto, Condiciones Generales que pasan a tomar parte de las Cláusulas del contrato, la determinación del monto de la indemnización debida al contratista por los daños y perjuicios causados por el retraso en el pago de las obras ejecutadas, tiene una solución contractual traducida en el pago de los intereses moratorios. Por consiguiente, los intereses deberán ser calculados de acuerdo a lo pautado en este artículo, por haberlo querido así las partes establecen un conjunto de cargas y obligaciones que se estiman equivalentes.

En todo contrato se debe conservar un equilibrio financiero, es decir, que le Contratista además del derecho inmanente al contrato -derecho a una contraprestación económica- tendrá, al mismo tiempo, la prerrogativa de la inalterabilidad de la ecuación económica del contrato cuando ésta cause daños y perjuicios. El equilibrio financiero consiste en mantener, durante la ejecución del contrato, una igualdad entre las ventajas y las cargas que el Contratista soporta, de la forma en que se había calculado, para el momento en que se concluya el contrato. Por lo tanto, el Estado tendrá la obligación, implícita, de no modificarse ese equilibrio.

Si bien es cierto que la doctrina le concede a la Administración el poder de reformar, unilateralmente, los contratos administrativos, mediante el hecho del príncipe y teoría de la imprevisión, básicamente para conciliar el interés público -la comunidad- con e interés privado -Contratista-; no es menos cierto que por ello, se ha consagrado el derecho del Contratista a ser indemnizado íntegramente cuando en ciertas condiciones el equilibrio se ha roto en su perjuicio, manteniendo el derecho a que la Administración restablezca dicho equilibrio, mediante el pago en dinero de la correspondiente indemnización, que puede tener su origen, como en el caso subjuice en el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones contractuales.

Debe considerarse como una modificación unilateral por parte de la Administración, que rompe con el equilibrio financiero del contrato, en perjuicio del Contratista, el retardo en los pagos debidos por concepto de valuaciones por escalación, quien para realizar la obra debió asumir gastos, que no le son imputables, sino que son obra de la propia actuación de la Administración. Sin el pago oportuno no existe la ecuación financiera. Este es un elemento inmaterial del contrato de obra pública, cuyo incumplimiento, que se convierte en una ruptura de la ecuación financiera, dan derecho al Contratista a ser indemnizado.

El pago de estos intereses es totalmente distinto al ajuste generado por la merma que sufre el patrimonio del acreedor con motivo de la depreciación monetaria (indexación). El ajuste por inflación forma parte de la misma obligación de pagar los beneficios que le correspondían a la accionante, ya que son causados por la variación extrínseca de la deuda dineraria, para hacer descansar sobre el deudor moroso el riesgo de la desvalorización monetaria y en consecuencia permitir al juez compensar el patrimonio del acreedor con un numerario equivalente en su poder adquisitivo". (Véase decisión dictada por la Sala Político-Administrativa de fecha 30-09-92).

En los términos expuestos queda entonces fundamentada la procedencia del pago de los intereses moratorios.

Ahora bien, como el caso subjudice versa sobre un asunto de naturaleza civil: daños y perjuicios que se derivan del incumplimiento de un contrato de obra (artículos 1630, 1264 y 1270 del Código Civil), o sea, se trata de una indemnización (obligación de valor) y existe un convenio entre las partes respecto a los intereses moratorios, con base a lo expuesto, procede la tasa de interés fijada por el artículo 71 del Decreto N° 2.189 de fecha 7 de junio de 1997 sobre la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO BOLIVARES CON OCHENTA Y TRES CENTÍMOS (Bs. 35.296.274,83), desde la fecha 15 de marzo de 1993, fecha en la cual la demandada debió cumplir con la indemnización por daños y perjuicios, hasta la ejecución de la presente sentencia.

La fijación de esta tasa se corresponde a la tesis sostenida en el presente fallo respecto a la indexación en el sentido de que al no proceder el pago de intereses sobre la obligación de valor una vez indexada, tampoco procede la indexación de intereses. Así se declara.

##### 5. *Recursos administrativos*

**CPCA**

**17-7-96**

Magistrado Ponente: Luis Aquiles Mejía Arnal

En cuanto al agotamiento de la vía administrativa, de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal la máxima autoridad administrativa del Municipio era, para la época en que se dictó el acto impugnado en este juicio, el Concejo Municipal, por lo cual las decisiones de este Organismo agotaban la vía administrativa.

En la materia existe un principio formulado por la doctrina y la jurisprudencia, de acuerdo al cual, dictado el acto por la máxima autoridad administrativa, actuando ésta en primer grado, el ejercicio del recurso administrativo de reconsideración deja de ser una carga que se requiere cumplir para que se abra la vía contencioso administrativa y se transforma en una opción al alcance del administrado, quien puede escoger entre interponer el recurso administrativo de reconsideración o acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa.

El recurso de reconsideración constituye requisito necesario para el ejercicio del recurso jerárquico, y no para la apertura de la vía jurisdiccional, por lo cual resulta improcedente el alegato de inadmisibilidad interpuesto. Así se decide.



**VI. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL**1. *Acción de inconstitucionalidad*A. *Acción de inconstitucionalidad de Leyes estatales***CSJ-CP (748)****05-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Antonio Guzman, Lucas Omashi y otros (Indígenas del Amazonas)

**Cuando el recurso de nulidad no se fundamenta únicamente en la lesión de la normativa estatal (Ley Constitución) sino en violaciones múltiples que se origina con la lesión de la Constitución de la República, es competente esta Corte en Pleno para conocer de la petición de nulidad de la Ley estatal por lesión a la Constitución Estatal, por razones de conexidad.**

Para decidir la Corte observa:

1) El presente recurso se intentó con base a los artículos 42 ordinal 3º, 112, 84 y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 eadem, normativa que establece la vía judicial de impugnación de actos de efectos generales para solicitar su nulidad por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, competencia que le es atribuida a esta Corte Suprema de Justicia, en Pleno.

Dicho procedimiento contencioso tiene su respaldo constitucional en los artículos 215 ordinal 4º y 216 de la Constitución de la República.

En la narrativa de la presente decisión se señaló que la Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas se impugnó por razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad por colidir con la Constitución de la República, con la Ley Orgánica de Régimen Municipal y otras leyes nacionales, con los Pactos y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos (argumentación desarrollada en el escrito de Informes) y con la misma Constitución del Estado Amazonas.

Se observa entonces que la fundamentación es diversa, en cuanto al rango de las normas lesionadas, con la consecuencia jurídica del petitum de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del acto impugnado.

Como *cuestión previa* la Corte precisa que la inconstitucionalidad por la pretendida vulneración de la Constitución Nacional, o de ilegalidad por la alegada lesión de leyes nacionales, no presenta mayor dificultad para ser admitidas en cuanto ha lugar en derecho y consideradas como de competencia de este alto Tribunal, precisamente, en virtud del carácter vinculante de la normativa constitucional, incluyendo el Preámbulo que “constituye la base fundamental, el presupuesto que sirve de fundamento a la norma constitucional” (Sent. CSJ en SPA de fecha 8 de agosto de 1989, G.F. N° 145, vol. I. pág. 313). En cuanto a la vinculación con las disposiciones constitucionales y el consecuente control constitucional de todos los actos del Poder Público, la Corte reitera su doctrina establecida en las decisiones dictadas por la Sala Plena, en fecha 30 de marzo de 1993, caso: Hernán Gruber Odremán y la dictada por la Sala Político-Administrativa, de esta misma Corte Suprema de Justicia, en fecha 21 de noviembre de 1988, caso Jorge Olavarría.

El examen de la inconstitucionalidad se hará entonces, con base a la normativa señalada supra y al artículo 17 ordinales 1° y 2° de la Constitución de la República en cuanto a la competencia de cada Estado de organizar sus poderes públicos conforme a esta Constitución y proceder a su división político territorial, de conformidad con la Carta Magna y las leyes nacionales, en concordancia con el artículo 77 ejusdem respecto al régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas.

Asimismo, debe mencionarse el artículo 163 ejusdem que dispone que las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas. El incumplimiento de este dispositivo constitucional constituye, sin duda, un vicio de inconstitucionalidad.

Evidentemente, en este contexto, pueden y deben incluirse también los pactos y convenios internacionales por ser leyes de la República o en virtud del artículo 50 constitucional, por evidenciar el presente recurso, una problemática de derechos humanos referida a las minorías, específicamente, a las comunidades indígenas. La norma en referencia establece:

Artículo 50. La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.”

Ahora bien, la anterior fundamentación, no puede esgrimirse en cuanto a la colisión planteada entre la ley estatal (el acto impugnado) y la Constitución estatal, por cuanto, en este contexto, la colisión no constituye un problema de inconstitucionalidad, tal como está previsto en la Carta Magna (véase al respecto sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 19-12-75, en *Gaceta Oficial* N° 1741 Extraordinaria de 21-5-76 pp. 26 y 27), sino un asunto de *colisión de leyes estatales* (si se considerasen como leyes del mismo rango) que deberá resolverse por vía similar al recurso de colisión de leyes nacionales (artículo 215 ordinal 5° de la Constitución y el artículo 42 ordinal 6° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) estableciéndose la prevalescencia o por vía de *nulidad*, si se calificara la Constitución estatal como una normativa de rango superior con respecto a la ley estatal. Al respecto se observa: el Estatal al cual hace referencia el artículo 13 de la Constitución de la República, conforme al artículo 16 ejusdem, es un entidad política autónoma, autonomía que se manifiesta a través de la competencia que le es atribuida por la Carta Magna en cuanto a la organización de sus poderes públicos, de sus Municipios y demás entidades locales, la división política-territorial (entre otras), conforme al artículo 17 ejusdem. Asimismo detenta el Estado, a través de su Asamblea Legislativa, la facultad de legislar, en materia de la competencia estatal (artículo 20 ordinal 1° ejusdem). Considera entonces la Corte, que en el contexto de esta autonomía puede y es deseable que se establezca una jerarquía normativa local, un ordenamiento jurídico, siendo la máxima expresión su propia Constitución, por similitud al modelo nacional kelseniano (véase al respecto), a título ilustrativo, el artículo 42 ordinal 3° de la Ley Organica de la Corte Suprema de Justicia que señala la existencia de las “constituciones o leyes estatales”). Es así que en la Constitución del Estado Amazonas se establece la supremacía de este texto, en la Declaración Preliminar, en sus Disposiciones Fundamentales, en cuanto a la organización, funcionamiento y gobierno (artículo 1°), en la inviolabilidad y reforma de la Constitución (artículos 188 y 199).

Consecuentemente, la Corte considera que en el caso que se planteara una antinomia entre la ley estatal y la constitución estatal, por ser normas de rango distinto, la vía judicial de solucionarla sería el recurso de nulidad por razones de lesión

de la Constitución estatal, para así circunscribirla al principio fundamental de la legalidad (lato sensu), previsto en el artículo 117 de la Constitución de la República. Por supuesto, estos recursos deberán intentarse por ante el órgano judicial competente, que en criterio de esta Corte, deberían ser los Tribunales Superiores (artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). No obstante en el presente caso, la mencionada competencia no es determinante, por cuanto el recurso no se fundamenta únicamente en la lesión de la normativa estatal (Ley-Constitución) sino en violaciones múltiples que se originan con la lesión de la Constitución de la República, por lo cual, por razones de CONEXIDAD, conforme al artículo 42 ordinal 17 de la mencionada Ley, aplicable con base al artículo 102 ejusdem (se considera esta última disposición en virtud de que la mencionada conexidad, según el artículo 43 ejusdem, se refiere a la competencia de la Sala Político-Administrativa), esta Corte en Pleno conoce también de la petición de nulidad de la ley estatal por lesión a la Constitución estatal. La Corte utiliza esta *perfrasis* en razón de que el término inconstitucionalidad se reserva a la Carta Magna de la República (se evitan así posibles confusiones). Seguramente, serán las mismas necesidades de la realidad que en el futuro crearán el vocablo jurídico apropiado (el neologismo jurídico).

B. *Acción de inconstitucionalidad y amparo contra normas*

**CSJ-CP**

**30-7-96**

Magistrado Ponente: Rafael J. Alfonzo Guzmán

I

En numerosas decisiones esta Corte ha señalado que los efectos de la acción de amparo ejercida conjuntamente con la acción de nulidad por inconstitucionalidad de actos estatales normativos, se concretan a la suspensión de la eficacia de la norma dentro de la esfera jurídica del actor, como fórmula de protección contra las presuntas lesiones producidas por la aplicación de la norma, o para impedir que se materialice la amenaza del agravio, hasta tanto sea decidida la acción principal. De allí que en este supuesto específico, como bien lo señala la doctrina patria especializada en la materia, la acción de amparo no se ejercer contra la regla objetiva, sino que es necesario que exista una situación fáctica, real y concreta, o que la misma pueda plantearse indefectiblemente en iguales términos, para que se exija del juez impedir que la eficacia general de la norma incida concretamente sobre el actor, lesionando los derechos o garantías que la Constitución establece. (Rondón de Sansó, Hildegard; “La Acción de Amparo contra los Poderes Públicos”; Editorial Arte, Caracas 1994, pág. 124).

Debe afirmarse, por tanto, que es la situación jurídica en que se encuentra el actor frente a la norma, lo que determina la legitimación *ad causam* en el amparo. Dicho con otras palabras, la cualidad activa en el proceso de amparo es propia de aquél cuyos derechos y garantías constitucionales resultan presuntamente lesionados o amenazados por la aplicación de la norma.

Con base en lo anterior, esta Corte deberá determinar, de modo previo al pronunciamiento de fondo, si en el caso *sub iudice* se cumple o no el señalado requisito de admisibilidad, y al respecto observa:

II

La pretensión de amparo que se deduce conjuntamente con la acción de nulidad, se contrae a la suspensión de los efectos de las previsiones de la Ley para el Pago del Bono Compensatorio de Gastos de Transporte, de 3 de agosto de 1988; del Decreto N°

1.240 de 6 de marzo de 1996 y, por último, a la orden de prohibición al Ejecutivo Nacional “de poner en práctica conductas arbitrarias y unilaterales tendentes a la aplicación de esos decretos”.

Ahora bien, a pesar de que no se expresan en el escrito los fundamentos de derecho en que se basa la pretensión, entiende esta Corte que la acción de amparo se sustenta en la última parte del artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que permite su interposición asociada con la acción de nulidad por inconstitucionalidad, cuando la aplicación de la norma -se repite- presuntamente vulnera los derechos y garantías constitucionales del actor.

Sin embargo, encuentra este Supremo Tribunal que, contrariamente al efecto *intuitu personae* que ha de producir el amparo de conformidad con su regulación legal, los recurrentes pretenden que sus efectos se extiendan a la colectividad en general, bajo la consideración de que el Ejecutivo Nacional se desvinculó de su función básica de proteger a los trabajadores al publicar los referidos instrumentos normativos; pretensión ésta que de plano debe ser rechazada por este Alto Tribunal, por constituir expresión clara e indubitable de la intención de los actores de darle al amparo efectos que más bien se corresponden con los de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, ejercida simultáneamente con aquella causa.

Al respecto, debe reiterarse, por ser plenamente aplicable al caso de autos, el criterio jurisprudencial emanado de la Sala Político Administrativa, atinente a la legitimación activa en el proceso de amparo:

*“La Corte comparte plenamente el criterio expresado acerca de la singularidad de la legitimación activa en el juicio de amparo, pues aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objetivo fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas. Por ello, la doctrina ha afirmado con justeza, no sólo que la impulsión del recurso de amparo debe quedar en manos del afectado y debe envolver la existencia de un agravio que ha de ser personal y directo, sino también que la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al individuo quejoso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo que la decisión final que recaiga no tenga efectos en otros casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia”. (Angel Francisco Brice: ‘El Decálogo del Amparo’, citado por Esteban Agudo Freytes, op. cit. P. 673)”.*

*“Piénsese, efectivamente, en la hipótesis de que, accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaración de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta, y que, con anterioridad, a través de un mandato judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificablemente importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado. Las consecuencias anómalas que esta situación crearía se presentan tan claras que no requieren mayores comentarios”.*

(...omissis)

*“Ahora bien, ya ha quedado establecido en los Capítulos precedentes de este fallo, que la acción de amparo no tiene efectos absolutos, erga omnes, propios de la acción de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, sino efectos relativos interpartes, es decir, que el mandamiento de amparo solo puede cubrir específicamente a los sujetos intervinientes en ese proceso”.*

Lo señalado con anterioridad, aunado a la circunstancia de que tampoco deducen los actores un interés legítimo, persona y directo en la tutela del derecho constitucional que se pretende menoscabado o vulnerado por los citados textos normativos, como presupuesto indispensable para obtener su reconocimiento y vigencia por medio de sentencia judicial, obligan a esta Corte a declarar la absoluta inadmisibilidad de la pretensión de amparo, como en efectos así se declara.

2. *Amparo constitucional*

A. *Competencia*

a. *Organos*

a'. *Corte Suprema de Justicia*

El artículo 75 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera dispone:

*“La Corte Suprema de Justicia será la competente para conocer de cualquier acción de amparo intentada contra las instituciones financieras intervenidas, o sus empresas relacionadas, o contra las decisiones de sus Juntas interventoras”.*

Al respecto esta Sala estima que las instituciones financieras a las que se refiere el artículo precedentemente transcrito son las que fueron intervenidas con ocasión de la crisis bancaria venezolana iniciadas en enero de 1994, y que fue regulada, entre otras, por la Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencia en las instituciones Financieras, publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 35418 del 10 de marzo de 1994, derogada por la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, publicada en la *Gaceta Oficial* Extraordinaria del 6 de julio de 1995, la que a su vez fue reformada por la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 35850 del 1 de diciembre de 1995. En consecuencia, las instituciones financieras intervenidas a que alude el artículo 75 de la vigente Ley de Regulación de la Emergencia Financiera no se refieren a las instituciones que lo fueron antes de la vigencia de la Ley originaria y que están reguladas por la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

En el caso subjuice la acción de amparo constitucional fue interpuesta contra la Junta Liquidadora del banco de los Trabajadores de Venezuela, ahora bien, el citado banco fue intervenido en el año de 1982, en virtud de las irregularidades detectadas en su administración, es decir, por una causa totalmente distinta a la crisis bancaria del país iniciada en 1994 y que constituye el origen de las intervenciones recientes de las instituciones financieras, razón por la cual, la presente acción de amparo no puede estimarse comprendida dentro del supuesto previsto en el artículo 75 de la Ley de Emergencia Financiera, por lo que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia resulta incompetente para conocer de la misma.

## CPCA

25-11-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Una vez establecido lo anterior, pasa este Corte a determinar su competencia para conocer de la acción de amparo planteada, para luego, de ser el caso examinar los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantía Constitucionales. Al efecto se observa:

La competencia de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para conocer de las acciones de amparo viene determinada no solo en el criterio de la afinidad que con su competencia natural tengan los derechos que se pretendan vulnerados, sino también en razón del órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio contra los derechos y garantías constitucionales, puesto que tal criterio define cual es el Tribunal de Primera Instancia dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

Aplicando este criterio al caso de autos se observa dentro de los derechos constitucionales presuntamente conculcados se encuentran el derecho de petición y a la oportuna respuesta; el derecho a la defensa; el derecho al trabajo y a la estabilidad en el trabajo consagrados en los artículos 67,68, 84 y 88 de la Constitución respectivamente; cuya afinidad es indudable, puesto que suponen la lesión a una situación jurídica cuyo restablecimiento ha sido atribuido a esta jurisdicción.

Por otra parte, la presente acción de amparo ha sido ejercida dentro del marco de una relación de empleo público de la accionante con el Ejecutivo del Estado Miranda.

En efecto, al folio doce (12) cursa oficio de fecha 20 de octubre de 1992, en cuyo encabezamiento se señala lo siguiente:

“Me dirijo a usted en ocasión de presentarle a la Ciudadana (o) DRA. MORELLA GALINDO OLIVAR, titular de la Cédula de Identidad N° 3.819.959, quien ha sido designado (a) por esta Dirección para desempeñar el cargo de Médico I, a partir del 16-06-92, presupuestado por el Ejecutivo del Estado, en el Medicentro de Nueva Cúa”.

Por otra parte, dice la accionante en su solicitud, que ejerce la acción de amparo “en contra de las resoluciones emanadas de la Dirección Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Miranda en las que se le suspende de sus actividades médicas en el Medicentro Nueva Cúa y que a la orden de dicha Dirección Regional, emanada en fechas 27 de mayo y 13 de julio de 1993 respectivamente, suscrita la primera de ellas por la Dra. Xiomara Guillen, Coordinadora del Medicentro Nueva Cúa, por órdenes del Dr. Hector Monzón, y la segundas por el Dr. Hector Jesús Monzón, acción de amparo que se extiende además a todos los hechos y acciones emanadas de los órganos administrativos identificados”.

Igualmente solicita la accionante que se notifique “a la Dirección Regional del Sistema Nacional de Salud del Estado Miranda, acerca de la interposición del presente recurso en la persona de sutitular, Dr. HECTOR JESUS MONZON”. Siendo que éste último funcionario es el comisionado de salud de la Gobernación del Estado Miranda.

Por último se observa que la accionante en comunicación de fecha 2 de julio de 1993 se dirige al ciudadano Gobernador de ese Estado, por ende, siendo que de conformidad con el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia son los tribunales Superiores en lo Civil que tengan atribuida competencia en lo contencioso

administrativo quienes ejercen el control jurisdiccional sobre los actos emanados de autoridades estatales por ello, esta Corte no acepta la declinatoria de competencia y ordena remitir el expediente a la sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a los fines de la regulación de competencia.

Por las razones antes expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara INCOMPETENTE para conocer de la acción de amparo interpuesta por los abogados Víctor Torre, Maritza Rodríguez y Estela Osorio, en representación de la ciudadana MORELLA GALINDO contra la Dirección Regional de Salud del Estado Miranda y ORDENA remitir el expediente a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a los fines de la regulación de competencia.

b'. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

**CSJ-SPA (473)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección bancaria es un organismo público creado mediante Decreto N° 540, del 20 de marzo de 1985, dictado por el presidente de la República, en cuyo artículo 1 se establece que tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y que está adscrito al Ministerio de Hacienda. En consecuencia, si FOGADE es un organismo público, resulta entonces que, la Junta Liquidadora del Banco de los Trabajadores de Venezuela también posee tal carácter, al haber sido creada por dicho Fondo a los fines de delegarle una función propia de él.

Demostrado que la Junta Liquidadora del Banco de los Trabajadores de Venezuela es un organismo público, se prosigue con el examen del conflicto de competencia planteado y en ese sentido se observa:

La competencia para decidir las acciones de amparo ejercidas en forma autónoma es establecida en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en base a un criterio esencialmente material, por cuanto, la asigna al tribunal que tenga competencia a fin con el derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación. Ahora bien, esta Sala ha expresado en múltiples oportunidades que, lo sustantivo y lo orgánico determinan *la asunción de la competencia por parte de los tribunales que se destinan al control de los organismos públicos y al respecto se ha señalado:*

“En relación con el criterio orgánico, el mismo perfecciona la asignación de la competencia, operando como un elemento gradual de la misma. Así, en los amparos interpuestos contra los autoridades estatales y municipales, serán los tribunales contencioso-administrativos regionales los que tengan la facultad para conocer y decidir la acción. En una esfera superior, en base a la previsión del artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, será esta Sala Político Administrativa a la que corresponda conocer de las acciones contra las máximas autoridades nacionales, tanto del Poder Ejecutivo como de los entes constitucionales dotados de autonomía funcional. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo queda así como un organismo intermedio o residual de los precedentemente señalados, el cual se ciñe a la competencia que el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le asigna” (véase entre otras, sentencias de la Sala de fechas 26 de octubre de 1993, caso: Fundación Gran Mariscal de Ayacucho y, caso: Isla 3 Producciones, C.A.).

En base a lo expuesto, en las sentencias parcialmente transcritas, esta Sala estima que, al haber sido interpuesta la acción de amparo contra la Junta Liquidadora del Banco de los Trabajadores de Venezuela (organismo público), la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por cuanto dicha Junta no se encuentra sometida a ninguno de los restantes tribunales contencioso-administrativos.

En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la República y por autoridad de la Ley, declara que NO ACEPTA la declinatoria de competencia que le hiciera el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región centro Norte y ordena remitir el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por resultar ser la competente para conocer de la acción de amparo interpuesta.

**CSJ-SPA (719)**

**7-11-98**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En materia de amparo constitucional la competencia viene dada, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo, por un criterio material, que es el de afinidad entre las competencias ordinaria de los jueces y la naturaleza o índole de los derechos constitucionales invocados como lesionados.

Este criterio es el que debe prevalecer, aunque en casos en que existan dudas sobre la naturaleza del derecho, como lo prevé el mismo artículo 7°, debe acudir para la determinación de la competencia a los criterios ordinarios de competencia por la materia, a que alude el Código de Procedimiento Civil.

En el caso de autos la Sala observa que se ha denunciado la violación del artículo 67 de la Constitución, por parte del Presidente de la Corporación Venezuela de Guayana. Esa disposición contempla el derecho de los ciudadanos a presentar solicitudes a la Administración y a obtener oportuna respuesta de ellas. No hay duda, por tanto, de que tal derecho tiene una naturaleza administrativa, por lo que siempre serán los tribunales contencioso-administrativos los que deberán conocer de las acciones de amparo cuyo fundamento sea su violación.

No comparte la Sala el razonamiento de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al momento de declararse incompetente, porque el derecho denunciado como violado no presenta dudas sobre su naturaleza administrativa, por lo que poco importa que la situación de hecho que origina su supuesta lesión se relacione con la relación laboral de la accionante con el supuesto agravante. Son los tribunales contencioso-administrativos los que más conocen sobre el contenido, la interpretación, que debe dársele al artículo 67 de la Carta Magna, de manera que debe ser estos los que se pronuncien sobre el alegato de violación esgrimido y, en definitiva, quienes valoren su procedencia o no dependiendo si se cumplen las condiciones para ello, como por ejemplo, que la solicitud hecha por el actor a la Administración guarde o no relación con sus competencias.

Estableció entonces que corresponde conocer del asunto a un tribunal contencioso administrativo, al momento de precisar a cuál de ellos está asignada la competencia, se observa que por ser el supuesto agravante un instituto autónomo, de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 185, ordinal 3°), será la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competente, y así se declara.



## CPCA

18-7-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

1.- Considera esta Corte que, antes de pronunciarse sobre la admisión de la presente acción de amparo, debe determinar su competencia para conocer de la materia que ha sido sometida a su consideración y, a tal fin, observa:

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo se determina en razón de dos criterios fundamentales:

a) De acuerdo a la afinidad de los derechos constitucionales cuya violación se alega, con la materia propia de esta jurisdicción, esto es, el criterio *ratione materiae*.

b) En atención al órgano al cual se imputa el acto, hecho u omisión que se pretende atentatorio de dichos derechos constitucionales, pues tal criterio define el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, el criterio *ratione personae*.

Debe entonces determinarse, a la luz de ambos criterios, si esta Corte es competente para conocer de la acción intentada contra las actuaciones denunciadas como violatorias de derechos constitucionales.

Es por ello que el hecho de ser el referido COLEGIO UNIVERSITARIO un ente de derecho privado no es por sí solo excluyente de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, pues bien podría encontrarse el mismo en una relación jurídico administrativa, en cuyo marco se inserte la violación de derechos denunciada. En efecto, en ocasiones dichos entes pueden actuar en un plano de supremacía derivado de la Ley, que les permite imponerse unilateralmente a los particulares, siendo esta la nota primordial del ejercicio del poder público.

En este último elemento lo que ha conducido a esta Corte a admitir la existencia de actos administrativos, recurribles por tanto en sede contencioso administrativa, a pesar de emanar de entes no públicos pero que detentan potestades públicas que les han sido atribuidas normativamente por el Estado. Baste citar los casos de las Universidades Privadas, las Federaciones, Ligas y otras entidades deportivas, y de la Bolsa de Valores, entre otros. Se ha recurrido entonces, para justificar la competencia del contencioso administrativo, a la tesis de los denominados “actos de autoridad”, ya que, por expresa disposición legal, ciertos entes privados gozan de prerrogativas tales que les permite imponerse unilateralmente a otros sujetos, en virtud de una potestad pública que detentan.

Por tanto, la realización por parte de personas jurídicas de derecho privado de actos que supongan la ejecución de competencias de derecho público y, por tanto, sometidos al control de la jurisdicción contencioso administrativo, se encuentra admitida tanto en la jurisprudencia de esta Corte como por la de la Corte Suprema de Justicia. Así lo decidió nuestro Máximo Tribunal, en Sala Político Administrativa en sentencia de fecha 29 de octubre de 1992, en ponencia de la Magistrada JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS, cuando decidió:

*“...es competente la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para conocer de las acciones contra actos administrativos de las Universidades, sean estas privadas o nacionales. (subrayada de la Sala).*

Este criterio fue ratificado en sentencia de la misma Sala de fecha 7 de julio de 1994 (caso alumnos de la Universidad JOSE MARIA VARGAS contra la UNIVER-SIDAD JOSE MARIA VARGAS).

Aplicando, pues, el criterio *ratione materiae* el caso de autos, debe observarse que el accionante denuncia como violado el derecho a la defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución, dentro de una relación de evaluación académica, la cual está sometida al régimen jurídico administrativo establecido en la Ley de Universidades, tal como se desprende del contenido de su artículo 181, que es del tenor siguiente:

“Las disposiciones de la presente Ley relativas al régimen de la enseñanza y de los exámenes se aplicarán a las Universidades Privadas”.

De ello se deriva que el derecho invocado debe tenerse como afín con la materia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, en consideración al criterio de la afinidad de los derechos denunciados como violados, con alguna competencia jurisdiccional en particular, es preciso concluir que la competencia para conocer de la presente acción de amparo constitucional corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

Dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa y, aplicando el referido criterio orgánico, se observa que se denuncia como agraviantes a los ciudadanos KARINA VILLALOBOS ORTEGA, HIRIO ZABAL, LEIBNIS AGUIRRE MARQUEZ y OMAR GONZALEZ, en su carácter de miembros del persona docente y administrativo del COLEGIO UNIVERSITARIO “Dr. RAFAEL BELLOSO CHACIN”, Institución que, como quedó establecido *supra*, a pesar de ser un ente de carácter privado, tiene potestad para dictar actos susceptibles de ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso administrativa, encontrándose, en consecuencia, respecto a dichos actos, bajo el control jurisdiccional de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la competencia residual establecida en el original 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, ya ha sido establecido por vía jurisprudencia que entre las autoridades diferentes a las referidas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 *eiusdem* se encuentran las Universidades, sin distinguir la naturaleza de las mismas, concepto recogido en la Ley de Universidades, al considerar esta que la Universidad es una institución única, correspondiendo sus distintas categorías a criterios de creación y organizativos, pero que no alteran la función administrativa delegada en ellas por el Estado.

En razón de lo anterior, debe concluirse en la competencia de esta Corte para conocer de la presente causa, y así se declara.

**CPCA**

**8-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Varios vs. Instituto Nacional de Nutrición

A los fines de decidir acerca de la admisión, corresponde en primer término determinar la competencia de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer de la presente acción de amparo.

En este sentido, es reiterada la jurisprudencia de esta Corte que ha indicado que la competencia de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de acciones autónomas de amparo viene determinada en primer lugar, en razón

del criterio de afinidad entre la materia que constituye el ámbito de competencia natural de dicha jurisdicción, y la naturaleza del derecho pretendidamente vulnerado. Luego, es necesario recurrir al criterio orgánico, a fin de determinar cual es dentro de la jurisdicción contencioso administrativa el Tribunal competente en primera instancia para conocer de la acción propuesta.

En el caso *sub examine*, se observa que los accionantes han denunciado que les ha dio violados los derechos sociales contenidos en los artículos 70, 72 y 99 de la Constitución, relativos al derecho a asociarse y a la protección las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social y fomento de la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular por parte del INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICION, instituto autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y al derecho de propiedad de la Asociación y de sus asociados, sobre las cantidades de dinero derivadas de las cotizaciones de los asociados y aportes patronales previstos en la Ley de Asociaciones Cooperativas y los Estatutos Sociales de dicha Caja de Ahorros.

Se observa que sin duda dichos derechos son afines con la materia propia de la jurisdicción contencioso administrativa, lo que permite concluir en la competencia de esta jurisdicción para el conocimiento de la presente acción, pues a ella le correspondería el restablecimiento de la situación infringida por este órgano por la violación de los derechos constitucionales invocados.

Ahora bien, siendo el denunciado agravante un instituto autónomo nacional, de acuerdo con la competencia residual prevista en el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este Tribunal es el competente, dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, para conocer de las acciones planteadas contra actos emanados de autoridades nacionales distintas a las previstas en los ordinales 9°, 10°, 11° y 12 del artículo 42 de la mencionada Ley Orgánica, entre las cuales se encuentra la presunta agravante. Así se declara.

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En primer lugar pasa esta Corte a determinar su competencia para conocer de la presente acción y al efecto se observa. De conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la competencia para conocer de la acción autónoma de amparo se determina por la afinidad que guarden los derechos constitucionales denunciados como conculcados, con la competencia natural del tribunal de primera instancia del lugar.

En el presente caso se observa que dentro de los derechos constitucionales denunciados como conculcados se encuentra el derecho a la defensa, el cual es de naturaleza administrativa y por tanto, afín con la materia de la cual conoce la jurisdicción contencioso administrativa. En cuanto al tribunal de primera instancia de esa jurisdicción para conocer de la acción de amparo propuesta, tenemos que los actos que se pretenden atentatorios de derechos constitucionales, emanan de dos direcciones del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, las cuales, de conformidad con el artículo 185 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia están sometidas al control jurisdiccional de esta Corte quien es el tribunal de primera instancia competente en razón de la materia y del territorio, puesto que tiene competencia a nivel nacional.

**CPCA****8-11-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Aurora Guerrero vs. Concejo Municipal del Municipio Santiago Mariño del Estado Aragua

Corresponde a esta Corte pronunciarse sobre su competencia para el conocimiento de la presente acción.

Lo primero que debe ser determinado a tal fin es la naturaleza de la acción interpuesta. Al respecto se observa que expresa y reiteradamente la actora la califica como de solicitud de amparo constitucional conjuntamente interpuesta con acción o recurso de nulidad, contra el “decreto de restitución de bienhechurías” dictado en un juicio de interdicto restitutorio. Asimismo ha de observarse que la actora fundamenta su acción en los artículos 1, 2 y 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

No hay duda, pues, de que el propósito de la actora ha sido el de ejercer un recurso de nulidad contra un acto administrativo, conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo, fórmula prevista expresamente en el invocado artículo 5 de la ley mencionada en último término. Es en esos términos como lo ha planteado su demanda, por lo que procede examinar la competencia para conocer de la demanda planteado en tales términos.

Siendo ello así, preciso es aplicar el reiterado criterio jurisprudencial con arreglo al cual se determina la competencia cuando se ha interpuesto un recurso de nulidad conjuntamente con solicitud de amparo: en tales casos, con base en la letra del citado artículo 5, la competencia corresponde al tribunal contencioso administrativo que sea competente para conocer del recurso de nulidad.

A su vez, esto último se determina, por regla de principio, conforme al criterio orgánico que en nuestro sistema contencioso administrativo constituye normalmente el elemento clave sobre el cual se apoya la distribución de competencias entre los diferentes tribunales que integran dicho sistema.

En el presente caso, el acto cuya nulidad se pretende obtener por esta vía no emana de una autoridad estatal ni municipal, tal como lo señaló el tribunal declinante; tampoco emana de una de las autoridades señaladas en los ordinales 9°, 10°, 11,° y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, forzoso es aplicar la cláusula residual prevista en el artículo 185 *ejusdem*, con lo cual la competencia para conocer de la presente causa corresponde a esta Corte, la cual debe, por tanto, aceptar la declinatoria de competencia que le fue planteada. Así se declara.

**CPCA****28-11-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

A los fines de decidir acerca de la admisión, corresponde en primer término de la admisión, corresponde en primer término determinar la competencia de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer de la presente acción de amparo.

En este sentido, esta Corte ha indicado reiteradamente que la competencia de los Tribunales de la jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer de acciones autónomas de amparo viene determinada en primer lugar, en razón del criterio de afinidad entre la materia que constituye el ámbito de competencia natural de dicha

jurisdicción, y la naturaleza del derecho pretendidamente vulnerado. Luego, es necesario recurrir al criterio orgánico, a fin, de determinar cual es, dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativa, el Tribunal competente en primera instancia para conocer de la acción propuesta.

En el caso *subxamine*, se observa que los accionantes han denunciado que les han sido violados, los derechos consagrados en los artículos 43, 59 y 61 de la Constitución, relativos al derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, al derecho al honor y reputación, y el derecho a la igualdad social y jurídica. Asimismo, denuncian que se ha vulnerado el principio de irrevocabilidad de la Ley consagrado en el artículo 44 de la Constitución.

Se observa que, sin duda, dichos derechos son afines con la materia propia de la jurisdicción contencioso administrativa, lo que permite concluir en la competencia de esta jurisdicción para el conocimiento de la presente acción, pues a ella le correspondería el restablecimiento de la situación infringida por la violación de los artículos Constitucionales invocados.

Por otra parte, en el presente caso, la acción de amparo se dirige contra la actuación de la Comisión Electoral Permanente del Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales en situación de retiro (IORFAN), el cual es un Instituto Autónomo Nacional, por lo que de acuerdo con la competencia residual prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte es el órgano competente, dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativa, para conocer de la presente acción de amparo.

c'. *Tribunales de la Carrera Administrativa*

**CPCA**

**25-7-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

En el estado actual de la presente causa, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca del fondo del asunto planteado, esto es, en relación a las presuntas violaciones constitucionales objeto de la presente acción. No obstante, como punto preliminar, pasa esta Corte a pronunciarse sobre su competencia en el presente caso, por ser ello materia de orden público y haber sido planteado tanto por relacionado como por el Ministerio Público. A tal efecto, se observa:

En relación a la competencia del Juez contencioso administrativo para conocer la acción de amparo constitucional, ha sido tradicional el criterio según el cual la competencia de los tribunales de la especial jurisdicción contencioso administrativa viene determinada en primer lugar, por la afinidad con los derechos denunciados como violados - criterio material- y en segundo lugar, por la naturaleza del órgano denunciado como agravante, es decir, el criterio orgánico.

Lo anterior adquiere relevancia, en aquellos casos donde los derechos objeto de la acción de amparo, son los denominados "derechos neutros", es decir, aquellos cuya violación podrá ser conocida por distintos tribunales, dependiendo de la relación jurídica concreta en la cual se comprenden.

En el presente caso, algunos de los derechos que se han denunciado como violados, pertenecen precisamente al género de los derechos neutros, esto es, el derecho a la salud y el derecho a la obtención de un salario justo, por lo cual para determinar el Juez competente para conocer de la presente acción de amparo, es menester precisar el marco jurídico que regula el presente caso.

Así, puede observarse que la accionante es funcionaria del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, e interpone la presente acción de amparo a consecuencia de la exclusión de nómina de que fue objeto, acontecida -a su decir- en fecha 27 de febrero de 1996. Esto es, que la presunta violación a los derechos constitucionales denunciados se señala como ocurrida en el marco de la relación de empleo público que mantiene la accionada con el órgano presuntamente agravante.

En este orden, el artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa atribuye la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para decidir cualquier reclamación que, tal como la presente acción de amparo, interpongan los funcionarios públicos como tales, cuando consideren lesionados sus derechos.

Por tanto, si en el presente caso, el marco jurídico que sirve de escenario a las denuncias formuladas esta comprendido dentro de una relación funcional o de empleo público, resulta ser el Tribunal de la Carrera Administrativa -y no esta Corte- el tribunal competente para el conocimiento en primera instancia de la presente acción. Así se decide.

En consecuencia, y dado el reiterado criterio de esta Corte que establece que la competencia del Juez es un requisito para la sentencia definitiva, mas no para la validez de la sustanciación del proceso, se ordena remitir el presente expediente al Tribunal de la Carrera Administrativa para que proceda a continuar conociendo de la presente causa en el estado en que se encuentra, esto es, a fin de dictar sentencia definitiva en el presente proceso, y así se decide.

**CPCA**

**5-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Ricardo Martínez vs. Banco Central de Venezuela

Correspondería a esta Corte pronunciarse acerca de la consulta, prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, de la sentencia dictada el 15 de noviembre de 1994 por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital.

No obstante ello, dado que la competencia judicial es materia de orden público, que puede y debe ser revisada en cualquier estado y grado del proceso, pasa esta Corte a analizar la competencia para conocer de la acción de amparo interpuesta en el presente caso. A tal fin, observa:

La competencia de los tribunales para conocer de las acciones autónomas de amparo viene determinada, según reiterada doctrina jurisprudencial, no sólo en razón del criterio de afinidad con la naturaleza del derecho pretendidamente afectado sino también en razón del órgano del cual procede la conducta que se denuncia como atentatoria contra dicho derecho o garantía constitucional, siendo este último criterio el que permite definir cual es, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, el tribunal competente para conocer en primera instancia de la acción de amparo incoada.

En el presente caso, los derechos cuya violación se denuncia tienen una naturaleza afín a la materia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la medida en que se encuentran enmarcados dentro de una relación jurídico-administrativa; se trata, concretamente, de una relación funcional. La competencia para conocer de la acción corresponde, pues, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora, para determinar el tribunal al que dentro de esta última corresponde conocer de esta acción en primera instancia, se observa que la conducta lesiva se imputa a la Administración Pública Nacional. Ello conduce a determinar al Tribunal de la Carrera Administrativa, competente como es para conocer de los reclamos que los funcionarios dependientes de dicha Administración efectúen en relación con los derechos derivados de la condición de funcionarios públicos. Así se declara.

d'. *Tribunales Superiores Agrarios*

**CPCA**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Carmen D. Sandoval vs. Consejo de la Judicatura

En el estado actual de la presente causa corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la competencia para conocer acerca de la acción interpuesta, para lo cual se observa lo siguiente:

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo viene determinada no sólo en razón del criterio de afinidad que preside la Ley que rige la materia, sino también en atención al órgano del cual emana el acto, hecho u omisión que se pretende atentatorio de dichos derechos constitucionales, pues tal criterio define cual es el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de autos los derechos cuya violación se denuncian son el derecho de propiedad, el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, el principio de la reserva legal y el derecho a la legalidad del tributo, consagrados en los artículos 99, 43, 136. Ordinal 24° y 224, respectivamente, de la Constitución, los cuales, en el marco de la relación jurídica concreta existente, resultan afines a la materia que corresponde conocer a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, a los efectos de resolver cual es, dentro de dicha jurisdicción, el tribunal de primera instancia competente, debe observarse, conforme al criterio orgánico antes aludido, que se ha interpuesto acción de amparo constitucional contra la amenaza inminente del director General Sectorial del Servicio Autónomo para la Protección, Restauración, Fomento y Racional Aprovechamiento de la Fauna Silvestre y Acuática del País (PROFAUNA) del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de aplicar las Normas que Regulan la Implementación del Registro Nacional Permanente de Armas de Fuego para la Caza y varios de las disposiciones indicadas del Reglamento de la Ley de Protección de la Fauna Silvestre.

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios establece:

“El Juzgado Superior Agrario con sede en Caracas conocerá en primera Instancia de los recursos de nulidad por ilegalidad contra los actos administrativos de efectos generales o particulares emanados de los organismos administrativos agrarios.

En la sustanciación y decisión de dicho juicio, el Juzgado Superior Agrarios, aplicará en sus casos, las normas establecidas en las sesiones Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Contra las

decisiones dictadas con arreglo a esta artículo podrá interponerse el recurso de apelación, dentro del término de tres (3) días para ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, a que se refiere el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

En tal sentido esta Corte en sentencia de fecha 3 de julio de 1996, (caso Venezolana de Transmisiones y Satélites vs. INPARQUES), expresó lo siguiente:

“...El Juzgado Superior Agrario es el competente para conocer en primera instancia de esta acción, por cuanto se trata de una solicitud de amparo contra actos administrativos de efectos particulares, emanados de un organismo administrativo que es el INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES; y como se desprende del artículo 28 de la precitada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es el Juzgado Superior mencionado el competente para ejercer en primera instancia, el control judicial de los actos administrativos que emanen de los organismos cuya actividad se ubica en el ámbito de los recursos naturales renovables”.

En este mismo sentido, al resolver un caso similar, esta Corte estableció lo siguiente:

“Ahora bien, al referirse la presente causa a la nulidad de un acto relativo a la degradación de un área donde se afecta la vegetación y no se cumple un plan de reforestación dentro de un fundo y como consecuencia de ello se ordena paralizar las labores de extracción de minerales dentro del área de un fundo, materia de la cual conocen los tribunales de la jurisdicción agraria, a saber de la protección de los recursos naturales renovables en el fundo “El Pozote”, la competencia en cuestión corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa especial agraria.

En efecto, en sentencia del tribunal Superior Agrario, con sede en Caracas, del 5 de marzo de 1986, se dejó asentado lo siguiente:

(...) a partir del 13 de septiembre de 1982, fecha en la cual salió publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 3.015 extraordinario, la Reforma Parcial a la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, a Corte Suprema de Justicia en la Sala de Casación Civil, ha señalado que el artículo primero de la Reforma, es evidente que amplió el ámbito de competencia de la jurisdicción Agraria. Dicho artículo expresa, a los fines de la competencia genérica, que los asuntos contenciosos que se susciten con motivo de las disposiciones legales que regulan cuatro aspectos fundamentales, como son la propiedad de los predios rústicos o rurales; las actividades de producción, transformación, agroindustria, enajenación de productos agrícolas realizados por los propios productores, sus asociaciones y empresas; los recursos naturales renovables y la estipulación de contratos agrarios, serán de la competencia de la jurisdicción agraria (...).”

De tal manera que conforme a lo sostenido en las sentencias transcritas y aplicando el criterio orgánico, a fin de determinar la competencia para el conocimiento de la presente acción, considera esta Corte que al haberse accionado contra una autoridad ambiental, en materia de recursos naturales renovables, la competencia para conocer del asunto plantado corresponde al Tribunal Superior Agrario. Así se decide.



e'. *Tribunales Superiores Tributarios***CPCA****11-7-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En el caso de autos, los derechos constitucionales que el accionante señala como violados son los consagrados en los artículos 68 y 96 de la Constitución de la República, referidos a los derechos a la defensa y al libre ejercicio de actividades lucrativas, violación que se inserta dentro de una relación jurídico-administrativa, aunque específicamente jurídico-tributario, como es la existente entre los órganos de la Administración Tributaria, encargados de verificar el cumplimiento de los requisitos, procedimientos y obligaciones establecidos en el Código Orgánico Tributario y demás leyes tributarias nacionales, por una parte y, por otra, una empresa que esta siendo sujeto de ese control. Por tanto, el conocimiento de la presente acción no corresponde a esta Corte, sino a la jurisdicción especial contencioso tributaria, específicamente al Tribunal Superior de lo Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial de la Región Capital.

f'. *Tribunales Civiles***CPCA****13-8-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

En consideración de los principios de economía y celeridad procesales, pasa esta Corte a pronunciarse acerca de la competencia para conocer de la presente acción de amparo, que ha sido planteada por la parte accionada con la oposición de la parte accionante, dado que se trata de una materia de orden público y por tanto, revisable en cualquier estado y grado de la causa y en tal sentido 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 criterio de afinidad con la ley que rige la materia, sino también en atención al órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio de los derechos o garantías constitucionales, puesto que tal criterio define cual es el tribunal de primera instancia dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, al cual corresponde el conocimiento de la acción.

En el presente caso, se ha denunciado la violación de los derechos a la propiedad, a la libertad de tránsito, a la libertad de industria y comercio, a la igualdad y a la jurisdicción consagrados en los artículos 99, 64, 96 Preámbulo y 68 del Texto Fundamental, en razón de una conducta, que a juicio de la accionante, se materializa en vías de hecho asumidas por el ciudadano GERARDO ALFONSO YANEZ, en su carácter de miembro de la Junta Directiva de la ASOCIACION DE PROPIETARIOS DE LA URBANIZACION LA ENTRADA.

Estima la Corte que conforme a la ley de la materia, corresponde a los tribunales contencioso administrativos conocer de las acciones autónomas de amparo, cuando las mismas están dirigidas a obtener el restablecimiento de la situación jurídica lesionada, en el marco de una relación jurídico-administrativa.

La presente acción de aparo constitucional fue interpuesta por una sociedad mercantil, la URBANIZADORA ALTAMIRA, S.A., contra el ciudadano GERARDO ALFONSO YANEZ, en su carácter de miembro de la Junta Directiva de una asociación

civil, la ASOCIACION DE PROPIETARIOS DE LA URBANIZACION LA ENTRADA, siendo esta última, persona jurídica de derecho privado según consta de autos, con fundamento en presuntas violaciones constitucionales ocurridas dentro del ámbito de una relación jurídica de derecho privado, según se evidencia de los hechos narrados en la solicitud de amparo. Por tanto, no son los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa los competentes para conocer de la presente acción de amparo, sino los Tribunales civiles ordinarios de primera instancia, del lugar donde ocurrieron los hechos que motivaron la solicitud de amparo, de conformidad con el artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se decide.

g'. *Cualquier tribunal de la localidad*

**CPCA**

**26-7-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

De conformidad con el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, solicito a este digno Tribunal asuma la competencia en materia de Garantía Constitucional, dado que de conformidad con el mismo cuando no haya en la localidad (Rubio en este caso) Tribunal de Primera Instancia, la acción se interpondrá ante cualquier Juez de la localidad; siendo Usted el Juez natural de la misma, es el Competente y ante Usted lo ejerzo formalmente.

No hay pues, que de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales el Juez del Distrito Junín de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira debía conocer y decidir la acción de amparo interpuesta.

En efecto, la señalada disposición legal prevé con toda precisión que: “cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la garantía constitucionales se produzca en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción ante *cualquier Juez de la localidad*, quien decidirá conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia Competente”. (Subrayado de la Corte).

Ha señalado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 16 de noviembre de 1989, donde se establecen los criterios de interpretación de la competencia de los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer en materia de la acción de amparo ejercida en forma autónoma, lo siguiente:

“Resta agregar que, otorgándole a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa competencia para conocer de acciones de amparo, no se pierde en ningún momento el carácter directo y efectivo de dicha acción, ya que el artículo 9 permite que, de manera excepcional, cualquier juez de la localidad asuma la competencia cuando en el lugar donde se produjo el hecho perturbador o acto lesivo no exista un tribunal *ad hoc*.” (Expediente N° 6845)

Por tanto, esta fuera de toda duda que al Juez del Distrito Junín de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira, le correspondía conocer y tramitar la presente acción como Juez de la localidad.

Ahora bien, el Juez de la localidad no es el Tribunal de Primera Instancia competente y por ello, no esta previsto que la decisión que adopte como Juez de la localidad sea apelada, pues en dicho caso debería subir a su superior natural. Tal como lo dispone el artículo 9 transcrito la decisión adoptada ha de subir en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente en este caso. En el presente caso, al tratarse de una autoridad municipal el conocimiento estaría atribuido al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Los Andes, de acuerdo a las reglas de competencia establecidas por el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece que el competente para conocer de una acción autónoma de amparo será el Tribunal de Primera Instancia que lo sea en la materia afín con la naturaleza del derecho o garantías constitucionales violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurriere el hecho acto u omisión que motive la solicitud de amparo. En este caso, la afinidad con el derecho constitucional esta presente en tanto que los derechos señalados como que sobre ellos existe amenaza de violación son los derechos a ejercer una función pública (artículo 112 Constitución Nacional a que los funcionarios públicos actúen conforme a la Ley) (artículos 117 Constitución Nacional) y a que no se le apliquen disposiciones legislativas con carácter retroactivo (artículo 44 de la Constitución Nacional). Todos ellos de índole político-administrativa y, en consecuencia, afines con la competencia natural de la jurisdicción contencioso administrativa. En cuanto al Tribunal de Primera Instancia, son los Juzgados Superiores Civiles a los cuales se ha atribuido competencia Contencioso Administrativa los competentes para controlar los actos emanados de autoridades municipales, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por último, el tribunal correspondiente a la jurisdicción donde ocurrieron los hechos es el Tribunal de la Región Los Andes, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 numeral 6, en concordancia con el artículo 7 de la Resolución N° 224 de fecha 24 de abril de 1995 que establece, de modo provisional, hasta tanto se dicte la Ley que organice la jurisdicción contencioso administrativa, las circunscripciones judiciales del país en la materia contencioso administrativa a que se refieren los artículos 181 y 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Siendo esto así, de manera excepcional, el Tribunal de la localidad actuaba en virtud de una norma de *excepción* con competencia contencioso administrativa y el Tribunal *Superior* en lo Civil y Contencioso Administrativo como Tribunal de Primera Instancia Contencioso Administrativo; por ende, corresponde a esta Corte, como Tribunal Superior en el conocimiento de la materia que se debate, resolver la cuestión de competencia sometida a su consideración. Así se declara.

**CPCA**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En el estado actual de la presente causa, debe esta Corte pronunciarse acerca de la declinatoria de competencia para conocer de la acción planteada, para luego, de ser el caso, examinar los requisitos de admisibilidad previstos en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en tal sentido observa:

La competencia de los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones de amparo autónomas -según ha sostenido la reiterada jurisprudencia- viene determinada no sólo en razón del criterio 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 los derechos y garantías constitucionales tal criterio es, en efecto, el que define cual es el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

En el presente caso se señala como violado el precepto constitucional contenido en el artículo 99, referido al derecho de propiedad. Dicho derecho se halla relacionado, tal como ha señalado este sentenciador en reiteradas oportunidades y según el especial supuesto de hecho, con la jurisdicción contencioso administrativa; de forma que, en consideración al criterio que rige la ley de la materia de amparo constitucional, es decir, el de la afinidad de los derechos violados con alguna competencia en particular, se concluye que la competencia para conocer de la presente acción de amparo corresponde a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

Dentro de esta jurisdicción y en aplicación al criterio orgánico antes aludido, se observa que el órgano presuntamente agravante es la Dirección Regional del Instituto Nacional de Parques en el Estado Nueva Esparta, y siendo que la actuación administrativa de dicho ente se encuentra bajo el control jurisdiccional de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo como tribunal de primera instancia dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, en virtud de la competencia residual a ella atribuida en el artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de la presente acción de amparo corresponde en efecto, a este órgano jurisdiccional.

Ahora bien, la presente acción de amparo, se interpuso ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta, por ello, el Tribunal que conoció del asunto carece también -en principio- de competencia en la materia. No obstante esta regla de la determinación de la competencia en materia de amparo posee una excepción, consagrada por el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prescribe:

“Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o de la garantía constitucional se produzcan en lugar donde no funcionaren Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier juez de la localidad quien decidirá conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el juez la enviará en consulta al Tribunal de Primera Instancia competente”.

De la norma transcrita se desprende que el legislador de amparo, consciente como estaba de que, al reservar la competencia natural en esta materia a los jueces de primera instancia, podían generarse situaciones en las cuales los hechos lesivos de derechos constitucionales ocurrieran en lugares de la República donde no esté ubicado el tribunal naturalmente competente, lo que obligaría necesariamente al afectado a trasladarse de localidad a fin de demandar el amparo, con los consiguientes retardos e inconvenientes, indeseables en una materia que constitucionalmente ha de ser atendida en forma breve y sumaria. Por ello, previo este mecanismo regulado en la transcrita norma, que consiste en acordar en tales casos a “cualquier juzgado de la localidad” una competencia extraordinaria para conocer y decidir el asunto, aunque se trata igualmente de una competencia limitada, pues la decisión por el tomada revista carácter provisional, en el sentido de que ha de ser forzosamente revisada, por vía de consulta, por el tribunal naturalmente competente, a cuyo fin debe el tribunal de la localidad remitirla a éste dentro del breve plazo previsto en la norma, sin que quepa apelar de la misma, como ya ha quedado establecido en diversos fallos de esta Corte (ver sentencia de fecha 28 de mayo de 1996, caso Federación Tachirenses de Ciclismo versus IND).

Ahora bien, es claro para esta Corte que tal competencia extraordinaria la tiene el tribunal de la localidad, ante el cual se intente el amparo, donde no esté ubicado el tribunal naturalmente competente, independientemente de que el accionante no invoque

formalmente el dispositivo del artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ni el tribunal de la localidad haga referencia expresa al mismo en su fallo. Es la ley la que otorga la competencia y esta se tiene, una vez dadas las condiciones fácticas para que la misma proceda, independientemente de que le invoque formalmente o no, pues la competencia es una situación jurídica objetiva.

De todo ello deriva esta Corte que el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo de Menores y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta, era excepcionalmente competente para conocer en primera instancia del asunto de autos; no obstante, y conforme a lo señalado en el parte *in fine* de la norma transcrita, contra la decisión de ese tribunal no podía ejercerse recurso de apelación alguno, ya que la misma debía ser el objeto de consulta ante esta Corte, competente naturalmente para conocer en primera instancia.

b. *Cuestiones de competencia*

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Observa la Corte, que el presente recurso de apelación fue interpuesto contra un auto emanado del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte, en fecha 31 de mayo de 1996, que ordenó suspender el “acto de informes” hasta tanto el Tribunal se pronuncie en relación a la cuestión de incompetencia planteada en el procedimiento de amparo constitucional incoado por lo apoderados judiciales de la empresa apelante, sociedad mercantil URBANIZADORA ALTAMIRA, S.A.

Al respecto, debe esta Corte señalar, que de conformidad con el artículo 49 de la Constitución, el procedimiento de amparo debe ser breve y sumario y en razón de ello, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé formas ágiles de actuación para que sea posible reparar o detener con celeridad una violación o amenaza de violación de los derechos que la Constitución consagra.

En tal sentido, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales establece que la acción de amparo, tanto en lo principal como en lo incidental y en todo lo que de ella derive, hasta la ejecución de la providencia respectiva, es de eminente orden público. Por otra parte, de acuerdo con lo previsto en los artículos 12 y 7° ejusdem, en los conflictos sobre competencia, que se susciten en materia de amparo, los trámites serán breves y sin incidencias procesales, de manera que, si un juez se considera incompetente, debe remitir de inmediato las actuaciones al Tribunal que tenga la competencia.

Sentado lo anterior, considera esta Corte que una vez solicitada la declinatoria de competencia por los apoderados judiciales de la asociación accionada, el juzgador de la causa ha debido pronunciarse sin dilación acerca de tal solicitud, y en caso de declararse incompetente para conocer de la acción de amparo interpuesta, remitir inmediatamente los autos al tribunal competente. En manera alguna prevé la Ley, la posibilidad de ordenar la suspensión del proceso, a los fines de un pronunciamiento sobre competencia. A juicio de esta Corte, particularmente, en el caso de amparo, ello resultaría contrario a los principios de brevedad y sumariedad que caracterizan a esta acción de naturaleza extraordinaria, cuya finalidad es el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida.

Por las razones expuestas, estima esta Corte, que el auto dictado por el Juzgado Superior en lo Civil y Contenciosos Administrativo de la Región Centro Norte, en fecha 31 de mayor de 1996, mediante el cual ordenó suspender el “acto de informes” hasta tanto el Tribunal se pronuncie en relación a la cuestión de incompetencia planteada en el presente procedimiento de amparo constitucional, es manifiestamente contrario a Derecho por lo cual debe ser revocado. Así se decide.

Además, observa la Corte que procediendo en forma absolutamente contraria a los principios que informan la materia de amparo, ante la apelación formulada en la presente causa, la juez la oyó en ambos efectos cuando debió hacerlo solo en el efecto devolutivo, de manera que a juicio de esta Corte y de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es procedente la aplicación de multa por CINCO MIL BOLIVARES (Bs. 5.000,00), a la abogada YANETT RAMOS DE ROMAN, autora de la decisión, en su carácter de juez temporal del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte. Así se decide.

B. *Carácter de la acción*

a. *Carácter personalísimo*

**CSJ-CP (810)**

**18-06-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Fidel Arenas, Jorge Laya y otros vs. Hildegard Rondón de Sansó.

**La Corte una vez más sostiene, que el amparo procede sólo cuando el solicitante ha sido directamente lesionado.**

Precisado lo anterior, en relación con la solicitud cautelar de amparo se observa:

Los accionantes, como ha podido verse, han impugnado un acto de contenido normativo por el cual el Ejecutivo Nacional ha dispuesto, invocando el uso de la potestad reglamentaria, que determinados cargos de la Oficina Nacional de Identificación y de la Dirección General Sectorial de Extranjería del Ministerio de Relaciones Interiores son de confianza debido a sus funciones de defensa y seguridad del Estado. La solicitud de amparo es, entonces, la desaplicación en general de dicha disposición administrativa y la reincorporación de los funcionarios públicos que hubiesen sido retirados en virtud de su ejecución.

Sin embargo, la Corte reiterando sus criterios sobre el carácter personalísimo del amparo, lo cual encuentra justificación en que su procedencia está condicionada a la violación de derechos y garantías subjetivas de rango constitucional, debe en el caso de autos pronunciarse por la improcedencia del planteamiento cautelar, debido a que los actores no han de forma alguna expresado en su demanda la forma y las circunstancias, en que ellos han sido perjudicados en sus propios derechos subjetivos, en virtud del acto normativo impugnado.

En efecto, al no exponer los actores en su libelo ni existir en autos ninguna prueba que permita presumir, siquiera, sobre las lesiones de derechos constitucionales producidas por la aplicación del acto recurrido, sino que éstos han pedido, de manera

general, la desaplicación del Reglamento y la reincorporación, en abstracto, de los funcionarios públicos, no le queda a la Corte otra opción que declarar la improcedencia del amparo constitucional que, como constantemente se ha indicado, solo procede cuando el solicitante ha sido directa e inmediatamente lesionado en sus derechos fundamentales y siempre y cuando no se afecte la situación jurídica de terceras personas ajenas al proceso o el actor no se hubiese atribuido la representación de la colectividad.

Esto se refuerza por cuanto, en todo caso, los ciudadanos Fidel Arenas, Jorge Laya, Atilio Noguera Ayala, Rodrigo Rodríguez y Arturo Rossi, a pesar de desempeñar cargos en organismos sindicales no cuentan con la representación judicial de todos y cada uno de los funcionarios públicos que pudieran o podrían verse lesionados en sus derechos constitucionales, lo que les impide actuar y oponer pretensiones en nombre de éstos; y por el simple hecho de que, de un estudio sumario del escrito del recurso y de la documentación aportada en el expediente, se constata visiblemente que no existe ninguna alusión a los actos de aplicación del Reglamento impugnado que serían los que mediante el amparo constitucional, podrían en caso de presumirse su inconstitucionalidad, ser suspendidos en sus efectos.

Por tanto, al esta Corte considerar que no se ha demostrado la representación que se atribuyen los actores, ni la existencia de actos concretos de aplicación de la disposición impugnada que lesionen derechos e intereses legítimos, la presente pretensión de amparo constitucional debe ser desestimada y, en consecuencia, así se declara.

*Voto Salvado de la Magistrada, Dra. Hildegard Rondón de Sansó*, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por las razones que a continuación se expresan:

1) Los actores FIDEL ARENAS, JORGE LAYA, ATILIO NOGUERA AYALA, RODRIGO RODRIGUEZ Y ARTURO ROSSI, han actuado en el presente juicio, no sólo como representantes sindicales, sino también en nombre propio como funcionarios afectados por la medida objeto de recurso y de la acción de amparo.

2) No es necesario alegar ni demostrar las lesiones de los derechos, porque el señalamiento de que las normas impugnadas mediante el recurso se destinan a eliminar la estabilidad de los cargos, constituye la presunción necesaria para acordar la medida, a menos que otros elementos aportados durante el procedimiento contradictorio, tengan fuerza para eliminar tal presunción.

3) La inaplicación solicitada, en el caso de resultar procedente el amparo sólo beneficiaría a los actores, en razón de la cual pierde vigencia el fundamento de la decisión basada en la suposición de una *suspensión* del dispositivo del acto a todos los funcionarios a los cuales se destina.

b. *Carácter extraordinario*

**CSJ-SPA (586)**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Uno de los principios que le son esenciales a la acción de amparo es el de tener un carácter extraordinario o especial, estando contestes la doctrina y la jurisprudencia, aún con anterioridad a la promulgación de ley sobre la materia, en considerar que su procedencia esta limitada solo a los casos en que se hubieran agotado, no existieran o resultaran inoperantes otras vías procesales que permitieran la reparación del daño (vid. decisión del 06-08-87, caso: Registro Automotor Permanente”).

Consecuente con esa característica, el legislador contempló en el artículo 6, ordinal 5°, de la Ley Orgánica de Amparo, como una causal para declarar la inadmisibilidad de esta acción, que “el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

De manera que entendió el legislador que si el accionante en amparo previamente acudió a las vías judiciales ordinarias, es porque su situación no requiere de la protección inmediata que mediante el amparo constitucional puede lograrse, gracias a su procedimiento breve y sumario.

Esta causal de inadmisibilidad ha sido también precisada, en cuanto a su interpretación, por la jurisprudencia del Máximo Tribunal ya que aun cuando pareciera existir cierto margen de discrecionalidad para particular -posibilidad de acudir originariamente a la vía judicial mediante el amparo constitucional, o mediante los medios ordinarios-, sin embargo la sala de Casación Civil y la propia Sala Político-Administrativa han dejado sentado que si mediante otro medio judicial distinto del amparo se puede reparar o restablecer la alegada situación jurídica infringida, debe ser esa vía la utilizada y no la del amparo constitucional (véase decisión N° 497 del 14-8-90, caso: Pedro Francisco Grespan Muñoz”).

Este carácter extraordinario es indispensable al amparo para evitar que llegue a sustituir todo el ordenamiento procesal de Derecho Positivo, el cual ha sido considerado por el legislador como consagratorio de los medios o procedimientos idóneos y eficaces para garantizar tanto los derechos como el cumplimiento de los deberes, bien por parte de los particulares o del propio Estado.

Por tal motivo, el juez constitucional de amparo no debe admitir esta acción cuando existan medios procesales ordinarios que puedan resultar eficaces e idóneos para restablecer la situación jurídica que se denuncie como violada, lo que se pone en evidencia, tal como lo admite el legislador, cuando el actor haya optado previamente por las vías judiciales ordinarias.

Las precedentes consideraciones resultan relevantes para el caso concreto, el Código de Procedimiento Civil contempla la posibilidad de hacer responsable civilmente al juez frente a las partes a través del proceso que se ha denominado “Recurso de queja”. Es un proceso especial declarativo de condena. El Código regula en los artículos 829 y siguientes, lo concerniente a este proceso.

CPCA

17-7-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

**El amparo constituye un medio de protección de derechos fundamentales de carácter extraordinario, cuando los recursos principales no existen, o aún existiendo, su ejercicio no supone un restablecimiento inmediato del derecho lesionado.**

Observa la Corte que los actos que fueron origen a la presente acción están constituidos por dos Resoluciones de la Dirección General de Ingeniería Municipal de la ALCALDIA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR, en las cuales se les daba a las accionantes un plazo de ocho (8) días para desocupar las viviendas que habitaban, para luego proceder a su demolición, con base en los artículos 32 y 33 de la Ordenanza sobre Areas Verdes Públicas y Municipales y artículo 56 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General.



Alegan las accionantes, que con tal actuación de la Administración, se ven afectados sus derechos a la vivienda y a la defensa contemplados en los artículos 73 y 68 de la Constitución.

En este sentido, el juzgador de la causa declaró inadmisibile la acción de amparo incoada y para fundamentar su decisión, expresó que en el presente caso se pretende concordar normas constitucionales con disposiciones de rango inferior a la Constitución y al juez de amparo no le corresponde entrar a conocer si estas normas de menor rango fueron aplicadas conforme a Derecho, porque de hacerlo, entraría a conocer materia de un procedimiento contencioso administrativo. Manifestó asimismo que cuando lo que se pretende es la anulación del acto, el medio procesal idóneo es el recurso contencioso administrativo de anulación del acto, el medio procesal idóneo es el recurso contencioso-administrativo de anulación y no la acción de amparo constitucional.

Ahora bien, esta Corte no comparte el criterio del a quo en el sentido expresado, pues ni los recursos administrativos internos, ni el recurso contencioso administrativo de anulación, son medios que permitan al interesado el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida. En modo alguno puede el recurso contencioso administrativo de anulación constituir un medio breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional solicitada, que pueda ser sustitutivo del amparo. En efecto, el amparo constituye un medio de protección de derechos fundamentales de carácter extraordinario, cuando los recursos principales no existen, o aun existiendo, su ejercicio no supone un restablecimiento inmediato del derecho lesionado.

Ciertamente, se ha sostenido que el amparo es un recurso subsidiario, que cede ante uno principal, y que por ello, no puede constituir el medio normal de dilucidar controversias respecto a la legalidad de la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, cuando los medios ordinarios no pueden reparar los posibles perjuicios causados por los efectos inmediatos de una actuación administrativa, tratándose de derechos constitucionales, como los denunciados en el presente caso, es procedente solicitar un amparo constitucional no para que se anule un acto supuestamente ilegal, lo que sería materia del recurso contencioso administrativo de anulación, sino para se proteja el derecho constitucional que los denunciantes invoquen como conculcados por la Administración.

De modo que, la circunstancia de la no restitución oportuna del derecho que se dice violado, por el recurso contencioso administrativo de anulación, permite a los Tribunales, amparar a quien reclama su protección, en atención a lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución. Por todo ello, considera la Corte que la fundamentación del a quo para declarar inadmisibile la presente acción de amparo constitucional, no se encuentra ajustada a Derecho y en consecuencia la sentencia apelada debe ser revocada y así se decide.

c. *Carácter restablecedor*

**CSJ-SPA (639)**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Como puede observarse, por la vía del presente amparo constitucional los actores pretenden una decisión judicial que declare, de forma genérica, la aplicabilidad de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena por el órgano competente para decidir sobre la materia de propiedad industrial. Es el caso que, sin necesidad de tener que pronunciarse la Sala sobre la procedencia o no de la interpretación de la Corte

primera sobre el artículo 6, numeral 4° de la Ley Orgánica de Amparo, y su aplicabilidad en el caso planteado, resulta claro para este Supremo Tribunal que, de cualquier modo, la pretensión de las accionantes no puede ser satisfecha, no tanto en virtud de que hubiese operado la caducidad o no de la acción, sino porque de forma alguna está presente otro requisito indispensable del amparo constitucional como lo es la existencia de un acto, hecho u omisión cierta y concreta que cause la lesión constitucional denunciada o en todo caso de una amenaza inminente y determinada de violación de los derechos y garantía invocados.

En efecto, siendo la acción de amparo por esencia restablecedora, resulta improcedente cualquier pretensión que tenga por fin una simple declaración de lo que es constitucional y de lo que no es, que es lo solicitado en el caso de autos. No atacan las accionantes algún acto o hecho en concreto, sino la aplicación, en general, que hace el Registrador de la Propiedad Industrial de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Por ese motivo, no solo podría sostenerse válidamente -como lo hizo la Corte Primera- la inadmisibilidad de la acción por haber transcurrido más de seis meses desde el supuesto comienzo de las violaciones constitucionales, sino que además debe declararse de plano la improcedencia de la acción ejercida, como se ha indicado, con fundamento en lo dispuesto en los numerales 2° y 3° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, que exigen que exista al menos una amenaza de violación de derechos constitucionales concreta, posible, inmediata y realizable por el imputado; y que la pretensión tenga efectos restablecedores, es decir, que conduzca a reponer al accionante en la situación que ostentaba antes de la existencia de la lesión.

En conclusión, al ser improcedente la pretensión genérica de los actores -que más que de restablecimiento es, prácticamente, mero declarativa-, debe desestimarse la apelación ejercida contra el fallo de la Corte Primera del 6 de septiembre de 1995, el cual, en los términos que expuestos, queda confirmado en su totalidad. Así se declara.

d. *Carácter restitutorio*

**CPCA**

**5-12-97**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Finalmente observa la Corte que, el “a-quo” ordenó en su sentencia pagar los sueldos dejados de percibir a los accionantes del amparo, orden que no comparte esta Corte en razón de que el amparo tiene carácter evidentemente restitutorio y no indemnizatorio, por lo que no puede ordenarse por esta vía, el pago de cantidades de dinero, como lo sería la cancelación de los sueldos dejados de percibir desde su expulsión hasta la fecha de su efectiva reincorporación, en virtud de lo cual, este órgano jurisdiccional difiere del pronunciamiento realizado por el a-quo en relación con esta punto, pues con el mismo se desvirtúa la naturaleza misma de la presente acción y declara sin lugar la pretensión de los accionantes relativa a la obtención de la cancelación de las indicadas sumas de dineros por los conceptos señalados por la vía de una acción de amparo y así se decide.

C. *Motivos: violaciones constitucionales*

**CSJ-SPA (775)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Previamente debe señalarse que para esta Sala resulta admisible la acción de amparo, aún cuando el solicitante haya declarado tener su domicilio en el exterior, a pesar de que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales otorga la acción a los “*habitantes*” de la República. Al efecto, se interpreta en la forma mas amplia posible la legitimidad para plantear la acción, considerando que, en un caso como el presente, en que se trata de un sujeto que ostenta una relación de empleo público con el Estado Venezolano y, en virtud de ello esta obligado a vivir en el país al cual ha sido asignado. Todas estas circunstancias permiten equiparar la situación del acto a los habitantes de la República, legitimados por la Ley de Amparo para ejercer las acciones de amparo.

D. *Objeto*

**CSJ-SPA (717)**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Precisados como han sido los términos de la acción ejercida, para esta Sala a decidir sobre su admisibilidad, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales si bien consagra en forma genérica el amparo contra los poderes públicos en su artículo 2, en sus artículos 3,4 y 5, establece sus específicas modalidades. En ese sentido, la Ley tipifica tres distintas formas de amparo contra los poderes públicos, las cuales, a saber, son: 1) contra normas en el artículo 4; 2) contra los actos jurisdiccionales del artículo 4; y 3) contra la Administración en el artículo 5.

En efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales enuncia en su primera parte de forma amplia el objeto del amparo contra los poderes públicos, disponiendo “*La acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal o Municipal*”. Se observa del análisis de esta precisa disposición normativa, que el legislador no efectuó ninguna reserva en relación al objeto del amparo contra los poderes públicos, con lo cual surge la duda -en principio- si las limitaciones contenidas en los tres artículos subsiguientes de la Ley, referidos cada uno de ellos al amparo contra las distintas ramas de los Poderes públicos en particular, entran en contradicción con dicho enunciado.

En tal sentido que, el problema planteado debe ser resuelto mediante a una interpretación integral de la Ley que permita armonizar las distintas disposiciones antes referidas y, precise así, el alcance de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales en relación con los poderes públicos. En esa orden de ideas, resulta necesario concluir que el legislador en el artículo 2 de la Ley sólo identificó el eventual sujeto pasivo, dejando la determinación del objeto de la regulación a los artículos siguientes en los que se precisan los supuestos de procedencia del amparo contra cada uno de los Poderes públicos.

a. *Amparo contra normas*

**CSJ-CP (856)**

**03-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Rafael Griman Urbina y María del Valle Vasquez de Pioget vs. Hildegard Rondón de Sansó

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con un recurso contencioso administrativo de anulación contra actos de efectos generales, conforme al Segundo Párrafo del artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que es una medida cautelar por medio de la cual debe el juez evitar que le sean violados derechos y garantías de rango constitucional al accionante mientras dure el procedimiento referido al recurso de nulidad. No obstante, dado que este Supremo Tribunal, por sentencia de 21 de mayo de 1996, anuló el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Corte en Pleno en aplicación del procedimiento previsto en el artículo 23 de la misma Ley, ADMITE en cuanto ha lugar en derecho la presente acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso contencioso de anulación y se ORDENA la notificación del Ministro Relaciones Exteriores para que, en un lapso de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de su efectiva notificación, presente el informe sobre las violaciones constitucionales que se le imputan.

*Voto Salvado por la Magistrada Dra. Hildegard Rondón de Sansó*, mediante el presente escrito consigna su opinión disidente del fallo que antecede. En esta oportunidad no puede dejar de señalar que, en comunicación que le remitiera al ponente y a los restantes magistrados de la Sala Plena, hizo un planteamiento sobre el procedimiento relativo a las acciones de amparo fundadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en el sentido de que la nulidad del artículo 22 de la mencionada ley no justifica en tales casos la necesaria apertura del contradictorio si se trata de una cuestión de mero derecho.

Es sabido que el trámite del denominado *amparo contra normas*, ha sido uno de los puntos de debate fundamentales de esta Corte en Pleno (a tal situación alude en forma pormenorizada el voto salvado del Magistrado Aníbal Rueda, en la sentencia anulatoria del artículo 22 antes citado), al extremo que la misma en diferentes fallos, ha oscilado entre considerar si efectivamente el pronunciamiento exigido versa sobre hechos que deben ser constatados y confrontados con los criterios de la contraparte, o si, por el contrario, la decisión sobre el amparo puede ser asumida por el juez analizando exclusivamente el conflicto de derechos que el mismo implica.

Si bien es cierto que la postura que mantuviera en todos los casos de aplicación del artículo 22 de la mencionada ley a los amparos fundados en el artículo 3 de la misma ley fue de disconformidad con la misma, tal posición derivaba de su rechazo a admitir la legitimidad de tal disposición, cualquiera que fuese su aplicación para favorecer la idea de su nulidad en aras del perfeccionamiento del régimen previsto en el artículo 49 de la Constitución.

Ahora bien, anulado el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales, como lo ha sido por sentencia de esta Corte, estimo sin embargo que esta nulidad no afecta en forma alguna la posición de que el juez acuerde el amparo sin abrir el contradictorio *cuando se trate de una cuestión de mero derecho* y, del fallo anulatorio no puede desprenderse una diferente conclusión.

En efecto, aún cuando se ha interpretado el artículo 3 de la Ley Orgánica de amparo sobre derechos y Garantías Constitucionales no como un amparo contra la norma, sino contra la *aplicación* de la misma, debe el juez determinar caso por caso cual es el grado de dicha aplicación, por cuanto si está no implicase la necesaria verificación de hechos, válidamente puede acordarse o negarse de inmediato la protección solicitada, sin necesidad de abrir un procedimiento que se inicie por el llamamiento de una supuesta contraparte.

Estimo que la derogación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no afecta en general la posibilidad de otorgar o negar de inmediato el amparo contra norma, por cuanto si el problema que a través del mismo se plantea es una cuestión de mero derecho no requiere contradictorio. En efecto, si el juez estima que la cuestión tiene el carácter antes aludido, -circunstancia ésta que no se da en todos los casos en que el amparo se interpone fundado en tal artículo- la pretensión deducida debe acordarse sin más dilación. En efecto, recordemos que el amparo previsto en el artículo 3 de la Ley de Amparo, no es en realidad un verdadero amparo contra norma, sino contra su aplicación, *lo cual implica grados variables de determinación de los hechos, y circunstancias en que tal aplicación se produce*. Podrá darse el caso en el cual un sujeto se entere, al tratar de obtener su título de conducir, que la reglamentación establecida al efecto, le prohíbe a los zurdos obtener la licencia, a menos que demuestren ser ambidiestros. El solicitante del amparo no sólo debe llevar a los autos el texto de la norma, sino la constancia médica de ser zurdo e incapaz de utilizar la mano derecha, con la misma soltura con que lo hace con la izquierda. La solicitud de inaplicación de esta norma puede encontrarse con la tesis de la oficina que otorga las licencias, inspiradora de la norma, basada en que la mayoría de los accidentes automovilísticos se habrían producido en los últimos años, antes de que se estableciera el límite contra el cual se ejerce el amparo, por parte de los zurdos quienes, a menos que sean ambidiestros, revelan una gran torpeza y lentitud en el manejo de los vehículos, lo cual exige que se les restrinja la titularidad de la licencia. Aquí hay un elemento de juicio que debe ser constatado, mediante las pruebas, tales como: las estadísticas; y las experticias sobre la parcial incapacidad de los zurdos o viceversa.

A diferencia del caso planteado, es posible que el amparo implique sólo una confrontación entre la garantía constitucional y la norma que se denuncia lesionada. Por ejemplo, el principio de igualdad consagrado en el artículo 61 de la Constitución y la norma que estableciera la prohibición de que las personas de raza amarilla o negra puedan ingresar al país.

Como vemos, con los dos ejemplos expuestos, corresponderá al juez el abrir el contradictorio para oír los alegatos del órgano que aplica la disposición, o bien, limitarse a la simple determinación de la conformidad de la norma atacada por el actor, y la garantía consagrada en la Constitución. Este mayor o menor grado de constatación de los hechos, va a estar en relación directa con el mayor o menor grado de aplicación que la norma haya recibido. Cuando el grado es máximo, en realidad lo que se estaría es denunciando la actuación del órgano ejecutor, más que la norma en abstracto. Cuando el grado es mínimo, la aplicación es casi irrelevante, y consiste simplemente en la idoneidad del sujeto actor de caer en cualquier momento en el supuesto que ella prevé, sin que exista la materialización actual de la lesión o amenaza.

En nuestro criterio, el amparo contra normas contemplado en el artículo 3 de la Ley de Amparo, presenta características particulares, en virtud de las cuales no le es aplicable la totalidad del régimen previsto para otras formas de amparo, como lo son los que se ejercen contra particulares o bien, contra actos administrativos. En efecto, en el amparo contra normas no va a ser necesario, en la mayoría de los casos la presencia de un eventual agravante, ya que, el agravio va a provenir directamente de la norma y el calificado como tal agravante sería el autor de la misma, que bien puede haber desaparecido o haber cambiado, por lo cual no debería llamarse a juicio para que explique la ratio de su contenido dispositivo, por cuanto, es posible que sea completamente ajeno en sus intereses y concepciones al texto agravante. De allí que, el llamamiento del representante del Poder Legislativo Nacional, estatal o municipal, o bien del autor de una norma de rango sub-legal, puede resultar completamente inútil a los fines de conformar el criterio decisorio del juez.

*De todo lo anterior, surge que podrán darse juicios de amparo que se ventilen sin un agravante, cuando se trata del artículo 3 de la Ley de Amparo.* En efecto, no siempre es posible en un amparo contra norma señalar quien es el presunto agravante, por cuanto la lesión o amenaza puede provenir en forma cierta de una multiplicidad de sujetos y organismos, sin que tal pluralidad le reste *la certeza* de la lesión.

En efecto, de todo lo dicho es menester analizar la posición de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales respecto a la determinación del presunto agravante.

Al efecto, la citada ley establece en su artículo 18 los datos que ha de contener la solicitud de amparo constitucional, exigiendo en el ordinal 3° del actor, suficiente señalamiento e “*identificación del agravante, si fuere posible*”.

Como puede apreciarse, el legislador tuvo la previsión de que el agravante no fuese identificable, por lo cual sólo dio como *posible* su identificación y no como *necesaria*.

Con tal previsión quiso cubrir el legislador la situación del amparo contra norma prevista en el artículo 3 de la Ley de Amparo, como fundamento de la acción. En efecto, no siempre es posible en un amparo contra normas señalar quien es el presunto agravante, por cuanto la lesión o amenaza puede provenir en forma cierta de una multiplicidad de sujetos y organismos, sin que tal pluralidad le reste *la certeza* de la lesión.

Por todo lo anterior, *el agravante en algunos casos puede no ser identificable, porque es la norma misma*, salvo que se denuncie como tal al Poder Legislativo o al Ejecutivo que ordenara la publicación del texto en la *Gaceta Oficial* o emitiera el Reglamento.

De allí que, como se desprende del ordinal 3° del artículo 18 ejusdem no es necesario identificar al agravante en algunos casos como lo es específicamente el relativo a un amparo contra norma que, por otra parte plantea una situación *de mero derecho* que no exige contradictoria alguno sino una simple confrontación entre la norma y la situación jurídica planteada.

Ahora bien, respecto al caso específico objeto del fallo que antecede *estimo que el amparo ha debido ser negado por improcedente*, ya que la materia no es de violación de una garantía constitucional, sino que exige la determinación de los presupuestos legales.

CSJ-CP (774)

03-10-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Cámara de Comercio e Industria del Estado Táchira (CC1ET).

**La Corte reitera su doctrina jurisprudencial en cuanto a la procedencia de la acción de amparo como medida cautelar cuando se trate de Leyes o actos normativos; y en tal virtud sostiene que el verdadero acto lesivo contemplado por el Legislador en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es el que ejecuta o aplica una norma viciada de inconstitucionalidad en la situación jurídica concreta del accionante, y no la norma en sí misma.**

En otras oportunidades ha expuesto este Máximo Tribunal que, “en cuanto a la procedencia de la acción de amparo como medida cautelar cuando se trate de leyes o actos normativos, el verdadero acto lesivo contemplado por el legislador en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es el que ejecuta o aplica una norma viciada de inconstitucionalidad en la situación jurídica concreta del accionante, y no la norma en sí misma; ello sin desconocer que en determinadas circunstancias, la violación constitucional puede presentarse de una forma tan evidente que no haga necesario la espera del acto de aplicación para ejercer el amparo contra la amenaza de que el órgano ejecutor lo emita” (Corte Plena, Sentencia: Andrés Emilio Delmont Mauri y José Lira Bernal, del 12 de septiembre de 1995).

Asimismo, respecto al referido artículo 3, ha establecido esta Corte que la acción de amparo tiene por finalidad evitar que se violen o continúen siendo violados derechos y garantías constitucionales mientras se resuelve el juicio que por inconstitucionalidad se haya intentado por vía principal. En estos casos, se ha sostenido que para lograr la protección constitucional deseada el Juez tendrá la potestad de restablecer la situación jurídica infringida inmediatamente, cuando se tenga una presunción grave de que la lesión alegada se produzca.

En este sentido, la Ley dispone que el Juez tiene la facultad de “suspender la aplicación de la norma, respecto de la situación jurídica concreta que se alega”, es decir, el Juez evitará el menoscabo de derechos o garantías constitucionales producido por la ejecución o aplicación de alguna disposición impugnada de inconstitucionalidad mientras dure el juicio principal.

Ahora bien, luego de verificar la Corte los términos en que fue redactada la solicitud de amparo y, en especial, la documentación contenida en el expediente, luce que la pretensión de amparo constitucional con carácter cautelar de los actores no se ajusta a los parámetros legales y jurisprudenciales anteriormente descritos para la procedencia de este medio procesal, ni tampoco se observa presunción suficiente de que sea inconstitucional la Ordenanza impugnada o que sus actos de aplicación transfieran disposiciones constitucionales consagratorias de derechos o garantías.

En efecto, como se ha visto, buena parte de los alegatos de los actores para lograr el mandamiento de amparo constitucional solicitado, que consiste en la suspensión de los efectos de la Ordenanza impugnada, se refieren a la actitud arbitraria y coercitiva que, a los fines de la aplicación de aquélla, ha adoptado el Alcalde del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira.

Es de notar, al respecto, que esa situación en todo caso no guarda relación con la constitucionalidad o no de la Ordenanza en cuestión, a la que no puede atribuírsele los vicios que, supuestamente, el funcionario encargado de su ejecución incurriría en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, destaca esta Corte que la circunstancia alegada por los actores de que la Ordenanza impugnada establezca sanciones que deberán ser aplicadas a los infractores no constituye, en sí, ninguna lesión de derechos constitucionales susceptible de ser reparada por la vía del amparo constitucional -al menos de la forma cautelar aquí ejercida-.

Por tanto, en atención a la doctrina expuesta de que el amparo se dirige concretamente contra los actos individuales de aplicación de la norma inconstitucional, forzoso es concluir que no existe en el caso de autos acciones concretas o particularizadas que hagan operante el restablecimiento de las situaciones infringidas impugnadas por vía del amparo, sino que la inconstitucionalidad vendría dada por la supuesta discrecionalidad amplia del Alcalde al momento de imponer las sanciones, lo cual es en todo caso un hecho futuro e incierto que escapa del control por esta vía.

Asimismo, del análisis de las disposiciones contenidas en la Ordenanza consagratorias de sanciones no se desprende, contrariamente a lo que sostienen los accionantes, que ellas representen una extralimitación o exceso constitutivo de lesiones de derechos fundamentales de los particulares como posibles sujetos sancionados, pues tales disposiciones se adaptan a los parámetros ordinarios y comunes sobre penas establecidas para controlar y garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza.

En todo caso, debe precisarse en este sentido, que cualquier arbitrariedad en que incurriesen los funcionarios encargados de imponer las sanciones contempladas en la Ordenanza, no afectarían a ésta de inconstitucionalidad, que es el asunto que se debate en este proceso; e igualmente que, aun en la hipótesis de considerar este Máximo Tribunal que las sanciones contenidas en el acto normativo impugnado contrarían la Constitución, sería imposible satisfacer la pretensión de los actores -consistente en la suspensión total de la aplicación del impuesto- por cuanto tal impuesto mantendría perfectamente su vigencia hasta tanto se decidiese la acción popular de inconstitucionalidad ejercida contra la Ordenanza.

**CSJ-CP (853)**

**30-07-96**

Magistrado Ponente: Reinaldo Chalboud Zerpa

Caso: Eloy Lares Martínez, Ruth de Krivoy, Carlos Guillermo Rangel y otros

En numerosas decisiones esta Corte ha señalado que los efectos de la acción de amparo ejercida conjuntamente con la acción de nulidad por inconstitucionalidad de actos estatales normativos, se concretan a la suspensión de la eficacia de la norma dentro de la esfera jurídica del actor, como fórmula de protección contra las lesiones que podrían producirse por la aplicación de la norma, o para impedir que se materialice la amenaza del agravio, hasta tanto se decida la acción principal. De allí que en este supuesto específico, como bien lo señala la doctrina patria especializada en la materia, la acción de amparo no se ejerce contra la norma, sino que es necesario que exista una situación fáctica, real y concreta, o que la misma pueda plantearse indefectiblemente en iguales términos, para que se exija del juez impedir que la eficacia general de la norma incida concretamente sobre el actor, lesionado los derechos o garantías que la Constitución establece.

Debe afirmarse, por tanto, que es la situación jurídica en que se encuentra el actor frente a la norma, que hace necesaria su inaplicación para evitar el acaecimiento del daño, lo que determina la legitimación *ad causam* en el amparo. Dicho con otras palabras, la cualidad activa en el proceso de amparo queda en poder de aquél cuyos derechos y garantías constitucionales se consideran lesionados por la aplicación de la norma.

Ha señalado la presunta agravante que:

“...el acto de formulación de cargos constituye un acto de mero trámite dentro del procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para las averiguaciones administrativas, y no un acto definitivo como pretenden afirmar los accionantes al señalar que el formular cargos a una persona que esté siendo investigada conlleva indefectiblemente a una decisión de responsabilidad administrativa...”

Entiende que la Corte que, si bien es cierto que tal actuación no constituye un acto definitivo en un proceso administrativo que adelanta el Organismo Contralor, tampoco puede entenderse como un “mero trámite dentro del procedimiento previsto”.



En efecto el Acto de Formulación de Cargos constituye, en el contexto del procedimiento pautado por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República a los efectos de la averiguación administrativa adelantada, un momento crucial en su desarrollo, no sólo porque implica la imputación al investigado, de hechos concretos y determinados que a juicio del organismo contralor violan disposiciones legales específicas; sino también porque con posterioridad al mismo a aquél órgano únicamente le resta proceder a dar término a la averiguación iniciada, tal como lo preceptúa el artículo 121 de la mencionada Ley Orgánica.

En consecuencia, entiende la Corte que el hecho de habersele formulado cargos a los accionantes y adherentes en este proceso, en los términos gramaticales en que lo ha sido, afirmando que han ajustado su conducta “al supuesto de hecho al que se refiere el numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República al incumplir las finalidades perseguidas en las leyes o en la normativa que se trate”; no obstante haber éstos rendido declaración sin juramento previamente de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 119 de la mencionada Ley, las cuales obran en autos y en cuyos contextos expusieron sus autores criterios contrarios a la pretensión del Organo Contralor; comporta, sin ningún género de dudas, la intención de aplicación por parte del Organo Contralor, de un supuesto normativo cuya nulidad por inconstitucionalidad se ha demandado en este mismo juicio y que, en el caso de declararse con lugar el recurso, causará a los recurrentes un daño irreparable o de difícil reparación.

En efecto, no escapa a la Corte el hecho de que de producirse la situación comentada anteriormente, las sanciones que pudieran aplicarse, derivadas de la disposición legal impugnada, acarrearían a los eventuales sancionados un daño irreparable si fuese declarada con lugar la acción de inconstitucionalidad solicitada, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el ejercicio de los eventuales recursos previstos en dicha Ley contra la decisión que se dictase, “no impide la ejecución de los mismos”.

En consecuencia considera la Corte procedente la solicitud de amparo formulada por los accionantes, y así se declara.

*Voto Salvado de los Magistrados JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS y ALIRIO ABREU BURELLI* disienten del criterio sustentado por la mayoría en el fallo procedente, por no compartir muchas de las afirmaciones en él contenidas y considerar que, en algunos aspectos procesales contraría jurisprudencia reiterada del Máximo Tribunal, por lo que SALVAN SU VOTO con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación.

1.- En cuanto a la solicitud de los ciudadanos Antonio Casas González, Alonso Velásquez, Carlos Hernández, Domingo Maza Zabala y Hernán Anzola, de ser tenidos como adherentes a la acción ejercida y por tanto, se les suspenda o inaplique también para ellos la disposición 113, letras 15, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los exponentes expresan su total desacuerdo con la solución adoptada en la sentencia.

Tal disentimiento lo sustentamos en la circunstancia de que los nombrados ciudadanos solicitan participar como “adherentes” en el juicio, lo que supone una condición de coadyuvante de alguna de las partes, sin embargo ocurre que en las solicitudes examinadas por la Corte están pidiendo para sí una decisión expresa y concreta del tribunal, distinta de aquella que los actores originales han solicitado. En otras palabras, su actuación no persigue que los actores iniciales ganen, porque esto los ayudaría en su situación particular, que es lo que hace un tercero adhesivo, sino que

pretenden que recaiga una decisión favorable directamente para ellos, en un proceso que no han iniciado ni tienen con los actores un derecho recurrente o preferente, que son los supuestos del Código de Procedimiento Civil para que personas ajenas a un proceso en curso intervengan con el carácter de verdaderas partes (litisconsortes).

De ahí que, en opinión de los Magistrados disidentes el criterio sentado por la Sala Político-Administrativa en la decisión del 10 de julio de 1990 (Caso Tarjetas Banvenez), no resulta aplicable al caso de autos, porque es ese fallo parcialmente transcrito en la sentencia se hace referencia a la situación de los terceros que vengan al juicio como coadyuvantes, es decir, a defender a una de las partes porque se verían afectados con las resultas de él, pero no a la situación que surge cuando un tercero se hace parte en un juicio en curso y pide para él un pronunciamiento del tribunal. En aquél caso, del tercero coadyuvante, hace falta sólo un interés jurídico actual por la resulta del juicio, como lo exige el artículo 370 ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil, mientras que en éste es exigido que el tercero tenga, en principio, un derecho preferente o concurrente con el del demandante.

En la sentencia de la cual se disiente, contrariando expresas disposiciones que norman la intervención de terceros en juicio, se han aceptado en un proceso pendiente, como verdaderas partes -porque piden, y obtienen, un pronunciamiento judicial específico sobre su situación-, a un grupo de personas distintas a los actores por el sólo hecho de tener una controversia similar a la de ellos. Así, la procedencia de esa situación es verdaderamente discutible. Y en todo caso opinan quienes suscriben este voto salvado, que la Corte tendrá que haber verificado para aceptarlo, primero, si en efecto hay conexidad entre las pretensiones de los originales actores y las de los intervinientes, para luego determinar si esa circunstancia da lugar en nuestro derecho a un supuesto de "litisconsorcio impropio".

2.- Es cierto que la jurisprudencia sobre el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo ha sido constante en sostener que tal modalidad del amparo se ejerce contra el acto de aplicación o la amenaza de una disposición legal que está siendo cuestionada en cuanto a su constitucionalidad. Por eso, nuestra jurisprudencia ha dicho que la labor del juez será detectar la supuesta inconstitucionalidad de la norma general y abstracta y, de presumir su transgresión a la Constitución, proceder entonces a determinar si la situación jurídica concreta del accionante encuadra en la aplicación de dicha disposición presumida como inconstitucional para, verificado que en efecto le ha sido aplicado, o que inminentemente lo será, proceder a desaplicarla para el caso concreto (vid. decisiones de la Sala Político-Administrativa del 12-08-92, 9-11-92, 20-07-93 y 12-08-94, casos: Colegio de Abogados del Distrito Federal, Electrificación del Caroní, Profesores de la Unellez Nelsón Pérez Castillo).

Es el caso que en la sentencia se omite totalmente razonamiento sobre la supuesta inconstitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 113, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, lo que siempre este Supremo Tribunal ha analizado de forma sumaria en esta etapa preliminar de amparo, pues constituye el fundamento que precisamente, motiva la emisión de la medida cautelar de amparo.

Ese es un aspecto fundamental de nuestro disentimiento de la sentencia, porque resulta inadmisibles que la Corte Suprema de Justicia en Pleno desaplique una disposición legal, que, por añadidura, impide el ejercicio de las funciones que constitucionalmente corresponden a la Contraloría General de la República sin haber realizado siquiera un breve y sumario examen sobre la constitucionalidad o no de la normativa legal suspendida.

Es más, a nuestro parecer un examen de las normas relativas a las averiguaciones administrativas, a que se refieren los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, habría conducido necesariamente a esta Corte a concluir que no existe la inminencia del daño alegado, como se sabe, requisito insoslayable para la procedencia de la especialísima medida cautelar solicitada. En efecto, revela esa normativa que una vez formulado los cargos al indiciado podrá contestarlos mediante escrito razonado y que la averiguación administrativa terminará con una decisión que podrá ser absolución, sobreseimiento o de responsabilidad administrativa, según el caso.

Precisa, además el referido texto normativo (artículo 121 ejusdem) que la decisión que declare la responsabilidad administrativa podrá impugnarse mediante el ejercicio del recurso jerárquico por ante el Contralor.

De la breve relación del procedimiento de averiguación antes explanado, se infiere que no puede tenerse por “inminente” una decisión una decisión administrativa violatoria de los derechos constitucionales del funcionario cuando, primero, el acto de imposición de cargos no concluye necesariamente en un auto de responsabilidad administrativa y luego, es después de una tramitación donde faltan aún varios pasos por cumplirse que culminarían en un acto susceptible de afectar los derechos del indiciado. Máxime, cuando el artículo 122 *ibidem* preceptúa que sólo *firme* que quede la decisión de responsabilidad en vía administrativa es que el órgano contralor “...remitirá el auto correspondiente y demás documentos al organismo donde ocurrieron los hechos irregulares o en el cual esté prestando servicios el funcionario, para que la máxima autoridad jerárquica, en el término de treinta (30) días continuos, le imponga, sin otro procedimiento, la sanción de destitución.”

En definitiva, los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Alirio Abreu Burelli no comparten las afirmaciones contenidas en la sentencia de la cual disienten. Creen, en efecto, que el caso debió ser estudiado con mayor detenimiento y que ha debido hacerse un esfuerzo por mantener la jurisprudencia reiterada y ya consolidada del Máximo Tribunal, aquí indicada. Esto en especial, como ante se dijo, cuando con esta decisión, se está limitando un competencia de control, vigilancia y fiscalización de los actos de las autoridades públicas que constitucionalmente, corresponde a la Contraloría General de la República.

*Voto Salvado del Magistrado Humberto J. La Roche*, deplorando discrepar de la mayoría de sus compañeros de Corte, salva su voto de esta sentencia, en los términos siguientes:

La jurisprudencia que inspira el fallo del cual se disiente, es la misma que se sentó en el caso José Muci Abraham y otros por la Sala Político-Administrativa, con fecha 12 de agosto de 1994.

Al efecto dicen los recurrentes:

“En especial, pedimos a este Máximo Tribunal, que en el mandamiento de amparo se ordene -en forma expresa- a la Dirección de Averiguaciones Administrativa de las Dirección General de Control de la Administración Central y Descentralizada de la Contraloría General de la República, *abstenerse de imponernos sanción administrativa alguna, con fundamento en el artículo 113, numeral 15 -parte final- de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.*

En este sentido, invocamos, la doctrina de este Alto Tribunal, conforme a la cual, cuando la amenaza de violación de derechos o garantías de rango constitucional, en virtud de una forma tan evidente -como en efecto se presenta en el caso de autos- siempre los posibles perjudicados pueden ejercer esta acción

contra el órgano o autoridad ejecutor que amenaza emitir el acto concreto, y *así evitar anticipadamente la inminente violación de sus derechos y garantías* (vid. Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 12 de agosto de 1994- Caso: José Muci-Abraham y otros)".

Ahora bien, por cuanto el disidente salvo su voto en la referida decisión, se considera, hoy más que nunca, que también debe disentir del punto de vista sustentado por la Corte en este caso.

## II

Conforme a los principios que regulan el ejercicio conjunto del recurso de inconstitucionalidad y la acción de amparo en contra de actos normativos, a que se refiere el único aparte del Artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la última de las acciones mencionadas se convierte en una medida cautelar de suspensión de la norma denunciada como inconstitucional.

Por consiguiente, como tal medida cautelar esta condicionada, entre otras circunstancias, a una conclusión dictada por la Corte, en el sentido de que en verdad "la última parte del numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es a todas luces inconstitucional", y la suspensión del precepto normativo, crea una situación excepcional frente a los principios de la vigencia inmediata de las leyes y de su derogación sólo por otras leyes posteriores, que son de carácter constitucional (Arts. 174 y 177 de la Constitución). Ello se justifica verdadera-mente por el temor de que la protección solicita que llegue a acordarse resulte ineficaz. Además, por participar tal suspensión decidida por la Corte, de la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, por su carácter auxiliar y subsidiario de la acción principal, su concesión no puede significar una decisión anticipada de esta última acción, por cuanto se trastocaría su función tutelar del proceso por la decisión sobre el derecho mismo reclamado. En otras palabras, que esta especial tutela se otorga sólo por necesidad y sin resolver la litis. Y por último, según el texto del único aparte del Art. 3°, ya citado, la medida en cuestión es facultativa, en el sentido de que es la Corte en definitiva la llamada a ponderar su conveniencia.

En el presente caso, los recurrentes alegan la incongruencia del nombrado numeral 1 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la violación de la garantía de legalidad de las infracciones y penas que el texto constitucional en su Art. 60, numeral 2 y 69 de la Constitución establece.

A juicio del disidente, al acordarse la suspensión solicitada por los recurrentes, la Corte adelanta su decisión respecto a la garantía constitucional que se considera violada y está resolviendo sobre el fondo de la materia debatida.

De otra parte, el temor fundado que alegan los recurrentes, en el sentido de que efectivamente sean vulnerados los derechos constitucionales que a su entender están amenazados de violación, a juicio del disidente no constituyen sino una mera posibilidad, por cuanto se sabe que posible es todo, hasta lo que por rareza puede suceder. No se trata por tanto, de lo alegado como temor fundado, de algo objetivo de donde pueda concluir la Corte de que en verdad se trata de un esfuerzo inminente, es decir que está por ocurrir. A juicio del disidente, ello no justifica una medida excepcional como lo es la de suspender una norma que hasta ha entrado en vigencia. No existe, pues, para la Corte una certeza o verosimilitud que justifique la medida de suspensión que los recurrentes solicitaron.

También, observa el disidente que, a diferencia de las medidas preventivas contempladas en el Código de Procedimiento Civil, cuando se trata de este caso concreto (suspensión de efectos de normas impugnadas por inconstitucionalidad mediante el amparo, las Corte tiene mayor discrecionalidad por lo que puede examinar otras razones, como son las consecuencia e interés colectivo, que no hagan justificable la suspensión.

Se observa que a los ciudadanos Antonio Casas, Alonso Velazco, Carlos Hernández, Domingo Maza Zavala y Hernán Anzola, se les califica en la sentencia con la cual se disiente, de terceros adhesivos. Tal cual establece la decisión citada, ellos no reclaman un pronunciamiento para si sino el reconocimiento del mejor derecho invocado por el coadyuvado.

En el caso de autos, las personas mencionadas están solicitando *un pronunciamiento para si*, por lo que intervienen como verdaderas partes y no como terceros adhesivos. Así se pronuncia la sentencia, en definitiva, extendiendo a ellos los efectos del amparo concedido.

#### IV

Aunque la determinación de la eventual inconstitucionalidad de la norma de la Ley Orgánica de la Contraloría, no es materia para ser decidida en el amparo, alguna mención ha debido señalarse al respecto, puesto que si la norma es “prima facie” conforme a derecho, no hay presunción grave de violación de derecho constitucional alguno.

En otras palabras, el fallo no analiza, ni siquiera someramente el requisito de procedencia del amparo que se identifica con la mencionada presunción.

#### V

El único argumento que señala la mayoría, para conceder el amparo, es el referente a los daños irreparables que se causarían, en el supuesto de que llegue a aplicarse el acto que se califica como amenaza.

Conceptúa el disidente que la amenaza no es inminente, ya que los efectos del acto definitivo, de ser dictado en aplicación de la norma impugnada como inconstitucional, podrán ser suspendidos de oficio o a solicitud de parte, según el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Contraloría que es la misma norma en que se fundamenta la mayoría para decidir.

#### VI

En cuanto al dispositivo, a juicio del disidente, parece excesiva la orden de paralización de la investigación, ya que la misma podría haber conducido a resultados diferentes a lo que se considera como amenaza. En todo caso, lo que ha debido ordenarse al órgano contralor es que se abstenga de aplicar la norma a los accionantes, lo cual se reputa presuntamente inconstitucional.

#### I

El amparo concedido, contra toda la doctrina y la jurisprudencia vigente, incluso la proferida por este mismo Alto Tribunal, es: 1) *conjetural*; 2) ordena no aplicar una norma general y abstracta de naturaleza no auto aplicativa; y 3), no se fundamenta en una real presunción de inconstitucionalidad de la norma impugnada (art. 113, numeral 15, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

#### II

1. El amparo dictado es, indebidamente, *conjetural*, es decir, que ni siquiera atiende a una lesión de un derecho constitucional, que resulte de indudable cometido.

En categoría la doctrina en rechazar el amparo constitucional dirigido a tutelar pretensas lesiones no actuales, o que carezcan de inminencia en su materialización futura. Las lesiones eventuales, esto es, meramente probables, apoyadas en un temor que la razón ni la objetividad sustenten, no son el objeto de la protección que dispensa el amparo.

En el caso *subjudice*, los peticionarios del amparo ex-artículo 3° único aparte, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pretenden la inaplicación de la norma contenida en el numeral 15 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, basados en la sola circunstancia de que la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración General y Descentralizada de la Contraloría General de la República, abrió una averiguación administrativa en cuyo trámite les fueron formulados cargos sobre la base del ya citado numeral 15 del artículo 113.

Dado que dicho procedimiento no ha concluido aún con una decisión de mérito, determinativa de la eventual responsabilidad administrativa de los postulantes del amparo, no es ni siquiera posible hablar de una lesión inminente de sus derechos constitucionales por la aplicación del mencionado artículo 113, numeral 15), es de naturaleza *no auto aplicativa*, vale decir que requiere, para regir en un caso particular y concreto, la emisión de un acto administrativo (acto administrativo-condición), que realice su aplicación.

En relación con un supuesto de la misma índole del que ahora no ocupa, la doctrina especializada “excluye la admisibilidad del amparo promovido ante la mera existencia de opiniones y dictámenes emitidos en el procedimiento preparatorio de la voluntad administrativa ya que ante la falta de inminencia del agravio, el planteo del es meramente conjetural” (*Nestor Pedro Sagues, Derecho Procesal Constitucional Acción de Amparo*, 3ª edición, Buenos Aires, Argentina, 1991, págs. 114 y 115, Editorial Astrea).

2. En íntima conexión con lo expuesto en el numeral precedente de este coto, el disidente observa que la norma general y abstracta objeto de la inaplicación ordenada por la mayoría (artículo 113, numeral 15), es de naturaleza *no auto aplicativa*, vale decir, que requiere, para regir en un caso particular y concreto, la emisión de un acto administrativo (acto administrativo-condición), que realice su aplicación.

En otros términos, la norma cuya inaplicación cautelar se ordenó sólo podría afectar los derechos de los peticionarios del amparo una vez que se produzca el acto administrativo de efectos particulares en el cual se realice su aplicación.

La doctrina de esta Corte Suprema de Justicia (Sala Político Administrativa) ha sido enfática en señalar que en dicho supuesto de normas legales *no auto aplicativas*, el amparo únicamente procede contra el acto de efectos particulares que realiza su aplicación.

“La interpretación expuesta en relación con el artículo 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, mediante la cual se concluye que el acto presuntamente lesivo de derechos y garantías fundamentales que podría ser atacado por la vía extraordinaria del amparo, *no es el de carácter normativo contrario a la Carta Magna, sino aquél que en la situación jurídica concreta del actor la aplica o ejecuta* arrastrando entonces hasta el ámbito de éste el vicio de inconstitucionalidad-, resulta totalmente congruente con los principios que rigen la institución del amparo constitucional, ya que, a juicio de esta Sala, no es este medio judicial -el cual es esencialmente de condena- el apropiado para controlar la constitucionalidad de un acto normativo que, debido a su carácter general, abstracto y de aplicación indefinida, se presenta -en principio- como incapaz de lesionar, por sí

solo, y en forma inmediata, como exigen los presupuestos de la acción de amparo, el goce y ejercicio de derechos subjetivos o intereses legítimos de un particular determinado”. (S.P.A. Sent. de 12-8-94, caso: José Muci-Abraham y otros, con ponencia de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez).

3. No es sede cautelar donde corresponde analizar con profundidad de la norma cuya inaplicación fue acordada por la mayoría sentenciadora, ha de considerarse como transgresora de lo preceptuado en los artículos 60, ordinal 2° y 69 de la Constitución de la República. No es, por tanto, dicha sede cautelar la adecuada para dirimir si las reglas y principios de Derecho Penal relativos a la privación de la libertad por incumplimientos no definidos legalmente como delitos o faltas, son extensibles al ilícito administrativo y a la responsabilidad administrativa que él desencadena. Mas, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, de la simple lectura de la mencionada ley de Contraloría General de la República se evidencia que la averiguación administrativa realizada por ese órgano culmina en una *eventual* declaración de responsabilidad administrativa, la cual tiene una naturaleza ajena a la responsabilidad civil o penal. Siendo estas dos últimas materia exclusiva de la jurisdicción judicial, resalta, *prima facie*, que la averiguación administrativa abierta a los postulantes no podría culminar mas que en una declaración de ilícito administrativo, no sancionable con privación de la libertad individual en ningún caso. Del mismo modo, no siendo judiciales las actuaciones de la Contraloría dictadas de conformidad con las normas que rigen los procedimientos administrativos, debe destacarse *prima facie*, -insistimos en ello- la solicitud del amparo cautelar basada en el riesgo de que la decisión sobrevenida en la averiguación administrativa que se realiza, puede vulnerar las mencionadas reglas constitucionales.

En síntesis, en el caso examinado no aparece acreditada la presunción *grave* del derecho que se reclama, presupuesto indispensable de todo género de providencia cautelar.

4. Manifiesta igualmente el disidente su plena adhesión al señalamiento formulado por la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, en sus observaciones al proyecto de decisión que hoy es sentencia de la mayoría, al textualmente expresar:

“Tal disentimiento lo fundamento en la circunstancia de que los nombrados ciudadanos solicitan participar como “adherentes” en el juicio, lo que supone una condición de coadyuvante de alguna de las partes, pero sin embargo están pidiendo para sí una decisión expresa y concreta del tribunal distinta de aquellas que los actores originales han solicitado. En otras palabras, su actuación no persigue que los actores iniciales venzan, porque esto los ayudaría en su situación particular, que es lo que hace un tercero adhesivo, sino que pretenden que recaiga una decisión favorable directamente para ello en un proceso que no han iniciado ni tienen con los actores un derecho recurrente o preferente, que son los supuestos del Código de Procedimiento Civil para que personas ajenas a un proceso en curso intervengan con el carácter de verdaderas partes (litis consortes)”.

**CPCA**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En la oportunidad de resolver la presente acción de amparo, debe esta Corte pronunciarse acerca de lo planteado por la parte presuntamente agravante tanto en su informe como en la Audiencia Constitucional, en relación “al ejercicio ilegal de la profesión de abogado por parte de la apoderada judicial del accionante, al estar incurso en una incompatibilidad por ser profesora a dedicación exclusiva en dicha Universidad”.

Al respecto esta Corte que la Ley de Abogados en su artículo 12 señala ciertas circunstancias que constituyen impedimentos para ejercer la abogacía, entre las cuales se encuentra la de ser funcionario público; la misma norma contiene algunas excepciones, como es la de que el empleo sea de carácter académico, asistencial, electoral, docente o edilicio, salvo que el mismo sea desempeñado a tiempo completo. Por otra parte, el artículo 30 *ejusdem* establece entre las circunstancias que constituyen ejercicio ilegal de la profesión, la de encontrarse impedido para ejercerla, conforme al artículo 12 antes referido.

Ahora bien, en el presente caso, no existe -a juicio de esta Corte- plena prueba de que la abogada Esther Gauthier no estuviera en el libre ejercicio de la profesión, toda vez que de la copia simple de la nómina del personal docente activo de dicho Instituto Pedagógico, consignada por la parte accionada en la oportunidad de la audiencia Pública, sólo evidencia que la referida ciudadana sea desempeñado a tiempo completo y así se declara.

Determinado lo anterior, para esta Corte a pronunciarse en relación al fondo del asunto planteado a la respecto observa:

El accionante fundamenta su solicitud de amparo en que la Comisión Central Electoral de la Universidad Pedagógico Experimental Libertador le negó el derecho a inscribirse para las elecciones como candidato a Vice-rector y Secretario con base en el artículo 25 parágrafo único del Reglamento General de la UPEL, disposición que solicita sea desaplicada con base al control de la constitucionalidad, por contravenir lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Universidades.

Al respecto, en primer lugar, esta Corte señala que a pesar de que en la solicitud de amparo no se especifica en cual de las disposiciones de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, fundamenta la presente acción, resulta evidente que es en el primer parágrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ya que el acto que se impugna es el Reglamento General de la UPEL, que tiene carácter normativo.

En efecto, el accionante determina la situación que le causa el agravio de la siguiente manera:

“Que el Reglamento interno en cuestión que contradice la Ley de Universidades, al agregar esta nueva condición para optar los cargos referidos, cercena el derecho a los docentes universitarios que opten a dichos cargos, tal es su caso, por cuanto la Comisión Central electoral, en base a dicho Reglamento, le negó el derecho a inscribirse para las elecciones, como candidato a Vice-Rector de Investigación y Post-Grado aún cuando reúne todos los requisitos establecidos en la Ley de Universidades.

Que con esta actitud la mencionada Comisión Central Electoral, le viola su derecho al trabajo para el cual esta capacitado, lo discrimina con relación al resto de los que aspiren a este cargo, y se le obliga a renunciar a las disposiciones que establece el artículo 28 de la Ley de Universidades para optar a dicho cargo, “violándose con este acto en forma directa, flagrante e inmediata los artículos 50, 61, 82, 84 y 85 de nuestra Constitución Nacional”.

Tal como se deriva de los términos de la denuncia, el accionante denuncia una violación de la Ley de Universidades por parte de la norma reglamentaria y como consecuencia de ello, indirectamente se violan sus derechos constitucionales.

Ahora bien, la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal en relación a la acción de amparo ejercida contra normas, ha sostenido que debe entenderse que “el objeto o la materia de la acción de amparo fundada en este precepto es el acto de



aplicación de una norma que colida con la Constitución, por lo que actúa esta como la causa que puede dar origen a la violación de derechos fundamentales que se invoquen, pero no como el acto mismo causante de la lesión” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 8 de marzo de 1995, caso: Gobernador del Estado Carabobo contra Ley Presupuesto Estatal).

En el presente caso, se observa que no se trata de que al solicitante se le ha aplicado en su situación subjetiva una disposición normativa contraria a la Constitución, que lesione de forma directa, inmediata, particularizada y flagrante los derechos constitucionales denunciados; por lo que no habiéndose denunciado la violación de disposiciones constitucionales sino la violación de la Ley de Universidades y a causa de esto considera violados sus derechos constitucionales, la acción de amparo no puede prosperar, pues estaría fundándose el mandamiento en violación de Ley.

En efecto, en el presente caso, no encontramos ante un problema de legalidad que sobrepasa los límites de las potestades de esta Corte como Juez de Amparo.

De las consideraciones que anteceden ha quedado reducida la cuestión al problema de la verificación de la legalidad o no de la decisión asumida, por lo cual el amparo resulta improcedente y así se declara.

b. *Amparo contra conductas omisivas*

**CSJ-SPA (800)**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En cuanto a las denunciadas violaciones al derecho a la defensa y al de obtener oportuna respuesta, la jurisprudencia de este Máximo Tribunal ha establecido los supuestos en los cuales una acción de amparo constitucional es procedente para evitar la violación del derecho consagrado en el artículo 67 de la Carta Magna.

Ya en varias oportunidades se ha pronunciado este Máximo Tribunal al respecto. Así, lo hizo en sentencias, -constantemente reiteradas- del 11-07-90 (caso: José Emisael Durán Díaz) y del 3-08-92 registrada bajo el N° 372 (caso: Navío Jesús Salas G.). En esta última expresó:

“Efectivamente, los principios que se desprenden de la jurisprudencia sobre la materia respecto de la procedencia de una acción de amparo para el caso de silencio o conductas omisivas de la Administración en la resolución de un asunto o recurso, son las siguientes:

1° La conducta omisiva de la Administración debe ser absoluta y total, es decir, no procede la extraordinaria acción de amparo sobre la base de una supuesta violación del derecho de representar y de obtener oportuna respuesta, cuando aquella se hubiere pronunciado mediante un acto administrativo expreso, ya sea en el procedimiento constitutivo o al resolver la interposición de los recursos administrativos internos. Consecuentemente:

2° Ha de ocurrir la omisión ante una obligación genérica de pronunciarse, a cargo de la Administración, pero no ante una obligación específica que le haya sido impuesta por la Ley, ya que en este último caso habría de recurrirse más bien al recurso por abstención, contemplado en el artículo 42, ordinal 23, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De esta manera, la acción de amparo procedería ante el silencio, la omisión o la abstención de pronunciamiento del superior jerárquico -caso de autos-, pero sólo en los casos en que éste no se hubiere pronunciado acerca de la ficción de acto denegatorio prevista en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos, no desvirtuada ni confirmada por una decisión expresa del jerarca. Así se obligaría a la Administración a responder a la solicitud o petición planteada, para que posteriormente el peticionante pueda ejercer su derecho a la defensa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que, de lo contrario, no habría materia sobre la cual el juez pudiera decidir el recurso”.

En el presente caso -como puede inferirse de lo expuesto- no se dan los requisitos necesarios para la procedencia de la acción. Existe en efecto, un pronunciamiento expreso, mediante el cual el Inspector del Trabajo en el Estado Zulia declaró sin lugar el reenganche solicitado, acto administrativo dictado el día 12 de diciembre de 1994. Esta situación habría inútil -porque en nada contribuiría al restablecimiento de la situación jurídica infringida- un mandamiento del juez de amparo para que el Ministro de Trabajo se pronuncie sobre un caso. En efecto, ya existe una decisión de la autoridad inferior, confirmada en virtud del silencio ocurrido en los sucesivos recursos administrativos, lo que, en su momento, dejó o deja abierta, en principio, la vía contencioso-administrativa.

En efecto, casos como el presente, donde en la interposición del recurso jerárquico ante un acto administrativo expreso, el Ministro no responde en el lapso establecido por la ley, el ordenamiento legal venezolano le ofrece al recurrente el beneficio del silencio administrativo, que consiste en permitirle que pueda hacer uso del recurso contencioso que corresponda, tal como se encuentra regulado en los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Aún mas: si el acto expreso violare o amenazare de violación un derecho constitucional susceptible de restablecimiento inmediato, el administrado cuenta con la posibilidad de interponer, sin necesidad del agotamiento previo de la vía administrativa, una acción de amparo conjunta con el recurso contencioso administrativo correspondiente, todo conforme a las prescripciones del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por estos motivos es imposible sostener actualmente -conforme a nuestro Derecho positivo y con base en la progresiva evolución de la jurisprudencia- que la abstención de pronunciamiento del superior jerárquico, cuando exista acto expreso del inferior, pueda lesionar el derecho de representar y obtener respuesta contemplado en el artículo 67 de la Constitución. Así se declara.

CPCA

16-8-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La conducta omisiva de las autoridades con potestades administrativas que permiten la procedencia del amparo constitucional son las que se derivan de obligaciones genéricas de pronunciarse, y no ante obligaciones específicas que le sean determinadas o impuestas por Ley. Exigiéndose además que dicha omisión sea absoluta y total (que no haya pronunciamiento alguno por parte de la administración).**

La acción de amparo prevista en el artículo 49 de la Constitución de la República y desarrollado en la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y Garantías Constitucionales, ha sido caracterizada por su extraordinariedad, es decir, que sólo procede cuando por las vías procesales ordinarias se hace imposible el establecimiento inmediato de la situación jurídica existente, con anterioridad a las actuaciones, omisiones o vías de hecho que vulneren o amenacen de violación un derecho de rango constitucional.

Ahora bien, la jurisprudencia ha establecido los supuestos en los cuales una acción de amparo constitucional es procedente para evitar la violación del derecho consagrado en el artículo 67 de la Constitución, en el cual se dispone que: “todos tienen el derecho de presentar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos que sean de la competencia de estos, y a obtener oportuna respuesta”.

En efecto, se ha precisado que la conducta omisiva de las autoridades con potestades administrativas que permiten la procedencia del amparo constitucional son las que se derivan de obligaciones genéricas de pronunciarse, y no ante obligaciones específicas que le sean determinadas o impuestas por ley. Se exige, además que esa omisión sea absoluta y total, esto es, que no haya pronunciamiento alguno por parte de la Administración.

Lo contrario, aceptar el amparo en contra de abstenciones ante una obligación reglada específica de una determinada autoridad, sería desvirtuar las características propias que la jurisprudencia le ha ido atribuyendo a la acción de amparo ejercida en forma autónoma: a) la necesidad de violación directa e inmediata de normas constitucionales y b) el carácter extraordinario o especial del amparo.

En el presente caso, advierte esta Corte que lo que pretende el accionante es sólo la oportuna respuesta prevista en el artículo 67 de la Constitución, y no el derecho a acceder a los recursos subsiguientes -como parece haberlo considerado el “a-quo”- ni las que derivan de obligaciones legales específicas, así como tampoco cualquier otro tipo de conducta, por ello no resultan válidos los razonamientos del a-quo para declarar la inadmisibilidad de la acción propuesta.

#### DECISION

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y conociendo en consulta de la sentencia dictada por el Juzgado Superior en lo Civil Contencioso Administrativo y Tributario de la Circunscripción Judicial del Estado Lara en fecha 13 de junio de 1996, REVOCA dicha sentencia que declaró inadmisibile la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano LUIS HONORIO SIGALA, asistido por la abogada Diocelis Pérez Barreto contra el Gobernador del Estado Lara.

En consecuencia se ordena al Juzgado de origen admitir la presente acción, previa notificación del solicitante en amparo.

#### CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Corresponde a esta Corte decidir la apelación ejercida, por la parte accionada, contra la sentencia dictada por el tribunal *a quo* en fecha 15 de diciembre de 1993.

Para decidir esta Corte observa, como punto previo por razones de orden público que, a la petición formulada por el accionado de que se declare inadmisibile la acción de amparo ejercida por cuanto ya cesó la lesión. Al respecto se observa que ciertamente en fecha 27 de enero se dictó el veredicto del jurado que los accionados afirman. El cual cursa al folio 25.

En cuanto a dicho veredicto el Tribunal de la Carrera Administrativa estableció que “aun cuando han transcurrido nueve (9) meses desde que el jurado evaluador del trabajo de Ascenso de la Profesora OSDALIS VERA ROJAS, emitiera su dictamen, ha persistido el agravio” (sic).

Estima la Corte al respecto que la acción de amparo ejercida si era inadmisibile toda vez que, aunque la accionante denuncia como violados los derechos de petición, a la defensa y a la estabilidad laboral, todo ello deriva de un solo hecho; la omisión del jurado de dictar veredicto y del Consejo Directivo del Colegio Universitario “Cecilio Acosta” de tomar las medidas por esa tardanza.

Dicha conducta omisiva ceso al ser dictado el veredicto por el jurado y, si bien ello fue posterior a la demanda, en cambio fue anterior a la decisión referente a la admisibilidad, debido a las demoras judiciales probadas por la interposición de la demanda ante un tribunal incompetente. En efecto, en el momento de decidir sobre la admisión, y a se había configurado el supuesto de hecho del artículo 6, numeral 1, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Si bien no constaba en autos y, por ello, al Tribunal de la Carrera Administrativa no obró indebidamente al admitir la acción ello ya constaba en el expediente en el momento de dictar la sentencia de fondo, oportunidad en que el Tribunal de la Carrera Administrativa ha debido -por ser materia de orden público- revocar la admisión de la acción de amparo propuesta, lo que esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo debe hacer ahora. Así se decide.

Por las razones antes expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara CON LUGAR la apelación ejercida por la parte accionada, Colegio Universitario de los Teques “Cecilio Acosta”, contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 15 de diciembre de 1993, que declaró PARCIALMENTE CON LUGAR la acción de amparo intentada por la ciudadana OSDALIS JOSEFINA VERA ROJAS, la cual se REVOCA. En consecuencia, se declara INADMISIBLE la referida acción.

c. *Amparo contra sentencias*

a'. *Condiciones*

**CSJ-SPA (533)**

**1-8-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Sostiene el actor, en su escrito de solicitud, que el 20 de febrero de 1986 ejerció querrela ante el Tribunal de la Carrera Administrativa contra el acto del Contralor General de la República por el cual fue removido del cargo de Avaluador Fiscal. El 8 de febrero de 1996 la violación de los artículos 84, 85 y 68 de la Constitución, pero que en definitiva lo que cuestiona es el hecho de que dicho tribunal, al momento de decidir la apelación ejercida contra un fallo del Tribunal de la Carrera Administrativa, hizo una interpretación, a su forma de ver inconstitucional por desconocer la carrera administrativa, de la normativa legal aplicable, concluyendo en la constitucionalidad del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República y que los actos del Contralor dictados en su contra con fundamento en el Estatuto se ajustaban al Derecho.

Ello motiva a la Sala a declarar la inadmisibilidad de la acción ejercida, porque su fundamentación escapa de los supuestos especiales y extraordinarios que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo exige para el amparo contra sentencias judiciales, al no imputarse a la Corte Primera en el fallo impugnado, actuaciones fuera de su

competencia constitucional, cometiendo vicios de abuso de poder o extralimitación de funciones, sino solo se objeta la interpretación y criterio que asumiera en relación con el indicado Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, lo cual, evidentemente, es ejercicio de la competencia que a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo le corresponde, como a todo órgano judicial, dentro del amplio poder de apreciación y valoración del derecho, de los hechos controvertidos y los alegatos en el proceso.

En consecuencia, la Sala desestima, in limine litis, la acción de amparo inter-puesta por no cumplirse los requisitos especiales de la acción a que alude el artículo 4° de la Ley Orgánica de Amparo. Así se declara.

**CSJ-SPA (717)**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, en la presente acción autónoma de amparo nos encontramos en presencia del supuesto consagrado en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales, pues la presunta agravante es la Corte primera de lo Contencioso Administrativo, la cual es un Tribunal colegiado de la República y, por lo tanto, debe ser dilucidado este proceso dentro de los estrictos límites consagrados en la referida disposición legal, que dispone:

*“Artículo 4. Igualmente procede la acción de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional. (...omissis...)”*

Se aprecia de la lectura de la norma parcialmente transcrita que el amparo procede contra un Tribunal de la República cuando éste “*actuando fuera de su competencia*”, dicte una resolución (sic), sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional, con lo cual legislador en todo momento se refirió, única y exclusivamente, a decisiones o actuaciones judiciales que lesionan los derechos o garantías constitucionales de un sujeto en particular, bien sean éstas simples actos de trámite, decisiones -interlocutarias o definitivas- o actos de ejecución.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa el accionante pretender que se le ampare contra las supuestas omisiones en que ha incurrido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo al no haberse pronunciado, hasta el momento, sobre el recurso de abstención que por él fuera intentado contra la Universidad Central de Venezuela (recurso del cual alega no es competente dicha Corte, conforme a lo dispuesto en el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y no haberse inhibido de conocer del referido recurso de abstención los Magistrados Teresa García de Cornet, Gustavo Urdaneta Troconis, María Amparo Grau y Lourdes Wills Rivera, a pesar de ser docentes de la Universidad Central de Venezuela y, en consecuencia, dependientes de ella; no pudiendo ser dichas supuestas omisiones objeto de amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales, pues el mismo solo procede contra actuaciones positivas dictadas por los Tribunales de la República en ejercicio de su función jurisdiccional, y no contra sus omisiones, ya que al no estar tipificadas éstas dentro del supuesto de procedencia de la acción consagrado en la referida disposición legal, deben ser excluidas por interpretación en contrario.

En efecto, el admitir que por motivos distintos a los consagrados en la propia Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales se interpongan acciones con pretensiones de amparo contra un Tribunal de la República, podría implicar la interferencia de un Juez sobre otro que conoce de un determinado objeto litigiosos; violando así el principio de autonomía e independencia de los órganos del Poder Judicial consagrado en el artículo 205 de la Constitución de la República mas aún cuando el ordenamiento procesal vigente dota a los partes de los distintos medios y recursos ordinarios para la protección de sus derechos e intereses en el marco de un proceso.

En el asunto que nos ocupa, el hoy accionante en amparo disponía de la posibilidad que le es conferida por el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, de recusar a aquellos Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que considere se encuentran incursos en alguna de las causales de recusación contenidas en la ya citada disposición, pero no puede pretender por la vía extraordinaria del amparo conseguir aquello que ya le es dado a través de otros medios ordinarios, pues significaría vaciar de contenido nuestro ordenamiento jurídico para sustituirlo en cada caso por la acción extraordinaria del amparo. Idéntica consideración merece la supuesta omisión de pronunciamiento que desde el 27 de febrero del año en curso se ha abstenido de efectuar la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo sobre el recurso de carencia propuesto, ya que existen medios precisos para la protección del recurrente en ese caso, los cuales a saber son la acción civil o de queja (ordinal 4° del artículo 830 del Código de Procedimiento Civil) y la acción penal (artículo 207 del Código Penal), ambas acciones por denegación de justicia. Así se declara.

**CSJ-SPA (608)**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

**La Corte analiza las reglas que determinan la procedencia de la acción de amparo ejercido contra decisiones judiciales.**

El amparo constitucional, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley Orgánica de Amparo, puede ser ejercido contra decisiones judiciales, siempre que éstas hubiesen sido dictadas fuera de la competencia del tribunal y en violación directa e inmediata de derechos y garantías constitucionales. Si bien esta figura, en un primer momento, podría considerarse atenta contra la cosa juzgada, es el caso que ello solo es aparente porque no puede hablarse de inmutabilidad en la decisión de un proceso cuando en éste el órgano judicial hubiese usurpado funciones que corresponden a otro poder del Estado o actuado con abuso y extralimitación de poder y, en definitiva, hubiese emitido una resolución que viole flagrantemente los derechos fundamentales que la Constitución garantiza.

Es pues, el amparo contra sentencias, una institución que coadyuva en un Estado de Derecho, porque si se acepta que los derechos y garantías constitucionales son uno de los valores de mayor importancia para el Estado debe rechazarse, de plano, que los actos emanados de uno de los poderes públicos -concretamente del Poder Judicial- sean insusceptibles de revisión o control por esta vía.

De forma que, para lograr un equilibrio entre el respeto de tales valores supremos del Ordenamiento y, a la vez, no desarticular todo el sistema judicial mediante el desconocimiento de su característica principal -la cosa juzgada-, si bien se ha contemplado legalmente -en concordancia con los términos amplios establecidos en el artículo 49 de la Constitución- la posibilidad de interponer acciones de amparo constitucional

contra fallos y resoluciones judiciales, la procedencia de tales acciones ha quedado restringido solo a casos graves, de naturaleza netamente constitucional, y por tanto excepcionales, en los que sea evidente una actuación judicial fuera de todo contexto y violaciones flagrantes de derechos o garantía fundamentales.

No puede ser el amparo contra sentencias, entonces, un mecanismo para cuestionar los criterios, argumentos e interpretaciones vertidos por los tribunales al momento de decidir un asunto concreto, ni tampoco un instrumento procesal que tenga por finalidad el plantear de nuevo, ante un tribunal que funja como superior del que emitiera el acto judicial cuestionado una controversia ya totalmente decidida, con fuerza de cosa juzgada material. Debe quedar esa figura, por tanto, para casos extremos en que lo que se discuta no sea la justeza al derecho y recta interpretación de la ley por un órgano judicial sino actuaciones de éste apartadas de su función de juzgar y que ello hubiese acarreado violaciones flagrantes, directas e inmediatas, de derechos o garantía constitucionales.

Debe tenerse en consideración, como refuerzo de lo expresado, que los jueces cuentan constitucionalmente de autonomía e independencia al decidir, por lo que si bien deben ajustarse a la Constitución -en primer lugar- y a las leyes al resolver una controversia, queda siempre en su desempeño un amplio margen de valoración del Derecho aplicable a cada caso, por el cual pueden interpretarlo y ajustarlo a entendimiento, que es parte de su función de juzgar y que, por consiguiente, escapa de la revisión que podría hacerse por la vía del amparo constitucional contra sentencias.

Con base en lo expuesto y estudiando el caso concreto dentro de las estrictas reglas que determinan la procedencia de la acción de amparo ejercido contra decisiones judiciales, se observa, luego de leída la solicitud del actor y de estudiado el expediente y sus anexos -que demuestran prácticamente en su totalidad el camino procesal seguido por la Corte Primera para dictar la sentencia cuestionada, que el presente amparo constitucional carece de los elementos que lo harían procedente por cuanto, primero, de ninguna forma tiene de demostrar la existencia de una usurpación de funciones o abuso de poder del tribunal al emitir su fallo y, segundo, no luce violado derecho constitucional alguno de forma directa e inmediata sino que los argumentos del actor están dispuestos en el sentido de cuestionar las interpretaciones de la Ley Orgánica del Sufragio y las fundamentaciones vertidas por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en la decisión del recurso de nulidad electoral de las elecciones para Gobernador del Estado Táchira, lo cual -como se ha dicho- escapa de la figura del amparo contra sentencias al ser ello parte de la función jurisdiccional del tribunal al momento de decidir.

En efecto, los argumentos del accionante en contra sentencia del 18 de junio de 1996 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no permiten a esta Sala concluir que aquella hubiese usurpado funciones que constitucionalmente corresponden al Poder Legislativo o al Ejecutivo o que su actuación fuese arbitraria, con abuso o extra-limitación de poder, tampoco que se hayan violado derechos constitucionales del actor.

Que hubiese la Corte Primera interpretado de una forma u otra siempre dentro de su potestad valorativa y de entender el derecho- las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio a los fines de determinar la procedencia de los alegatos de nulidad de elecciones o de actas de escrutinio en el juicio seguido por el accionante, o que hubiese dado por probado o no ciertos hechos durante el proceso, no constituye un acto judicial viciado, de inconstitucionalidad ni acarrea violaciones de derechos constitucionales, que hagan procedente el extraordinario medio del amparo contra sentencias. Es más, es incierto que en el fallo cuestionado se declarara la existencia de vicios que afectaren la nulidad de 454 actas de escrutinios y que éstas no hubiesen sido anuladas, ya que solo se determinaron la

existencia de irregularidades en ellas -que no necesariamente acarrearían su anulación- a los fines de determinar si era pertinente declarar el fraude masivo denunciado por el accionante, lo que no constituye de forma alguna una conducta inconstitucional de ese tribunal sancionable por la vía del amparo.

En consecuencia, no puede hablarse que en el proceso seguido ante la Corte Primera o con la decisión misma se hubiese violado de forma directa e inmediata el derecho a la defensa, o al debido proceso, ni mucho menos de violaciones de los derechos a la igualdad, a ejercer cargos públicos, al no predominio de algún partido político y a tener gobiernos elegidos legítimamente, al no existir según ha constatado la Sala, una actuación apartada de la función jurisdiccional de la Corte Primera al dictar el fallo cuestionado del 18 de junio de 1996, por lo que es concluyente la improcedencia de esta acción de amparo constitucional y su consiguiente desestimación. Así se declara.

**CSJ-SPA (718)**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**Procede el ejercicio de la acción de amparo constitucional contra decisiones judiciales, siempre que estas sean dictadas fuera de la competencia del tribunal y en violación directa e inmediata de derechos y garantías constitucionales.**

Como puede observarse ha sido ejercida acción de amparo contra una decisión judicial de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo, donde se dispone en su parte inicial que "...procede la acción de amparo cuando un Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional".

En estos casos de acuerdo con lo establecido en el artículo indicado, el presupuesto procesal para la procedencia del amparo constitucional contra decisiones judiciales es que el tribunal haya actuado fuera de su competencia y que, a su vez, se produzca una violación de derechos constitucionales. La jurisprudencia ha sostenido -principios que una vez mas se reiteran- que la expresión "actuando fuera de su competencia" a que alude el mencionado artículo "no se refiere solo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, como también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de funciones, y en consecuencia esa actuación lesione o vulnere derechos o garantía constitucional. En efecto, el Juez aún actuando dentro de la competencia entendida esta en el sentido procesal estricto, puede hacerse indebido de las facultades que le están atribuidas para fines totalmente distintos al que se le confirme o actuar haciendo uso indebido de ese poder independientemente del fin logrado y dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional" (vid. sentencia de la Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1989, caso: El Crack, C.A.)

Por ello es que la Sala ha advertido que el amparo contra sentencias no es un medio idóneo para plantear nuevamente ante un tribunal el asunto que ya fue resuelto por otro mediante sentencia firme -por cuanto no actúa el juez de amparo como una segunda o tercera instancia sino un tribunal de la constitucionalidad de un fallo judicial-, y que, en consecuencia, en caso de que lo que se cuestione al fallo no sean las vulneraciones constitucionales de suma gravedad indicadas -la usurpación de funciones o el abuso de poder-, sino la apreciación o el criterio del juzgador sobre los hechos controvertidos o el derecho aplicable, entonces, la acción deberá ser desestimada por el juez (vid. decisión del 06-10-9, casos "Lácteos de Venezuela").



Con base en los principios jurisprudenciales sucintamente expuestos en el caso concreto se observa que el apoderado del actor le imputa a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 8 de febrero de 1996 la violación de los artículos 68 y 69 de la Constitución pero que en definitiva lo que cuestiona es el hecho de que dicho tribunal al momento de decidir la apelación ejercida contra un fallo de Tribunal de la Carrera Administrativa hizo una interpretación a su forma de ver errada por la cual no consideró que el acto administrativo de destitución impugnado era legal y que a pesar de los permisos médicos expedidos el retiro del accionante de la Administración fue justificado y ajustado a la previsión del artículo 62, ordinal 4°, de la Ley de Carrera Administrativa. En otras palabras no cuestiona el representante del accionante una actuación en sí de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que haya lesionado sus derechos, sino la interpretación y valoración, tanto pruebas presentadas como del derecho que ese tribunal hizo en relación con la acción que ejerció.

Ello motiva a la Sala a declarar la inadmisibilidad, de plano de la acción de amparo interpuesta, porque su fundamentación escapa de los supuestos especiales y extraordinarios que el artículo 4° de la Ley Orgánica de Amparo exige para el amparo contra sentencias judiciales, al no imputarse a la Corte Primera en el fallo impugnado, de forma alguna el actuar fuera de su competencia constitucional, cometiendo vicios de usurpación de funciones o de abuso de autoridad, sino solo objetarle la interpretación y posición asumida en relación con la controversia de carácter funcional planteada, lo cual evidentemente, es parte de la competencia que a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo le corresponde, como a todo órgano judicial, dentro del amplio poder de apreciación y valoración de los hechos controvertidos y las alegaciones en el proceso.

**CPCA****20-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la acción de amparo interpuesta contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Civil, Contencioso-Administrativo y Tributario de la Región Centro-Occidental, también en materia de amparo.

Con tal fin, considera esta Corte necesario hacer referencia a sentencia de fecha 2 de mayo de 1996 (caso Síndico Procurador del Municipio Girardot del Estado Aragua), en la que este mismo órgano jurisdiccional señaló lo siguiente:

“En el presente caso, nos encontramos frente a una acción de amparo contra una sentencia dictada también en un juicio de amparo.

“(…)

“Ahora bien, dispone el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales lo siguiente:

*Artículo 35.* Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieran apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días’.

Es decir la vía de un nuevo amparo no estaba abierta para la decisión que se acciona puesto que, habiéndola dictado el Juzgado Superior Civil (Bienes) y Contencioso-Administrativo de la Región Central conociendo en primera instancia como Juez contencioso administrativo, la referida decisión debía necesariamente subir a esta Corte bien en apelación o bien en consulta, en un proceso de amparo.

“Siendo ello así, a tenor de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 6 *eiusdem* la acción de amparo resulta inadmisibles puesto que la referida decisión -como se dijo- ha de ser revisada por esta Corte y en consecuencia estamos en presencia de un medio judicial preexistente y así se declara”.

Observa esta Corte que el supuesto de inadmisibilidad antes mencionado se refiere a los casos en que la decisión accionada resuelve en primera instancia una acción de amparo y, por tanto, está sometida a revisión, sea por vía de apelación o de consulta.

Ahora bien, en el caso de autos no estamos en presencia de tal supuesto, toda vez que, precisamente, la decisión contra la cual se acciona fue tomada por el referido Juzgado Superior como si fuera de última instancia.

Establecido lo anterior, pasa esta Corte a pronunciarse sobre la procedencia o no de la presente acción de amparo, para lo cual se observa lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos Garantías Constitucionales, que es del tenor siguiente:

“Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional”.

Como se puede apreciar, el presupuesto procesal para la procedencia del amparo constitucional contra decisiones judiciales es que -además de haber violado un derecho constitucional, como ocurre en toda acción de amparo- el tribunal haya actuado fuera de su competencia. Sin embargo, ha sostenido la jurisprudencia de manera reiterada que la expresión “actuando fuera de su competencia” contenida en el mencionado artículo, no se refiere solo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino que también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de atribuciones y, en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales.

En efecto, el juez, aun actuando dentro de su competencia, entendida esta en el sentido procesal estricto, podría en algún caso hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas, para fines totalmente distintos al que se le confirió, o actuar haciendo uso inapropiado de ese poder, independientemente del fin logrado, y de tal forma, dictar una decisión u ordenar un acto que lesione un derecho constitucional, lo cual tendría que ser corregido por la vía del amparo (ver sentencias de la Sala Político Administrativa del 12 de diciembre de 1989, 4 de julio de 1990, 6 de octubre de 1992 y 11 de febrero de 1993, entre otros casos: El Crack, C.A., Milchen Venezuela Corporation, Lácteos de Venezuela e Industrias Lácteas del Táchira, C.A. -Ilateca-).

En el presente caso, los apoderados actores denuncian la violación de las garantías constitucionales al debido proceso y a ser juzgado por sus jueces naturales, contenidas en los artículos 68 y 69 de la Constitución, respectivamente, por cuanto a su inicio “(...) el Tribunal civil que decidió en primera instancia invalidó la esfera de competencia del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo, y esta a su vez, al decidir como una segunda instancia, invadió el campo de competencia de esta Corte Primera”.

Por su parte, el Juzgado Superior Civil Contencioso Administrativo y Tributario de la Región Centro Occidental, autor del fallo accionado, no presentó el informe que le fue requerido por esta Corte.

Respecto de la presentación del referido informe cuando se trata, como en el presente caso, de una acción de amparo interpuesta contra una decisión judicial, ha precisado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia

de fecha 22 de mayo de 1989 (caso: El Alcaraván, S.A. vs. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo), que el mismo no es esencial y que, por tanto, su comisión no acarrea la aplicación de la consecuencia prevista en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y garantías Constitucionales, como lo es, la aceptación de los hechos incriminados por la parte actora, toda vez que la autonomía de los funcionarios del Poder Judicial consagrada en el artículo 205 de la Constitución impide que se obligue al Juez autor de la sentencia accionada a defenderla ante el Tribunal que conozca de la acción de amparo que ha sido interpuesta en su contra.

Asimismo, esta Corte ha considerado que no siempre es necesario solicitar información al Tribunal autor de la decisión accionada, puesto que cuando existen en la solicitud y sus anexos elementos suficientes para pronunciarse, el Juez debe hacerlo sin más dilación (ver sentencia del 28-3-96, caso Sucesión de la ciudadana Candelaria Hernández Espinoza vs. Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital y del 2-5-98, caso Sindico Procurador del Municipio Girardot del Estado Aragua vs. Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Central).

Se observa, pues, que en el presente caso el hecho imputado por la parte actora al referido de los derechos constitucionales ya indicados, es el que siendo competente para conocer en primera instancia de la acción de amparo incoada en su contra por el abogado OSWALDO ALZURU HERRERA inscrito en el Impreabogado N° 14.112, actuando como apoderado judicial de los ciudadanos SANTOS RUSO MILITELLO y MATIAS MASARACHIA DE CARADONNA, haya decidido como alzada del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil Mercantil, Agrario del Tránsito del Trabajo y Estabilidad Laboral del Segundo Circuito de la Circunscripción judicial del Estado Portuguesa, que conoció de la referida acción de amparo sin ser -a juicio de la parte accionante- competente para ello; y en consecuencia, al decidir como segunda y última instancia le ha impedido ejercer el correspondiente recurso de apelación contra dicho fallo ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, violando “(...) indirectamente, el principio de doble instancia que rige en nuestro proceso, al no cumplirse las dos instancias auténticas”.

Al respecto, esta Corte observa que, ciertamente, el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito, del Trabajo y Estabilidad Laboral del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa conoció de la referida acción de amparo de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que prevé lo siguiente:

“Cuando los hechos, actos u omisiones constitutivos de la violación o amenaza de violación del derecho o la garantía constitucionales se produzcan en lugar donde no funcionen Tribunales de Primera Instancia, se interpondrá la acción de amparo ante cualquier Juez de la localidad quien decidirá conforme a lo establecido en esta Ley. Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la adopción de la decisión, el Juez la enviará no consulta al Tribunal de Primera Instancia competente”.

Con respecto al mismo, esta Corte ha señalado, en sentencia del 3 de mayo de 1995 (caso: Yomi Enrique Estrive Carrera), lo siguiente:

“El precepto transcrito establece una competencia excepcional para aquellos casos en que el tribunal de Primera Instancia que debe conocer de la acción de amparo no se encuentre en la localidad en la que se han producido los hechos, actos u omisiones violatorios de los derechos o garantías constitucionales. En estos

casos la Ley permite que la acción de amparo no se encuentra en la localidad en la que se han producido los hechos, actos y omisiones violatorios de los derechos o garantías constitucionales. En estos casos la Ley permite que la acción sea interpuesta por ante cualquier Juez de la localidad, al cual asumirá, por imperio de esta norma, la competencia para decidir el asunto en forma definitiva; hecho lo cual, se remitirán las actuaciones en consulta al Tribunal que ostenta la competencia natural para comprar en primera instancia de la acción de amparo”.

Es por ello que el prenombrado Juzgado Primero de Primero Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito, del Trabajo y de Estabilidad Laboral del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa remitió en consulta, a los fines de revisión, su fallo al Juzgado Superior en lo Civil Contencioso-Administrativo y Tributario de la Región Centro-Occidental (ver folio 38); en consecuencia, éste último, como tribunal competente para conocer en primera instancia de dicha acción, por haber sido interpuesta contra una autoridad municipal, no podría conocer -como declaró hacerlo- en apelación de la referida acción de amparo.

Es claro, pues, que el referido Juzgado Superior al conocer y decidir la acción de amparo como si fuera segunda instancia, actuó fuera de su competencia, dado que era competente para conocer en primera instancia. Simultáneamente, con ello, violó los derechos al debido proceso y a ser juzgado por los jueces naturales (artículos 68 y 69 Constitución) invocados por la parte actora, al ordenar en el dispositivo del fallo que ahora se accione ‘(...) bájese el expediente en su oportunidad legal’, eliminando con ello la segunda instancia que en dicho proceso correspondía a esta Corte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en concordancia con el ordinal 4° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y cercenando con ello el derecho que asiste a la parte desfavorable con dicho fallo, que ahora es parte actora, a ejercer el correspondiente recurso de apelación o bien que el mismo sea revisado por vía de la consulta prevista en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Es por ello que esta Corte debe declarar con lugar la presente acción de amparo. Sin embargo, dada la naturaleza de la lesión, no procede revocar -como lo solicita la parte actora- al fallo accionado, pues el restablecimiento adecuado de la situación infringida consiste -a juicio de la Corte- en dejar sin efecto la orden de bajar el expediente contenida en la sentencia de fecha 15 de junio de 1994, y notificar a las partes, indicándoles que dicho fallo es de primera instancia y que, a partir de su notificación, correrá el lapso para apelar de él, así como que a falta de apelación, se remitirá en consulta de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

b'. *Notificación al tribunal que dictó la sentencia*

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En relación con el planteamiento formulado por el apoderado actor, en el sentido de que no hace falta notificar al Juez para que presente informe porque la sentencia se basta por sí misma, esta Corte estima necesario reiterar una vez más el criterio de considerar conveniente notificar al titular del tribunal autor de la sentencia, de la acción de amparo incoada contra ésta, a fin de que, de estimarlo oportuno, informe a esta Corte sobre el particular.

En atención a los razonamientos anteriormente expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ADMITE la presente acción y ORDENA notificar al titular del referido tribunal a fin de que, de estimarlo conveniente, informe a esta Corte en el lapso de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de su notificación, acerca de las pretendidas lesiones constitucionales.

E. *Condiciones de admisibilidad*

a. *Legitimación activa*

**CSJ-CP (835)**

**30-07-96**

Magistrado Ponente: Rafael Alfonso Guzmán

Caso: Nicolas Vegas Rolando y María Elena Armas

Al respecto, debe reiterarse, por ser plenamente aplicable al caso de autos, el criterio jurisprudencial emanado de la Sala Político Administrativa, atinente a la legitimación activa en el proceso de amparo:

*“La Corte comparte plenamente el criterio expresado acerca de la singularidad de la legitimación activa en el juicio de amparo, pues aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objetivo fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas. Por ello, la doctrina ha afirmado con justeza, no sólo que la impulsión del recurso de amparo debe quedar en manos del afectado y debe envolver la existencia de un agravio que ha de ser personal y directo, sino también que ‘la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al individuo quejoso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo que la decisión final que recaiga no tenga efectos en otros casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia’. (Angel Francisco Brice: El Decálogo del Amparo, citado por Esteban Agudo Freytes, op. cit., pág. 673)”.*

*“Piénsese, efectivamente, en la hipótesis de que, accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaración de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta, y que, con anterioridad, a través de un mandato judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificablemente importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado. Las consecuencias anómalas que esta situación crearía se presentan tan claras que no requieren mayores comentarios”.*

(...omissis)

*“Ahora bien, ya ha quedado establecido en los Capítulos precedentes de este fallo, que la acción de amparo no tiene efectos absolutos, erga omnes, propios de la ac-*

*ción de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, sino efectos relativos inter partes, es decir, que el mandamiento de amparo sólo puede cubrir específicamente a los sujetos intervinientes en ese proceso”.*

Lo señalado con anterioridad, aunado a la circunstancia de que tampoco deducen los actores un interés legítimo, personal y directo en la tutela del derecho constitucional que se pretende menoscabado o vulnerado por los citados textos normativos, como presupuesto indispensable para obtener su reconocimiento y vigencia por medio de sentencia judicial, obligan a esta Corte a declarar la absoluta inadmisibilidad de la pretensión de amparo, como en efecto así se declara.

**CSJ-SPA (775)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ha sido criterio jurisprudencial reiterado que la interposición conjunta de curso de anulación y acción de amparo, como lo prevé el artículo 5°, primera para de la Ley Orgánica de Amparo, constituye la conjunción de un recurso contencioso-administrativo con una especie de medida cautelar -especialísima en cuanto a sus condiciones de procedencia y a sus efectos- que permite el juez pronunciarse inmediatamente sobre si existe presunción de violación de derechos constitucionales por parte de los actos administrativos impugnados y, de ser el caso, ordenar su urgente suspensión de efectos, dejando a salvo el mejor conocimiento del juez del asunto que puede acarrear, en cualquier momento, pero especialmente al dictar sentencia definitiva, la revocación de la medida cautelar de amparo dictada anteriormente.

En cuanto al procedimiento a seguir, dado el carácter cautelar que se ha atribuido a la medida de amparo conjunto, constantemente la Sala venía decidiendo tal solicitud provisional de manera urgente, haciendo uso del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo aunque, dependiendo de las circunstancias, podía decidirse abrir el procedimiento contradictorio establecido en los artículos siguientes de esa Ley. Sin embargo, ahora que se ha anulado el artículo 22 de esa Ley, es el caso que la naturaleza cautelar que -se insiste- se ha atribuido a esta modalidad de amparo -donde los principios de inmediatez, instrumentabilidad, mutabilidad y accesoriadad están presentes- hace forzoso para el Máximo Tribunal el decidir de la misma manera urgente e inmediata esa solicitud preventiva, tal como se hace en nuestro Ordenamiento con todas las medidas cautelares previstas. Por lo que, en el caso de autos, se pasa a decidir sobre la procedencia o no de la solicitud cautelar de amparo seguidamente, con fundamento en el mismo segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo que alude a una decisión del juzgador “...en forma breve, sumaria y efectiva...”, y con base en la documentación que cursa en el expediente.

**CPCA**

**27-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En primer lugar, este Corte debe determinar el objeto sobre el cual versa el procedimiento de autos. Al efecto, se observa que el accionante denunció en su libelo tanto la violación de su derecho a ser elegido, como la violación del derecho a elegir del electorado del Estado Aragua. No obstante, el tribunal que conoció originalmente de este procedimiento sólo se pronunció en torno a la violación del derecho a ser elegido del ciudadano LEONARDO JOSE CHALO, y omitió todo pronunciamiento en torno a la obra denuncia. No mediando explicación alguna para esta omisión de pronunciamiento, toca a esta Corte determinar si esa denuncia debe formar parte del objeto del amparo que ahora analiza.

A tal fin, se observa que el accionante asegura en su libelo que la no inscripción de su candidatura constituye una violación del derecho a elegir del “pueblo de Aragua”. Ahora bien, sin entrar a considerar el fondo de la denuncia, se observa que el accionante señala que una conducta del accionado afecta los derechos de un grupo de personas diferentes a él mismo, de quienes no alega tener ni demuestra representación alguna. De este modo, el accionante no demostró legitimación alguna con la cual pudiese sostener su cualidad en esta acción, con la que se pretendía amparar los derechos de terceros, por lo que debió el tribunal que conoció originalmente -y, ante su omisión, debe esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo- declara INADMISIBLE esta solicitud de amparo.

Observa la Corte que la acción no fue interpuesta el 29 de septiembre de 1993, sino el 30 del mismo mes, como se desprende de nota de recepción estampada por la Secretaria del tribunal (folio 5). Por tanto, ya para ese momento era imposible restablecer la situación jurídica pretendidamente infringida, en los términos en que fue solicitado por el accionante. Por tanto, obro adecuadamente el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región capital, con sede en Maracay, debiendo esta Corte confirmar la decisión de inadmisibilidad pronunciada por el mismo. Así se declara.

b. *Fundamentación de la acción*

**CPCA**

**27-11-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Romana del Valle Valero K. vs. INAVI

Corresponde a esta Corte verificar la corrección ordenada a la accionante, en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, relativo a los requisitos de admisibilidad, y a tal efecto observa:

No consta en el escrito corregido ni en la solicitud de amparo, la fecha exacta en que la accionante tuvo conocimiento del acto que alega como violatorio de sus derechos, esto es, la fecha en que tuvo conocimiento de la venta realizada por el Instituto Nacional de la Vivienda a la Ferretería y Construcción Aguachina.

Así mismo, observa esta Corte que la accionante en su escrito de corrección omitió nuevamente el señalamiento de los derechos o garantías constitucionales presuntamente violados o amenazados de violación, requisito exigido por el numeral 4° del artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y Garantías Constitucionales, y en el escrito se limitó a colocar que “le tumbaron su casa (...) lo cual viola un derecho constitucional (...) y la dejaron sin vivienda”.

Además estima esta Corte, que el petitorio sigue resultando confuso e impreciso, pues el escrito de amparo se plantea a fin de lograr “mandamiento de amparo constitucional” y el restablecimiento de la situación jurídica violada que garantiza a todos los ciudadanos de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”, y en el escrito contentivo de las correcciones, nada agregó al respecto.

Ahora bien, esta Corte considera que al no haber aclarado la accionante ninguno de los aspectos anteriores, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe esta Corte declarar inadmisibile la presente acción de amparo. Así se decide.

Por las razones anteriormente expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara INADMISIBLE la acción de amparo intentada por la ciudadana ROMANA DEL VALLE VALERO KELLY, asistida por el abogado RAFAEL BLANCO VERDU, antes identificados, contra el INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

c. *Ausencia de consentimiento*

a'. *Consentimiento expreso*

**CSJ-SPA (586)**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

La violación de los derechos y garantías constitucionales que puedan dar lugar al ejercicio de una acción de amparo, no debe ser consentido por el agraviado.

En efecto, el ordinal 4° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, señala que no se admitirá la acción de amparo.

“Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente por el agraviado...” (omissis).

La norma antes transcrita especifica que existe consentimiento expreso cuando han transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en las leyes especiales o en su defecto, seis (6) meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido.

Tal y como está concebida la Ley, la inadmisibilidad de la acción de amparo, se verifica cuando han transcurrido mas de seis (6) meses después de ocurrida la violación o amenaza de violación. Por lo tanto, en virtud del interés procesal personal y actual, la acción de amparo no procede frente a violaciones que han sido consentidas expresa o tácitamente.

De manera que entendió el legislador que si el accionante en amparo no acude en el tiempo oportuno a la vía judicial, es porque asume y consiente la violación o amenaza de sus derechos.

Las precedentes consideraciones resultan relevantes para el caso concreto, sobre todo porque el propio actor expresa en su solicitud de amparo constitucional que:

“I El Expediente N° 92-13.810 (Acción de Amparo Constitucional Autónomo) incoado en fecha 23-3-90 (NOVENTA) ... (omissis)

II Otro Expediente N° 90-11-449 (RECURSO DE ABSTENCION) incoado en fecha 28-8-90 también permanece aún en la citada...” (omissis)

De manera que al haber transcurrido un lapso de seis (6) años que evidentemente rebasa el tiempo contemplado por el legislador, constituye plena prueba del consentimiento por parte del agraviado; motivo por el cual resulta aplicable la causal antes señalada y así se declara.

En base a las anteriores consideraciones, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA INADMISIBLE la acción de amparo constitucional interpuesta por el ciudadano AMADO NELL ESPINA PORTILLO, antes identificado, en contra de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.



b'. *Consentimiento tácito***CPCA****11-9-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Ahora bien, de conformidad con el numeral 4° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no procede la admisión del amparo cuando el acto denunciado como violatorio de los derechos o garantías constitucionales haya sido consentido expresa o tácitamente por el agraviado y en tal sentido, establece que hay consentimiento expreso, cuando hubieren transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en leyes especiales o en su defecto seis (6) meses después de la violación o la amenaza de violación del derecho protegido.

En este sentido, observa la Corte que la presente acción de amparo fue interpuesta el 06 de marzo de 1995 y de la documentación que cursa a los autos puede constatar que el accionante tuvo conocimiento del acto que motivó su solicitud de amparo desde el año 1992, pues en fecha 10 de julio de ese año, apeló del auto de fecha 08 del mismo mes y año, dictado por el Juzgado Cuarto de Primera Instancia de Familia y Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, el cual se fundamentó en dicho documento autenticado. De manera que, en el presente caso, se configura la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 4° del artículo 6 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por haber transcurrido sobradamente el lapso de seis (6) meses aludido en dicha norma, entre la ocurrencia del hecho que motivó la acción de amparo y su efectiva interposición ante esta Corte. Asimismo, el ciudadano WILFREDO LUNA al ejercer el mencionado recurso de apelación, impugnó de manera indirecta el documento autenticado en fecha 10 de junio de 1992, por la Notaría Pública Trigésima Octava de Caracas, que sirvió de base a la decisión objeto de su recurso, por lo cual se configura igualmente el supuesto contemplado en el numeral 5° del citado artículo 6 ejusdem, dado que el accionante optó por recurrir a las vías judiciales ordinarias y además, en virtud de dicha actuación se dictó una sentencia a su favor, tal como quedó expuesto precedentemente.

En mérito de los anteriores razonamientos, debe esta Corte declarar inadmisibile la presente acción de amparo constitucional y así se decide.

d. *Inexistencia de medio judicial ordinario***CPCA****8-8-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Se observa al respecto que, luego de introducida la solicitud de amparo, comparecieron los abogados ALLAN BREWER-CARIAS, CARLOS AYALA CORAO, DOLORES AGUERREVERE VALERO y RAFAEL J. CHAVERO GAZDIK, actuando todos como apoderados judiciales de la sociedad mercantil INVERSIONES BUSHEL, C.A., con el objeto de oponerse a que la misma sea admitida, a cuya participación se opone, a su vez, el accionante por considerarla extemporánea.

En opinión de la Corte, cualquier pronunciamiento sobre la oportunidad y pertinencia de uno y otro escrito es totalmente irrelevante, dado que la admisibilidad de la acción corresponde al juez examinarla de oficio, revisando todas las posibles causales de inadmisibilidad, hayan o no sido alegadas en el procedimiento. Por tanto, procederá sin mas tardanza a pronunciarse sobre la admisibilidad de la presente acción, para lo cual se observa:

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurrido tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieron apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días”.

En el presente caso, la decisión accionada ha sido dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, conociendo en primera instancia como juez contencioso-administrativo competente para conocer de la acción de amparo decidida en dicho fallo, el cual ha subido a esta Corte (expediente N° 96-17978) por vía de la consulta obligatoria a que se refiere la disposición antes transcrita, y actualmente está pendiente la decisión de esta Alzada al respecto.

Ya en un caso similar decidió esta Corte lo siguiente:

“En el presente caso, nos encontramos frente a una acción de amparo contra una sentencia dictada también en un juicio de amparo.

“(Omissis)

“Es decir la vía de un nuevo amparo no estaba abierta para la decisión que se acciona puesto que, habiéndola dictado el Juez Superior Civil (Bienes) y Contencioso Administrativo de la Región Central conociendo en primera instancia como Juez contencioso administrativo, la referida decisión debía necesariamente subir a esta Corte bien en apelación o bien en consulta, en un proceso de amparo.

“Siendo ello así, a tenor de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 6 *eiusdem* la acción de amparo resulta inadmisibles puesto que la referida decisión -como se dijo- ha de ser revisada por esta Corte y en consecuencia estamos en presencia de un medio judicial preexistentes y así se declara”.

Aplicando el mismo criterio al caso de autos, dado el supuesto de inadmisibilidad previsto en el numeral 8 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esta Corte debe considerar inadmisibles la presente acción de amparo. Así lo decide.

e. *Inepta acumulación*

**CPCA**

**9-9-96**

Magistrado Ponente: Federico Leañez Aristimuño

La acción de amparo es inadmisibles al existir incompatibilidad en los procedimientos.

Como punto previo, siendo que la admisibilidad es materia de orden público, y por lo tanto, revisable aún en este estado del proceso, esta Corte observa lo siguiente:

El apoderado de la accionante ha ejercido la acción de amparo conjuntamente contra la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y contra una decisión judicial.

Ahora bien, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 11 de mayo de 1995, señaló en un caso del ejercicio de la acción de amparo conjuntamente contra un particular y contra un pronunciamiento jurisdiccional que "...son modalidades de incompatibles, lo que imposibilita su tramitación conjunta". Tal es el caso igualmente del amparo contra un organismo de la Administración Pública y contra sentencia.

En efecto, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que rige el amparo contra sentencias, dispone que en estos casos el Juez ante el que se interponga la acción decidirá en forma breve, sumaria y efectiva, sin que esté contemplada otra forma de tramitación especial.

Por el contrario el amparo ejercido contra un organismo de la Administración Pública -en este caso la Dirección de Inquilinato-, se sustancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cumplimiento de lo cual, una vez admitida la acción se notifica a la representación fiscal y al presunto agravante, para que presente éste último los informes dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a que conste en autos su notificación, fijándose dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a que conste en autos su notificación, fijándose dentro de las noventa y seis (96) horas siguientes, la audiencia constitucional.

Por lo que si bien existe identidad en relación al sujeto activo de la presente acción de amparo y a la denuncia de violación constitucional, ello no ocurre en cuanto al sujeto pasivo y el acto lesivo, lo que determina que cada acción debe ser intentada separadamente, siendo que en modo alguno la emisión de un fallo presuntamente inconstitucional podría constituir como agravante a un ente distinto a aquel que lo profirió.

En consecuencia esta Corte declara inadmisibles la presente acción de amparo por cuanto existe incompatibilidad en los procedimientos, lo cual hace imposible su tramitación conjunta conforme a lo previsto en el artículo 87 del Código de Procedimiento Civil.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara INADMISIBLE la acción de amparo constitucional interpuesta por el abogado Alejandro Mata Benítez apoderado judicial de ELECTROSONIDO YOUNG, C.A., contra la Dirección de Inquilinato del ministerio de Fomento, así como también contra el Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, por la presunta violación del derecho consagrado en el artículo 67 de la Constitución.

F. *Actuación de las partes*

a. *Legitimación pasiva*

**CPCA**

**3-9-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

Caso: Erasmo Ramírez A. y Jorge A. Bustamante vs. Universidad de los Andes.

Se alega asimismo la falta de "legitimidad" y de "legitimación" del ciudadano MIGUEL RODRIGUEZ VILLENAVE para actuar en la presente causa "por cuanto la Ley no le atribuye la representación legal del Consejo Universitario, sino de la

Universidad, y esta no fue demandada” y por cuanto se abstuvo de votar en la decisión que motivo la pretensión de amparo. En este orden, observa la Corte, que el Rector de la Universidad de los Andes, ciudadano MIGUEL RODRIGUEZ VILLENAVE, fue llamado a juicio como Presidente del Cuerpo señalado como autor del acto causante de la lesión al derecho constitucional de los accionantes, esto es, el Consejo Universitario de la mencionada Universidad, de acuerdo con lo expuesto en la solicitud de los quejosos, lo cual es posible en un juicio de amparo, tal y como ha quedado establecido en reiterada jurisprudencia. En efecto, en sentencia de fecha 09 de agosto de 1995 (Caso: Socorro Tirado Peraza vs. Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta), esta Corte expresó que “...la acción de amparo constitucional no ha sido incoada contra la Universidad Nacional Abierta, de suerte que no se impone la presencia del representante legal de esta Institución en el procedimiento de amparo (...) Por el contrario, la acción de amparo ha sido interpuesta contra determinados actos emanados Consejo Superior de la referida Universidad. Por lo tanto, en atención al carácter personalísimo de esta acción, corresponde a la persona física que represente al órgano que supuestamente ha dado origen a la lesión concurrir al procedimiento para exponer sus defensas y hacerse responsable de las actuaciones de este órganos...”

Por otra parte, en este punto referido a la falta de legitimación y de responsabilidad en la presente causa del ciudadano MIGUEL RODRIGUEZ VILLENAVE, por cuanto se abstuvo de votar en la decisión que motivó la pretensión de amparo, debe esta Corte señalar que la responsabilidad administrativa del Rector, con base en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, citado por la parte señalada como agravante, no es materia de discusión en este proceso, donde sólo se ventilan presuntas violaciones constitucionales o amenazas de vulneración de derechos contenidos en disposiciones de igual rango.

En este orden, considera la Corte que está plenamente justificada la comparecencia del ciudadano MIGUEL RODRIGUEZ VILLENAVE, en su carácter de Rector-Presidente del CONSEJO UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, en el presente procedimiento de amparo y que por tanto, no procede la inadmisibilidad de la acción incoada con base en el presunto alegato. Así se decide.

b. *Oportunidad para los alegatos*

**CPCA**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En el procedimiento de amparo, una vez transcurrido el lapso (48 siguientes a que tenga lugar la audiencia constitucional) fijado por la Ley, las partes no pueden argumentar nuevas excepciones de hecho y de derecho que no se hayan establecido previamente dentro de los términos de la controversia.

En el estado actual de la presente causa, corresponde a esta parte pronunciarse en virtud de las apelaciones interpuestas y a tal efecto se observa:

Como punto previo, pasa esta Corte a pronunciarse en violación a lo alegado por los apoderados del accionante en la oportunidad de oponerse a las apelaciones interpuestas, en el sentido de que el representante del Concejo Municipal del Municipio Chacao, es decir, el Sindico Procurador Municipal establece de la cualidad necesaria

para representar a dicho ente en el presente juicio, debiendo esta Corte, tener “como no presentadas las actuaciones efectuadas en primera y segunda instancia por el Síndico Procurador Municipal”.

Al respecto alegan los apoderados accionantes que el Síndico Procurador Municipal carece de tal legitimidad, ya que dada la naturaleza personalísima de la acción de amparo constitucional, aun cuando la misma se intente contra un órgano administrativo, el mismo debe comparecer personalmente o mediante apoderado, que acredite expreso y suficientemente poder para ello.

Ahora bien, observa esta Corte que el Síndico Procurador Municipal se presentó ante el a quo en la oportunidad de consignar el escrito de informe en “...nombre y representación del Concejo Municipal de Chacao. Por tanto, el cuestionamiento a su actuación estaría referido a la falta o insuficiencia de representación y no a la ilegitimidad de la parte accionada.

Tal cuestionamiento, ha sido planteado, en primer término en la oportunidad de oponerse a la medida de suspensión de efectos de la sentencia recurrida solicitada ante esta Alzada por el Síndico Procurador del Municipio Chacao, y en segundo término en el escrito de oposición a las apelaciones interpuestas. De tal manera que no se hizo en la primera oportunidad -audiencia constitucional- siguiente, lo cual bastaría para desestimar tal alegato.

Ahora bien, debe adicionalmente señalarse que las partes de un procedimiento de amparo constitucional, pueden explicar sus alegatos y defensas solo hasta las cuarenta y ocho horas siguientes a que tenga lugar la audiencia constitucional, tiempo en el cual las partes pueden además presentar escrito de conclusiones.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, luego de transcurrido dicho lapso, la causa entra en estado de sentencia y en consecuencia no podrían las partes argumentar nuevas excepciones de hecho y de derecho que no se hayan establecido previamente dentro de los términos de la controversia.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, mediante decisión de fecha 22 de marzo de 1995, en la cual se dejó establecido lo siguiente.

“En este sentido, y dado al carácter breve y sumario del procedimiento de la acción de amparo constitucional se observa que la última etapa de este procedimiento lo constituye la audiencia constitucional a que se refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde las partes en forma oral y pública argumentan y concretan sus respectivos alegatos, pudiendo además una vez finalizada la audiencia, presentar en forma escrita sus conclusiones:”

En este mismo sentido se ha pronunciado reiteradamente esta Corte (sentencia del 26 de junio de 1996) al señalar que la audiencia constitucional “...constituye la última oportunidad prevista en la ley para la intervención de las partes, de las partes, dejando a salvo la consignación por éstas, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de sus conclusiones escritas, como lo ha interpretado la jurisprudencia (lo contrario) ocasionaría un evidente desequilibrio entre las partes y colocaría a la accionada en una innegable situación de indefensión...”

Es por ello que, en criterio de esta Corte, menos aun podrían las partes, durante la segunda instancia del procedimiento, formular nuevos alegatos no presentados en la debida oportunidad ante el juez de la causa, dado que ello causaría una grave indefensión a la parte contraria y una desigualdad procesal, siendo que esta última no tendría como refutar los nuevos argumentos en su contra, dado que no existe oportunidad procesal para ello, vulnerando además el equilibrio que se busca mediante el principio procesal del contradictorio.

Mas aun, tratándose de una acción de la naturaleza del amparo constitucional, dado que resultaría paradójica, que al tener ésta por fin la protección y restablecimiento de derechos constitucionales violados o amenazados de violación, que pudiera causarse a su vez, durante el curso del proceso de amparo, lesiones a los derechos constitucionales de alguna de las partes.

Aceptar lo contrario, sería dar al recurso de apelación un sentido diferente al que nuestra legislación procesal le ha conferido, así, se observa incluso que la doctrina patria ha entendido al recurso de apelación como “El recurso mediante el cual la parte, o los terceros que han sufrido agravio por la sentencia del juez de primer grado de jurisdicción, provocan un nuevo examen de la relación controvertida por el juez superior o de segundo grado, que debe dictar la sentencia final” (Subrayado nuestro; Aristides Rengel Romberg, Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano, Volumen II, pág. 401).

Se observa pues, en el sentido de lo señalado y en palabras del citado autor, “el objeto de la apelación es la pretensión procesal reconocida o negada por la sentencia apelada”, razón por la cual se entiende que la misma es un recurso ordinario establecido como medio de impugnación de toda sentencia definitiva o eventualmente interlocutoria que cause agravio a una o ambas partes del proceso, es decir, mediante este recurso se busca enervar la decisión desfavorable dictada en primera instancia, a fin de que el juez de alzada mediante la revisión de la misma, ratifique o revoque lo decidido por el a quo, para lo cual es necesario un nuevo examen de la relación controvertida o de específicos puntos de ésta.

En consecuencia, mal puede el juez que conoce en Alzada analizar los alegatos que una de las partes traiga a los autos bien en la oportunidad de exponer sus argumentaciones en relación al recurso o de oponerse al mismo, y que no hayan sido presentados en su debida oportunidad durante el procedimiento de primera instancia, a menos que se trate de asuntos de evidente orden público que, pueden ser alegados en cualquier instancia y grado del proceso.

Así lo ha señalado por demás el mas Alto Tribunal de la República, en Sala Político-Administrativa (sentencia del 14 de agosto de 1996, caso Británica de Seguros, C.A.), al dejar establecido, frente a un alegato de la misma naturaleza del que se esta planteando ante esta instancia lo siguiente:

“En cuanto al punto previo planteado por los apoderados de la accionante sobre las deficiencias de la representación de la abogada Romaira Teresa Pérez García, en el sentido de solicitar se tenga como no presentado el escrito de informe, debe esta Sala señalar que contrariamente a lo indicado por la accionante dicha representación de la República y del propio ente supuestamente agravante se ve como suficiente en el presente juicio y no procede, por esa alegada irregularidad, entender como aceptados todos los hechos expuestos (...) mas aun cuando, debe indicarse, caracteriza a los procesos de amparo constitucional evitar que alguien sea lesionado en sus derechos constitucionales y, por otra, que se valga de este especial proceso para obtener un provecho ilegítimo-, por ello este tipo de alegatos debe ser en lo posible desestimado...”

En consecuencia, esta Alzada desestima lo alegado por los apoderados de la accionante en relación a la presunta falta de cualidad del Síndico Procurador Municipal como representante del ente agravante, dado que ello se encuentra referido a la falta o insuficiencia en la representación ejercida y fue expuesto en forma extemporánea. Así se declara.

G. *Medidas Cautelares*

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Respecto de la medida cautelar solicitada por los recurrentes en el sentido de que se ordene a las autoridades del Colegio de Abogados del Distrito Infante del Estado Guárico que se abstengan de tomar juramento a las personas identificadas en el acta de proclamación impugnada y que se mantenga en sus respectivos cargos a los integrantes de la actual Junta Directiva de la Delegación del Distrito Infante del Colegio de Abogados del Estado Guárico, hasta tanto esta Corte se pronuncie sobre el fondo del presente recurso y que de no ser acordada la anterior medida antes del 8 de mayo de 1996, solicitan se suspendan los efectos que se producirán con la juramentación y consecuente toma de posesión, cabe observar:

Esta Corte, en sentencias de fecha 20 y 28 de mayo de 1993 (expediente N° 14.339 y 14.390) y de fecha 13 de Julio de 1993 (expediente N° 14.364), ha establecido lo siguiente:

“...La procedencia de una medida cautelar de tal naturaleza exige la concurrencia de dos requisitos, a saber: el llamado “periculum in mora”, estos es que exista riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo; y que la solicitud, hubiere sido acompañada de un medio de prueba que constituya una presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama.

El párrafo primero del artículo 588 ejusdem, por su parte, establece que puede el Tribunal acordar -con estricta sujeción a los requisitos antes señalados- las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra”.

En el caso de autos motivan su impugnación los ocurrentes en la existencia de vicios, entre los cuales se regional que la Junta Directiva violó los acuerdos de la Comisión Electoral al presentar las listas de abogados vacantes extemporáneamente, después de la fecha fijada por la Comisión Electoral como tope para la solventación de los abogados.

Se indica asimismo “que la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Estado Guárico, incluyó en el listado de abogados con derecho a voto, a seis (6) abogados que no estaban solventes con el Inpreabogado, así como excluyó de la misma lista de abogados que estaban solventes con el Colegio y con el Inpreabogado, por lo que no pudieron votar...”

Ahora bien, constan en autos:

1.- Acta de la Comisión Electoral de fecha 14 de marzo de 1996 donde se recogen las normas que regirán el proceso de elecciones para elegir la Junta Directiva de la Delegación del Distrito Infante del Colegio de Abogados del Estado Guárico.

En la segunda de dichas normas se establece:

“Segunda fecha tope de solventación; se escogió como fecha tope de solventación con el Inpreabogado y con el Colegio de Abogados el día jueves 21 de marzo de 1996”.

En la cláusula cuarta se dispone:

“...se acuerda igualmente que tendrán derecho al voto, aquellos abogados solventes con el Inpreabogado y con el Colegio de Abogados al cuarto trimestre de 1995”.

2.- Listado de abogados solventes de Valle de la Pascua hasta el cuarto trimestre de 1995, de fecha 22 de marzo de 1996, donde aparecen los abogados solventes con el Colegio y el Inpreabogado (folios 56 a 60).

3.- Constan dos (2) oficios del Colegio de Abogados del Estado Guárico de fecha 28 de marzo de 1996, donde se incorporan tres (3) abogados por cada oficio quienes por omisión no se pasaron a la lista de solventes (folios 61 y 62).

Lo anterior no, configura a Juicio de la Corte, medio de prueba del que se desprende presunción grave del derecho que se reclama. Así se declara.

Por otra parte y en lo referente al segundo de los requisitos que había procedente la medida cautelar se observa que:

Consta en autos actos de la Comisión Electoral del Colegio de Abogados del Estado Guárico (folio 55) donde señala que el 28 de marzo de 1996 fueron proclamados los candidatos de la plancha N° 2 que resultaron electos en el proceso celebrado en esa misma fecha.

Así mismo se está demandando en esta ocasión la juramentación y toma de posesión de las autoridades, habiendo ya tomado posesión las nuevas autoridades, no tendría esta medida cautelar como objeto precaver la lusoriedad del fallo definitivo. Además, tampoco se evidencia de los autos presunción de buen derecho, no dando cumplimiento al requisito del *fumus boni juris*. De allí que, a juicio de esta Corte no se dado en este caso los requisitos para otorgar la medida cautelar solicitada y en consecuencia, se niega.

Por lo que se refiere al petitorio relativo a la requisición del material electoral utilizado o no en las elecciones del 28 de marzo de 1996 y de los soportes en los cuales consten los agremiados e inscritos solventes con el Colegio de Abogados del Estado Guárico y al Instituto de Previsión Social del Abogado que se incluye dentro del capítulo que, contiene la pretensión cautelar, la Corte lo considera improcedente, pues ello atañe a los elementos probatorios destinados a demostrar las impugnaciones formuladas y se refiere a documentación que podría integrar los antecedentes administrativos del caso, cuya requisición no constituye, obviamente, medida preventiva alguna y por tanto no puede pretenderse utilizar esta vía a tales efectos.

**CPCA**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**La Corte señala los requisitos a cumplir a fin de la procedencia de una medida cautelar.**



Siendo la oportunidad para pronunciarse en lo referente a la medida cautelar solicitada, tal como lo señalara la accionada para que la misma sea procedente los artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil exigen el cumplimiento de cuatro requisitos, a saber:

- 1) Presunción del derecho que se reclama (*fumus boni iuris*)
- 2) El peligro en el retardo, o riesgo manifiesto de que el fallo quede ilusorio (*periculum in mora*).
- 3) Prueba de los dos anteriores
- 4) Que se puedan causar al solicitante perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En cuanto al primero de los requisitos, observa esta Corte que consta en autos copia del Acta de Visita de Inspección en el cual se señala entre otros "...no se presentaron permiso sanitario de funcionamiento del establecimiento". Consta también actas de notificación de clausura sin firma alguna y permisos sanitarios de las plantas ubicadas en la Urbanización La Yaguara y Carapa expedidos por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social Dirección Regional del Sistema Nacional de Salud del distrito Federal, Distrito Sanitario N° 3, así como solicitud de renovación de los referidos permisos sanitarios. Tales documentos constituyen a juicio de esta Corte elementos suficientes de donde se desprende la presunción del buen derecho.

En cuanto al riesgo manifiesto de que el fallo quede ilusorio, observa esta Corte que consta en autos la orden de cierre de las plantas, lo cual impide a la accionada cumplir con cualquier compromiso adquirido de lo cual surge la presunción del *periculum in mora*.

Asimismo, considera la Corte que de no ordenarse la suspensión de la orden de cierre podría estarse produciendo daños a la accionada al impedirle la producción de bebidas gaseosas no alcohólicas. Por tanto considera esta Corte que están cumplidos los extremos de Ley y resulta en consecuencia procedente otorgar la medida cautelar solicitada. Así se decide.

#### DECISION

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ACUERDA la medida cautelar solicitada y en consecuencia se suspende la orden de cierre de las referidas plantas, mientras se decide la acción de amparo interpuesta.

**CPCA**

**21-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre la medida cautelar innominada solicitada. Esta Corte en anteriores oportunidades ha señalado que para que sea procedente una medida cautelar, tal y como lo señala el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil se exige el cumplimiento de cuatro requisitos, a saber:

- 1) Presunción grave del derecho que se reclama (*fumus boni iuris*)
- 2) El peligro en el retardo, o riesgo manifiesto
- 3) Prueba de los dos anteriores
- 4) Que se puedan causar al solicitante perjuicios irrespirables o de difícil reparación por la definitiva

En autos cursa oficio N° HSS-200-A-401/001286 del 3 de julio de 1995 emanado de la Superintendencia de Seguros en el cual se aprueba el cobro de una cantidad equivalente a la comprendida entre un mínimo del 13,33% del salario mínimo urbano y un máximo.

Consta igualmente copia del acto mediante el cual se impone a la accionante la multa alegada y escrito contentivo del recurso de reconsideración así como de la declaratoria sin lugar del mismo. Cursa también copia del recurso jerárquico y de la decisión mero declarativa emanada del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas. Asimismo consta acto que impone nueva multa a la accionada así como acto mediante el cual se le conmina el pago de las multas impuestas so pena de hacerse pasible de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos así como "...de las acciones que puedan adoptarse en esta materia".

El acto impugnado en sus artículos 1°, 3°, 4° y 6° dispone:

“Artículo 1°: Las empresas de seguros podrán cobrar por una sola vez, gastos por concepto de emisión de pólizas de seguros hasta por un monto de Ocho Mil Bolívares (Bs. 8.000,00).

Artículo 3°: El monto correspondiente a los gastos de emisión forma parte de la prima comercial de cada póliza de seguros y su cobro no procederá cuando se trate de pólizas ya contratadas en el año anterior, del mismo ramo que se asegurado, sobre los mismos bienes o personas. En consecuencia, dicho monto no podrá ser cobrado en las renovaciones de las pólizas.

Artículo 4°: Los gastos de emisión sólo podrán ser cobrados al emitir por primera vez el condicionado general o particular de las pólizas de seguros.

Artículo 6°: Se derogan todas las autorizaciones relativas a gastos de emisión, aprobadas por la Superintendencia de Seguros con anterioridad a la presente Providencia”.

De lo anterior estima la Corte surge la evidencia del cumplimiento de los requisitos exigidos a los fines de acordar la cautela solicitada. A tales efectos solicitan la suspensión de la aplicación de las normas antes transcritas, pues aducen que la publicación de dicho acto constituye un hecho que "...permitiría a la agravante, en cualquier momento tomar medidas contra mi representada, ya que declaró derogada su autorización". Sin embargo, como alcance de la medida los apoderados accionantes plantean la suspensión "...hasta tanto, una vez cumplidos los Extremos de Ley o agotado el ejercicio de los Recursos administrativos o contencioso administrativos, se dicte decisión que cause estado en el curso del proceso que actualmente se encuentra bajo el conocimiento del Ministro de Hacienda por virtud del Recurso Jerárquico ya dicho”.

Considera la Corte, en primer término, que la medida cautelar debe ser acordada, a los solos fines de evitar la aplicación de medidas contra la accionante y, en segundo término, que la misma procede únicamente, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el presente juicio de amparo, tal y como corresponde a la naturaleza cautelar de la medida acordada.

Por las razones precedentemente expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, ADMITE la presente acción de amparo ejercida por los abogados Franklin Arrieche y Israel Arguello, en representación de Multinacional de Seguros C.A., antes identificados, contra "...los artículos 1°, 3°, 4° y 6° de la Providencia N° 000807, emanada de la Superintendencia Seguros en fecha 04 de octubre de 1996..." y en

consecuencia se ORDENA al Superintendente de Seguros INFORMAR en el término de 48 horas a partir de su notificación sobre las pretendidas violaciones a derechos constitucionales, con la advertencia de que la falta del referido informe se entenderá como aceptación de los hechos incriminados.

Asimismo se acuerda MEDIDA CAUTELAR INNOMINADA a la accionante y, en consecuencia se ORDENA a la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS abstenerse de aplicar medida alguna en contra de la accionantes con base en los artículos a que se contrae la presente acción de amparo, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en es juicio.

H. *Sentencia: contenido*

**CSJ-SPA (792)**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Y, por último, que siendo el contratante, en este caso el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el que debe soportar el impuesto de consumo suntuario y a las ventas al mayor, el cual debe ser enterado por el contratista al Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) en un plazo de quince días, por lo que en definitiva es la misma persona jurídica, vale decir, la República, la que debe pagar y cobrar dicho impuesto, mientras que la Empresa Industrias Trial, S.A., funge solo como un mediador o ente de retención.

Todo lo anterior, entonces y teniendo en cuenta que si la empresa Industrias Trial, S.A. no puede enterar al Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) el monto correspondiente al impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor por concepto del contrato de obra adscrito el 8 de diciembre de 1994 es porque el Ministerio de Transporte y Comunicaciones no ha cumplido con su obligación de soportar ese impuesto, es suficiente para que esta Sala considere que, por esta vía, es posible y aún oportuno, acceder a la segunda pretensión de la accionante y, por acordar que el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) no exija el pago en el plazo legal establecido del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor sino que dicho requerimiento se haga de que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones cumpla con los trámites pertinentes para la inclusión presupuestaria del monto del aludido presupuesto por la contratación de la obra denominada “*Mantenimiento Mayo correctivo de la Instalación Electromecánicas del Túnel Boquerón I y Subestación Eléctrica Boquerón II. Autopista Caracas-La Guaira*”.

Por tanto, es concluyente para la Sala que la Apelación debe ser declarada con lugar, en lo referente a la segunda pretensión de la accionante, la cual es procedente por ser clara la violación de derecho contenido en los artículos 96 de la Constitución y, además, el derecho fundamental a lo no discriminación, contemplado en el artículo 61 ejusdem, ya que -como se ha indicado- el mismo Ministro de Transporte y Comunicaciones ha suscrito una resolución por la cual ese Despacho acepta que está obligado legalmente a soportar el pago del impuesto al consumo suntuario y a las ventas al mayor y que en todos los contratos así se hará, lo cual no ha sucedido, inexplicablemente, con el contrato celebrado con la accionante.

## VII. LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

### 1. *Organos*

#### A. *Consideraciones generales sobre la competencia*

**CSJ-SPA (520)**

**20-6-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no regula, ni aislada, ni inevitablemente, todos los casos que resultan de la competencia de la Jurisdicciones Contencioso-Administrativa. Es por ello que para determinar la significación y alcance de dicha norma es preciso considerarla sin perder de vista el conjunto en el cual se integra.

En efecto, en su mismo sentido abundan los artículos 182, ordinal 2°, 183, ordinal 1° y 185, ordinal 6° *eiusdem*; así, en conjunto, todas las demandas dirigidas contra la República, contra los Estados o contra los Municipios contra los Institutos Autónomos o contra las empresas en las cuales el Estado tiene participación decisiva, son del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En particular, la distribución de tal competencia entre los diferentes tribunales que componen dicha jurisdicción, se establece en función de la cuantía litigiosa.

De este modo, el artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, forma parte de un conjunto de normas que conforman un sistema de atribución de competencias.

En ese mismo orden de ideas y por otra parte, además de las anteriores disposiciones existen otras igualmente atributivas de la competencia contencioso-administrativa. En efecto, los mencionados artículos 42, ordinal 15°, 182, ordinal 2°, 183, ordinal 1° y 185, ordinal 6°, coexisten a su vez con *otro sistema* de atribución de competencias, referido en forma particular a los actos, contratos y omisiones administrativos. Es el caso de los artículos 42, ordinales 3°, 4°, 9°, 10°, 11°, 12°, 14° y 23°, 181, 182, ordinal 1°, 183, ordinal 1°, y 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así todas las demandas tendientes a la anulación de *actos administrativos*, a la sanción de las *carencias administrativas*, o bien a la interpretación cumplimiento caducidad, nulidad, validez o resolución de *contratos administrativos*, competen a las jurisdicciones de lo contencioso administrativo. Y entre éstas la distribución de la competencia se rige, a veces según el órgano cuya actuación u omisión se encausa (V. por ejemplo, los artículos 42, ord. 12° y 185, ord. 3°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), en otros casos, atendiendo al carácter de la actividad administrativa impugnada (actos administrativos, generales y particulares, contratos administrativos), y/o a la jerarquía de la norma invocada como fundamento de la acción ejercida (ilegalidad, inconstitucionalidad).

La existencia de este doble sistema de atribución de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo resulta de la lógica de la propia Ley. En efecto, ¿con que objeto habría el legislador establecido dos mecanismos contrapuestos para la delimitación de la competencia de los órganos de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, uno determinado *ratione personae*, el otro *ratione materiae*, si ambos pudiesen aplicarse indiferentemente? Se trata, pues, de *dos sistemas* de atribución de competencia o, si se prefiere, de *dos criterios* para la determinación de la misma, que se aplican alternativamente; ni indiferente, ni conjuntamente.

Todo depende, pues, de la acción intentada. Así, en materia de interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución contractuales, de nulidad de actos o de carencias de la Administración, la competencia jurisdiccional se rige *en razón de la materia*, esto es, atendiendo a la naturaleza jurídica (administrativa o no) del contrato, actuación u omisión en cuestión. Contrariamente, en el caso de las demandas tendientes a la condena de la Administración al pago de una suma de dinero, ejercidas sea en forma autónoma o conjuntamente con una acción contractual, de nulidad o de carencia, la competencia jurisdiccional viene dada en *razón de la persona* encausada: demandada que sea la República, los Estados o los Municipios, los Institutos Autónomos, o las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, la competencia será contencioso-administrativa.

Al interior de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se desdobra a su vez esta dualidad de sistemas de determinación de competencia. En efecto, una vez establecida esta, existen dos mecanismos para distribuirla entre los diferentes tribunales que componen el mencionado orden jurisdiccional: por una parte, si la acción intentada contiene una pretensión de condena al pago de una suma de dinero, la distribución entre los distintos tribunales que conforman la jurisdicción Contencioso-Administrativa se opera según la cuantía litigiosa (más de Bs. 5.000.000,00, Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, entre Bs. 1.000.000,00 y Bs. 5.000.000,00, Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; menos de Bs. 1.000.000,00 Tribunales Regionales de lo Contencioso administrativo...); por otra parte, en caso de que la acción intentada carezca de petitorio pecuniario, dicha distribución se opera -con excepción, claro está, del contencioso contractual, el cual no es objeto de distribución alguna, pues la totalidad de la competencia corresponde a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia mientras no exista reclamación pecuniaria alguna (artículo 42, ordinal 14° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia)- principalmente en función del objeto sobre el cual recae la demanda (actos administrativos generales, particulares), así como del rango de la normativa invocada en apoyo de la misma (ilegalidad, inconstitucionalidad); y excepcionalmente, en función del órgano administrativo del cual procede la actuación u omisión encausada -como sucede por ejemplo con el contencioso relativo a los actos del Consejo Supremo Electoral o “*de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional*” (artículo 42, ordinal 12° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), o a los actos “*emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9°, 10°, 11° y 12° del artículo 42 de esta Ley*” (artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La existencia y la utilidad del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia confirma esta realidad: salvar el conflicto producido por la acumulación de ambas pretensiones, pecuniarias y no pecuniarias. En efecto, este artículo instituye un imperativo de procedimiento excepcional, el cual hace posible que un mismo juez conozca de varios asuntos que normalmente serían de la competencia de distintos tribunales. Se trata de la conocida acumulación de acciones designada a menudo por la doctrina venezolana como *recurso de plena jurisdicción*. En este caso, la distribución de la competencia jurisdiccional entre los tribunales contencioso-administrativos sigue la pauta del sistema de determinación de competencia elaborado en relación a la materia (objeto sobre el cual recae la demanda, rango de la norma invocada como fundamento de la misma y autoridad de la cual emana la actuación en cuestión), sin tomarse en cuenta la cuantía de la reclamación pecuniaria.

En este mismo orden de ideas, para el caso de los contratos, siempre excepcional el ordenamiento jurídico propone la solución inversa: cuando a la acción contractual se acumula una pretensión pecuniaria, si su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal competencia se distribuye entre los diferentes tribunales que la integran según la cuantía litigiosa.

Y es que la razón de ser de esta dualidad de mecanismos de atribución de la competencia contencioso administrativa se corresponde con la doble explicación que justifica la existencia de este orden jurisdiccional en Venezuela; en primer lugar la salvaguarda del patrimonio público cuando pretenda comprometerse la responsabilidad patrimonial de la Administración; en segundo lugar, el resguardo y garantía de la irreductible especificidad de la actividad administrativa.

En virtud de todo lo anterior puede concluirse que el caso de autos escapa del ámbito de aplicación del artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el actor para justificar la competencia de esta Sala, por cuanto la solicitud planteada carece de petitorio pecuniario. En consecuencia, resulta irrelevante para la determinación de la competencia jurisdiccional en este caso, tanto la cualidad de “*empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva*” del Banco de Venezuela, SACA, así como la estimación pecuniaria que de la presente acción ha propuesto el actor, en aplicación del artículo 38 del Código de Procedimiento Civil. Así se declara.

*Voto Salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas* disiente del criterio adoptado por la mayoría sentenciadora en esta decisión por las razones siguientes:

1.- La apelación ejercida ante el Juzgado de Sustanciación lo fue en relación solamente con el criterio de que la incompetencia de la Sala derivaba de la no existencia del segundo presupuesto contenido en el artículo 42 ordinal 16 de la Ley orgánica de la Corte Suprema, vale decir, que la causa no estuviere atribuida por la ley a otra autoridad. Sin embargo en la decisión se hace un extenso y a juicio de la disidente innecesario esbozo de como deben interpretarse las normas relativas a la competencia contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esto, conduce a la mayoría sentenciadora a aprobar una decisión que contiene múltiples imposiciones lo que se puede constatar, a manera de ejemplo en la siguiente:

En la página 8 se afirma que “todas las demandas dirigidas contra la República, contra los Estados o contra los Municipios, contra los Institutos Autónomos o contra las empresas en las cuales el Estado tiene participación decisiva del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa...”

Con tal afirmación se soslaya - a juicio de quien disiente- el otro elemento de necesaria ocurrencia contenido en la segunda parte del ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es -precisamente- el objeto del fallo apelado, esto es, que la causa no esté atribuida por ley a otra autoridad.

2.- En la página 10 de la sentencia se afirma que “...demandada que sea la República, los Estado o los Municipios, los Institutos Autónomos o las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, la competencia será contencioso-administrativa...”

Ahora bien, en opinión de la exponente, la afirmación supra transcrita es también inexacta por cuanto:

El artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones de derecho común o especial, conocerán, en primera instancia, en sus respectivas jurisdicciones de cualquier recurso o acción que se proponga contra los Estados o Municipios, norma que se revela en contradicción con lo afirmado en la sentencia.

3. En la pág. 13 se afirma que:

“En virtud de todo lo anterior puede concluirse que el caso de autos escapa del ámbito de aplicación del artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocada por el actor para justificar la competencia de esta Sala, por cuanto la solicitud planteada carece de petitorio pecunario. En consecuencia resulta irrelevante para la determinación de la competencia jurisdiccional en este caso, tanto la cualidad de “*empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva*” del Banco de Venezuela SACA, así como la estimación pecuniaria que de la presente acción ha propuesto el actor...”

Lo afirmado en la sentencia obvia que el ordinal 16 del artículo 42 ejusdem atribuye a esta Sala competencia para conocer de cualquier otra acción que se intente contra la República o alguno de los entes a que se refiere el ordinal anterior (Empresas del Estado, Institutos Autónomos), *si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad*. El argumento seguido por la sentencia de la cual discrepa la autora de este voto salvado, parece concluir que cuando la demanda carece de petitorio pecunario el caso escapa a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual contradice el ordinal 16 del artículo 42 ya citado.

4.- Por otra parte, es contradictorio el fallo con relación a la afirmación antes transcrita de que “la solicitud carece de petitorio pecunario” cuando en la página 17 se expresa textualmente que “el valor litigioso de la acción propuesta -estimada por el actor en la cantidad de cinco millones seiscientos mil bolívares (Bs. 5.600.000,00)...” siendo que con fundamento en esta cuestión es que en el fallo se declara la incompetencia de la jurisdicción bancaria. En tal virtud, opina quien disiente que no se puede sostener la incompetencia de la Sala por falta de estimación pecunaria y a la vez, fundamentar la incompetencia de otro órgano judicial en que la estimación pecunaria existe pero es insuficiente.

#### B. Corte Suprema de Justicia

##### a. Motivos de inconstitucionalidad

**CSJ-SPA (571)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Ahora bien, en el presente caso, el recurrente imputa al acto contra el que dirige su pretensión impugnatoria, la violación de específicos derechos constitucionales, como el de defensa, el de ser juzgado por sus jueces naturales y el de propiedad, contemplados en los artículos 68, 69 y 99, respectivamente de la Constitución.

Ante tal circunstancia, ha interpretado recientemente la Sala, en decisión del 22 de mayo de 1996 (registrada bajo el N° 332, expediente N° 12.577, caso: “Reyes José Hernández) que:

“...al ser el acto impugnado un acto administrativo, la competencia para conocer de los recursos que en su contra se interpongan corresponde, según el artículo 206 de la Constitución, a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales tienen competencia para declarar, las anulaciones de los actos administrativos generales o particulares contrarios a derecho. En esa misma disposición constitucional se dispone que tal jurisdicción contencioso administrativa estará conformada por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales dispuestos en la ley.

Así, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se reguló lo atinente a dicha especial jurisdicción se dispuso que la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal ejercería las funciones de control del actuar administrativo de los órganos dictados por los jefes del Ejecutivo Nacional y otros organismos constitucionales, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, tribunal creado por dicha norma, controlaría la legalidad del actuar de ciertos organismos de la Administración Nacional Descentralizada, así como de los actos emanados por órganos inferiores de la Administración Nacional en el ámbito Central; y que los tribunales superiores con competencia en lo civil tendrían asignado el conocimiento de recursos ejercidos contra los entes estatales y municipales.

La finalidad principal de esa distribución de competencias fue la de descongestionar las funciones de la Sala Político Administrativa que hasta ese entonces, era el único tribunal contencioso administrativo general y, además ejercía ciertas funciones de la jurisdicción constitucional, como lo disponía la Disposición Transitoria Décima Quinta de la Constitución, también se tuvo la intención de acercar más la justicia a los particulares especialmente cuando entablaban controversias con los entes estatales y locales.

De manera que, por tales circunstancias y, en especial, por el hecho de que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al derecho, lo que supone no solo el control de la ley sino, evidentemente, el de la Constitución, la disposición contenida en el último párrafo del artículo 181 de la Constitución - donde se establece que cuando en los recursos de anulación que corresponda conocer originalmente a los tribunales superiores y a la Corte Primera se alegaren razones de inconstitucionalidad la competencia será de la Corte Suprema de Justicia - debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible, es decir que sólo y exclusivamente cuando el fundamento del recurso de anulación sean violaciones directas y exclusivas de normas constitucionales se debe remitir el expediente a esta Sala, de lo contrario, cuando se alegue la transgresión de la ley, el tribunal contencioso administrativo competente en virtud del criterio orgánico deberá decidir el recurso pronunciándose no sólo por el vicio de ilegalidad sino, en general, sobre todas las violaciones denunciadas.”

Llevando lo expuesto al caso concreto se observa que si bien la accionante le ha imputado violaciones de disposiciones constitucionales al acto administrativo impugnado no emerge que tales imputaciones deriven directamente del objeto del recurso, por una parte y por otra, también han sido alegadas transgresiones de disposiciones legales, por lo que no es aplicable el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y así se decide.

**CSJ-SPA (637)**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Banco Central de Venezuela

Antes de entrar a conocer del asunto de fondo planteado, debe la Sala precisar que aun cuando los recurrentes identifican el presente como un recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad, éste resulta ser sólo un recurso de anulación fundado en razones de ilegalidad por cuanto las violaciones denunciadas no son directas a la Constitución, sino de una parte, algunas referidas a la Ley de Carrera Administrativa y por la otra, a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.



Como bien lo indica la institución demandada, esta Sala en sentencia del 28 de junio de 1983 (Caso: CENADICA) dejó establecido que “cuando se trate de la violación directa de una norma de rango inferior cuya constitucionalidad no haya sido cuestionada, la acción o recurso procedente será el de ilegalidad no obstante que con-juntamente se señale la violación mediata de una disposición de la Carta Fundamental.

Con base en lo anteriormente declarado, en el sentido de que es la ilegalidad y no la inconstitucionalidad el único motivo en el cual se fundamenta la demanda, correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo conocer y decidir el presente recurso, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 185, ordinal 3° de la Ley que rige las funciones de este alto Tribunal. No obstante, conviene advertir, que en el presente caso se pone en evidencia una particularidad del sistema recursorio de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando prevé un régimen dual de competencias, condicionado a que la acción o el recurso tenga su origen en la inconstitucionalidad o en la ilegalidad. En efecto, según el artículo 181, primer aparte de dicha Ley, relativo a la competencia de los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso- Administrativo, este Tribunal sólo conoce de pretensiones vinculadas a la legalidad, ya que de fundarse la acción o recurso en la inconstitucionalidad, el tribunal competente, de acuerdo a esta disposición es la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Igual regla es aplicable a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo por remisión del artículo 185, primer aparte, ejusdem.

De modo tal, que el control de la constitucionalidad de los actos mencionados en los artículos 181 y 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia corresponde a esta Sala, mientras que la observancia de la legalidad es propia de los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sus respectivas esferas de competencia. Ahora bien, es menester señalar que se plantean casos como el presente donde el acto es cuestionado por el impugnante como atentatorio, no solo de la carta fundamental sino también de la Ley de manera conjunta o simultánea, lo que necesariamente obliga a discernir acerca de cual de los dos es el verdadero fundamento de la demanda para determinar en definitiva cual resultará ser el tribunal competente en virtud de las reglas antes expresadas. Esta situación podría resolverse ab initio por razones de lógica y eficacia procedimental. No obstante, el Juzgado de Sustanciación, órgano al cual le compete la revisión de los requisitos de admisibilidad de la demanda -artículos 84, 105, 115 y 124- no está facultado para emitir una declaración de tal naturaleza, toda vez que ello involucraría forzosamente un pronunciamiento anticipado, bien sobre la inconstitucionalidad o la ilegalidad del recurso, circunstancia esta inherente al fondo de lo planteado y por ende del conocimiento de la Sala.

De allí que esta situación, originada como se ha dicho, en la inútil pero obligada distinción entre lo ilegal y lo inconstitucional para determinar la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, traiga consigo para la Sala, en caso de no encontrar fundado el recurso en razones de inconstitucionalidad, una declaración tardía de incompetencia, como ocurre en este caso, afectando así inquebrantables principios de celeridad procesal y seguridad jurídica intrínsecos a la configuración de todo sistema judicial.

Por tal motivo la Corte encuentra justificada en el presente caso la aplicación de la facultad que le confiere el numeral 29 del artículo 42 de su Ley Orgánica, con base a la cual pasa a decidir la presente causa y así se declara.

**CSJ-SPA (809)****5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

En cuanto a la competencia, se observa que como se ha ejercido un recurso de anulación conjuntamente con un amparo constitucional, de acuerdo con la normativa aplicable, el tribunal competente es el que conozca del recurso de anulación, en virtud del carácter accesorio que se le reconoce jurisprudencialmente al amparo.

Así, en el caso de autos se ha impugnado, dicen los representantes de la actora por inconstitucionalidad, un acto administrativo general dictado por la Superintendencia de Seguros. Al respecto, observa la Sala que habiendo sido dictado el acto impugnado por un ente subalterno del Ministerio de Hacienda la competencia, en principio, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 185, ordinal 3°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, fundamenta el actor la competencia de la Sala en la parte final del artículo 181 de la misma Ley Orgánica, aplicable también a la Corte Primera, como se desprende de la parte final del artículo 185 ejusdem, que dispone que cuando se invoquen vicios de inconstitucionalidad como fundamento de los recursos contencioso administrativos ejercidos contra actos administrativos la competencia corresponderá a la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, al considerar la Sala que esa disposición contenida en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible -porque todos los tribunales contencioso-administrativos, gracias al artículo 206 de la Constitución, tienen competencia para conocer los vicios de inconstitucionalidad de los actos impugnados- se ha establecido previamente que tal precepto sólo es operante cuando en el texto del recurso de anulación se denuncie de forma exclusiva violaciones de la Carta Magna sin hacerse referencia a la ley (vic. Decisión del 22-05-96 caso: Reyes José Hernández).

Por eso es que, en el caso de autos luego de verificar la Sala que la accionante si bien hace alegatos de inconstitucionalidad también invoca como violados artículos legales, como el 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, resulta concluyente que el conocimiento del presente recurso de anulación, y por tanto también del amparo, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que como Tribunal de la República, y especialmente como contencioso-administrativo, está facultado constitucionalmente para verificar si los actos administrativos emitidos por los órganos administrativos que ella controla transgreden tanto a la Ley como a la Constitución.

b. *Actos Ejecutivo Nacional***CPCA****8-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En este sentido, se observa que, es pacífico y reiterado el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional, así como por el mas Alto Tribunal de la República, al expresar en numerosos fallos, tales como los casos: Empresa Nacional Kazan de Construcciones Navales Militares, S.A. vs. Comandancia General de la Armada Venezolana el 23 de diciembre de 1993; y, Johonson Alberto Lugo Anzola vs. DISIP el 25 de mayo de 1995, entre otros, que cuando un particular se encuentra frente a una autoridad administrativa que no resuelve un recurso jerárquico, puede solicitar la nulidad del acto

que impugnó por vía jerárquica ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pero es el silencio del jerarca el que pone fin a la vía administrativa y da acceso directo a la vía contencioso administrativa, sin necesidad de que se produzca un acto expreso. Ello trae como consecuencia, que el órgano competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto que se ataca una vez que se produjo el silencio, es aquel que controla los actos de la autoridad que ponen fin a la vía administrativa y que, con su silencio, abrió el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

Esto es, que siendo el acto denegatorio tácito imputable a un Ministro, el Tribunal competente para conocer del recurso contencioso administrativo de nulidad que contra el mismo se interponga, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, tal como se desprenden de lo establecido en el artículo 42 numeral 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, de conformidad con los cuales corresponde a la precitada Sala declarar la nulidad cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República.

Por lo tanto, acogiendo una vez mas los aludidos criterios jurisprudenciales, esta Corte declara que en el presente caso al provenir el silencio administrativo del Ministro de Justicia, cuyos actos son controlados por la Sala Político administrativa de la Corte Suprema de Justicia a tenor de lo dispuesto en el artículo 42, numeral 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del presente recurso no le corresponde a esta Corte y así se declara.

C. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

**CSJ-SPA (571)**

**7-8-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Pero atendiendo a la precisión jurisprudencial llevada a cabo por la propia Sala en cuanto a la extensión de la expresión “Poder Ejecutivo Nacional” contenida en el dispositivo en último término citado, se impone descartar la anotada posibilidad de estimar fundada en la competencia para conocer del recurso de nulidad que se interponga contra un acto como el Impugnado en el presente proceso, en la medida en que ha entendido esta Sala -atendiendo a lo que estima fue la finalidad perseguida por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de desconcentrar la actividad jurisdiccional de Máximo Tribunal- queda circunscrita su competencia dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública a la estricta esfera de los órganos de la Administración de carácter central conformada por el Presidente de la República los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, por lo que todos aquellos actos administrativos de efectos particulares emanados de autoridades distintas, aun encuadrados dentro del Ejecutivo Nacional, como es el caso de la Junta de Emergencia Financiera, han de ser impugnados, conforme a este criterio, por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en atención a la competencia residual atribuida a este último tribunal por el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. Sentencia de esta Sala de fecha 14 de febrero de 1985, caso: Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable contra Resolución N° 178-84 dictada por la Comisión Nacional de Valores).

**CSJ-SPA (767)****21-11-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Efectivamente, el objeto de la acción de amparo intentada es el acto administrativo del referido Registrador contentivo de negativa de registro de un documento de compra-venta presentado por el accionante. La relación entre agraviado y agravante, por lo tanto, se desenvuelve en la esfera administrativa.

Sin embargo, la competencia para conocer de la acción no es de esta Sala Político-Administrativa ya que ella no lo sería para conocer del recurso contencioso administrativo que se intentase contra el mismo acto, elemento éste determinado por la jurisprudencia como definidor de la afinidad que debe tener la materia natural atribuida al conocimiento del tribunal, con la debatida en la acción de amparo.

Al respecto, jurisprudencia de vieja data de esta misma Sala (vid. 14.02.85 caso “Patria Fondo Mutual de Capital Variable”, 18-04-85 caso “Cedisa” y 05-11-92 caso “Argenis Flores”) ha establecido que la filosofía de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es desconcentrar la actividad judicial del Máximo Tribunal, en consecuencia, todo acto administrativo del Poder Ejecutivo Nacional que no venga de Presidente de la República, Ministros o titulares de Oficinas Centrales, caen dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así, una vez más se declara.

**CPCA****28-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Carmen Dolores Sandoval vs. Consejo de la Judicatura

En el escrito que dio inicio a este juicio se solicita la nulidad del acto mediante el cual se “destituyó” a la querellante del cargo de Secretaria del Juzgado Décimo de Primera Instancia en lo Penal y Salvaguarda del Patrimonio Público de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

De manera que, en este caso se trata de una empleada del Poder Judicial, incluida dentro del personal regido por el Estatuto del Personal Judicial dictado por el Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del referido Estatuto, en concordancia con el artículo 12 de la Ley de Carrera Judicial, cuyo texto es el siguiente:

“Los relatores, oficiales o amanuenses y los demás empleados de los Tribunales de Justicia, ordinarios y especiales, con excepción de los militares, se regirán por el Estatuto de Personal Judicial que dicte el Consejo de la Judicatura”.

Por otra parte, la Ley de Carrera Administrativa excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los “funcionarios del Poder Judicial” (artículo 5, numeral 3°). Siendo ello así, forzoso es concluir que el Tribunal de la Carrera Administrativa no era competente para conocer de la presente causa, dado que el mismo sólo es competentes, según lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa no era competente para conocer de la presente causa, dado que el mismo solo es competente, según lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa en el artículo 73, numeral 1 para:

“Conocer y decidir las reclamaciones que formule los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley”.

En consecuencia, no pudiendo ser incluida la presente querrela dentro del contencioso administrativo especial de la carrera administrativa, debe serlo entonces dentro del contencioso administrativo general, en el cual, la determinación de la competencia reposa fundamentalmente en el criterio orgánico referido de al órgano autor del acto. En el caso de autos, el acto recurrido fue dictado por el Juez Titular de un tribunal de justicia, es decir, por una autoridad de las mencionadas en la competencia residual del numeral 3 del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De allí, pues, que la competencia para conocer de la presente causa en primera y única instancia corresponde a esta Corte, y así se declara.

Advierte esta Corte, que el procedimiento por el que se ha de sustanciar la presente causa lo es el de la carrera administrativa, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, el cual determina esta Corte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se decide.

**CPCA**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

No obstante lo anterior, considera conveniente esta Corte precisar que, conforme a su reiterado criterio, expresado en diversos sustancialmente similares al presente, la presente demanda debe ser considerada una querrela funcional, tanto por la relación jurídica sobre cuya base la misma se plantea como por la pretensión en ella deducida. Así se ha decidido, en efecto, en el supuesto de demandas de jubilación o de prestaciones sociales, por ejemplo, por parte de funcionarios públicos contra el Municipio al que prestaban sus servicios (ver, entre otras, sentencia de fecha 13-6-96, caso Héctor Antonio Garrachán Velásquez vs. Alcaldía del Municipio los Salías del Estado Miranda), o contra la República de Venezuela, cuando se ha tratado, como en el presente caso, de funcionarios nacionales excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no hay previsto un procedimiento específico para tramitar este tipo de acciones, razón por la cual, conforme se ha determinado expresamente en los casos de querellas incoadas por funcionarios municipales, es preciso aplicar con base en la previsión contenida en el artículo 102 *ejusdem*, por vía analógica, el procedimiento de la querrela regulado en la Ley de Carrera Administrativa, por ser el más acorde con la naturaleza de la presente demanda. Así se declara.

D. *Tribunal de la Carrera Administrativa*

**CPCA**

**19-9-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Por ser la competencia materia de orden público, estima esta Corte necesario analizar lo relativo a la competencia del a-quo para conocer de la presente querrela. A tal efecto observa:

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Distrito Federal dispone:

“La Ley de Carrera Administrativa será aplicable a los funcionarios y empleados al servicio del régimen distrital”.

Igualmente dispone en su artículo 31 la novísima Ley del Ejercicio de la Profesión del Bombero que entrara en vigencia el 27 de mayo de 1996, *Gaceta Oficial* N° 35.967, lo siguiente:

“Por disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, los servicios de bomberos son competencia del Municipio, por lo cual en los Municipios donde existan Cuerpos de Bomberos, se entenderá que la máxima autoridad administrativa la ejercerá el Alcalde del Municipio correspondiente.

Se exceptúan los Bomberos del distrito Federal, que se rigen por la Ley Orgánica del Distrito Federal; los Bomberos Aeronáuticos y Marinos que se encuentran adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Aeropuertos y otros entes gubernamentales; y los bomberos universitarios que se rigen por las disposiciones establecidas en la Ley de Universidades”.

De lo antes expuesto se evidencia que el Juzgado Superior Accidental Séptimo del Juzgado Superior Primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital no era el competente para el conocimiento de la presente querrela al igual que tampoco lo es esta Corte en primera instancia, pues se trata de funcionarios sometidos al régimen distrital, por lo tanto tal competencia corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa. En consecuencia, visto que el juicio se tramitó por un procedimiento diferente al de la querrela, se anula todo lo actuado incluyendo el fallo apelado y se repone la causa al estado de que se emita pronunciamiento sobre la admisión de la querrela, a cuyos efectos se ordena remitir los autos al Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se decide.

E. *Tribunales Superiores Contencioso-Administrativos*

**CPCA**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Debe esta Corte pronunciarse acerca de la regulación de competencia solicitada de oficio por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en fecha 29 de mayo de 1996. Al respecto observa:

El Juzgado Superior en lo Civil Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de Los Andes se declaró incompetente para conocer de la presente causa en fecha 23 de enero de 1996 y declinó su competencia en el Tribunal de la Carrera Administrativa, el cual, a su vez, se declaró igualmente incompetente en fecha 29 de mayo de 1996, por lo que consideró procedente solicitar de esta Corte la solución del conflicto planteado.

Visto lo anteriormente expuesto y con base en los artículos 70 y 71 del Código de Procedimiento Civil, la Corte observa que, siendo esta el tribunal superior común tanto del prenombrado Juzgado Superior como del Tribunal de la Carrera Administrativa, le corresponde pronunciarse sobre el conflicto de competencia y, por tanto, decidir cual tribunal es el que debe conocer del asunto planteado. Así se declara.

A tal efecto, se observa que en el caso bajo examen se solicita el pago de la diferencia de prestaciones sociales a que consideran tener derecho un grupo de docentes que prestaron sus servicios al Estado Mérida.

A fin de decidir acerca de la competencia para conocer de tal demanda, se observa que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 181, dispone lo siguiente:

“Mientras se dicte la ley que organice la jurisdicción contencioso-administrativa, 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 municipales de su jurisdicción, si son impugnados por razones de ilegalidad”.

Cierto es que la disposición transcrita hace referencia expresa a los recursos de nulidad contra actos administrativos. No obstante ello, ya esta Corte ha decidido -en referencia específica a los Municipios, previstos en dicha norma en forma similar a como lo están los Estados, categoría a la que pertenece la entidad demandada en el caso de autos- que la atribución de competencia contenida en dicha disposición debe hacerse extensiva a los casos en que la acción ejercida no sea propiamente un recurso de nulidad contra un acto, sino una querrela funcional contra un Municipio -o, debe añadir la Corte ahora, un Estado-, con base en el siguiente razonamiento.

“Esta Corte ha manifestado, en anteriores ocasiones, que ciertamente existen las acciones derivadas de la relación de empleo público entre los Estados y las Municipalidades y sus funcionarios, a través de las cuales puede demandarse la condena al pago de sumas de dinero y el restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas, acciones que presentan características que las alejan del recurso contencioso administrativo de anulación ordinario, y cuyo trámite no fue contemplado por nuestro legislador, quien sólo previó el procedimiento del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares de los Estados y Municipios, por los actos ilegales, es decir, para el recurso de anulación, como se deriva de los artículos 121 al 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y del artículo 131 *ejusdem*.

“Así, en sentencia de fecha 6 de febrero de 1992, con ponencia del Magistrado JESUS CABALLERO ORTIZ, esta Alzada al decidir una apelación que fuera interpuesta contra una decisión dictada por el Tribunal Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital con sede en Maracay Estado Aragua, asentó dicho criterio manifestando lo siguiente:

*(Omis)* pero ciertamente que no contemplo el legislador trámites especiales para las acciones derivadas de la relación de empleo público existente entre los Estados y las Municipalidades y sus funcionarios. Estas acciones presentan características que las alejan del recurso contencioso administrativo de anulación, donde la parte demandada es meramente formal, el órgano autor del acto, porque se trata prácticamente de un proceso contra los actos más que contra la Administración, razón por la cual en nuestro sistema no se contempla la citación de aquel órgano, tampoco un acto de contestación de la demanda. Por el contrario, en el contencioso del empleo público si aparece una parte demandada desde el punto de vista material, el organismo querrellado, por obligaciones de hacer o de carácter patrimonial, es decir, es un verdadero reclamo. En este sentido, estima esta Corte que el procedimiento previsto de los

artículos 74 al 79 de la Ley de Carrera Administrativa resulta conveniente para el trámite de los asuntos contenciosos de empleo público estatales o municipales que los Jueces Contencioso-Administrativo Regional pueden emplear utilizando la facultad que les confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (omissis)...

“Del fallo parcialmente transcrito, se observa que ha sido criterio de esta Corte aseverar la existencia de un contencioso-administrativo especial de empleo público estatal o municipal, mediante el cual el funcionario puede demandar el disfrute o goce de cualquiera de los derechos que se hubieren causado a consecuencia de su prestación de servicio al Estado o al Municipio, y que considera no le ha sido reconocido; así, es un verdadero reclamo que debe ser sustanciado y decidido por los Tribunales Superiores con competencia en lo Contencioso Administrativo, en razón a lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicando para ello el procedimiento previsto en los artículos 74 al 79 de la Ley de la Carrera Administrativa, haciendo uso de la facultad que les confiere el artículo 102 de la citada Ley Orgánica”.

Por consiguiente, al tratarse en el presente caso de una querrela funcional interpuesta contra una entidad estatal, como lo es el Estado Mérida, es forzoso concluir que es el Tribunal Superior de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con competencia en la correspondiente circunscripción, el competente para conocer en primera instancia de la presente causa. Así se decide.

Tal decisión no es contraria al criterio del Máximo Tribunal invocado por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región de Los Andes, pues la no exclusión de los docentes del régimen de carrera administrativa no implica forzosamente que deba conocer siempre el Tribunal de la Carrera Administrativa; esto será así, si se trata de docentes al servicio de la Administración Pública Nacional; pero, si se trata de docentes al servicio de Estados o Municipios, el competente será el correspondiente Juzgado Superior Contencioso Administrativo Regional.

## 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

### A. *Carácter subjetivo*

**CSJ-SPA (541)**

**18-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luciano Reschini vs. República (Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Ante dicha situación, si esta Sala acogiera una interpretación formalista como la deducida por la Sustituta del Procurador General de la República, enmarcada dentro de una concepción del recurso contencioso administrativo de anulación como un proceso estrictamente objetivo contra un “acto”, podría llegar a una conclusión que no se compadece con la verdad, esto es, a la declaratoria de caducidad que ha sido solicitada, a pesar de que como ha quedado expuesto, de la actuación del recurrente en vía administrativa y judicial no puede deducirse una inacción o pasividad que amerite dicha consecuencia legal.

Al respecto, resulta conveniente destacar que la tendencia jurisprudencial mas moderno, nacional y extranjera, apunta cada vez mas a la caracterización del contencioso administrativo como un verdadero contencioso subjetivo con verdaderas “partes”,



demandantes y demandados. En este sentido se ha inscrito la orientación jurisprudencial de esta Alto Tribunal que, progresiva y coherentemente, se ha venido decantando por desarrollar los elementos que se derivan de dicho carácter subjetivo y que ahora se ratifica. Así, adquiere especial importancia como objeto de control por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la “voluntad” de la administración, en tanto es contra esa “voluntad” concreta que afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos que el particular se alza, por considerarla contraria a derecho.

B. *Objeto: actos administrativos*

**CPCA**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Ante todo, debe esta Corte proceder a pronunciarse acerca de los alegatos esgrimidos por el Procurador General de la República en relación a la inadmisibilidad del recurso interpuesto, por tratarse, efectivamente, de una materia vinculada al orden público, que puede ser revisada en cualquier estado y grado de la causa.

1.- El primero de los alegatos consiste en que, a juicio del referido funcionario representante de la República, lo impugnado en este caso no es un acto administrativo susceptible de ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación, pues se trata “de una decisión que por su objeto se vincula a la gestión privada, dada la naturaleza esencialmente civil del contrato de préstamo”.

Al respecto, advierte esta Corte que, ciertamente, la Corte Suprema de Justicia dejó establecido, en la sentencia invocada por el representante de los intereses patrimoniales de la República, que:

“el contencioso-administrativo se justifica cuando las situaciones jurídicas de los particulares en sus relaciones con la Administración están reguladas por normas de Derecho Administrativo”

y que, por el contrario,

“no es contencioso-administrativo (...) cuando la relación que se crea entre la Administración y los particulares esta regida por normas de Derecho Privado (civil, mercantil, laboral, etc), pues en tales casos, aunque intervenga la Administración Pública, tanto el acto como los derechos y obligaciones que de él derivan son de índole privada y en la solución de sus conflictos se aplican normas de Derecho Privado”. (Sentencia dictada en Sala Político-Administrativa, el día 5 de junio de 1.986, en el conocido caso FETRAEDUCACION).

Pero también es cierto que, en el mismo fallo, aclaraba el Supremo Tribunal lo siguiente:

“(...) para que una relación de Derecho Administrativo aparezca, es necesario, por una parte, que el Estado intervenga, ‘en la relación jurídica de que se trate, haciendo de la norma jurídica, una norma obligatoria’. Así nace la norma de Derecho Público: ‘ello no nos pone necesariamente en presencia de normas de Derecho Administrativo. Para que (éstas) surjan, es preciso -por otra parte- que aparezca en escena el Estado actuando a través de sus órganos administrativos, dispuesto a tutelar, con su intervención, el interés que la norma declara’. Es decir, que el Estado acuda a su poder de coacción, montando además, un aparato administrativo encargado de la puesta en mar-

cha, aplicación y ejecución de esa normativa jurídico-pública. Sólo entonces es posible el sometimiento de los actos emanados de la Administración, en ejecución de dichas normas, al régimen administrativo total, incluida su impugnación en vía contencioso-administrativo”.

A juicio de esta Corte, el criterio del Máximo Tribunal de lo contencioso-administrativo -expuesto en el referido fallo con toda la precisión que tan delicada materia requiere- debe ser aplicado con mucha prudencia y con un claro sentido de que cualquier exceso al respecto redundaría en perjuicio de la positiva tendencia de nuestro sistema contencioso-administrativo orientada hacia la integralidad del control jurisdiccional de la actuación de la Administración. En efecto, al contrario de lo que ha ocurrido en otros países, en los que sigue imperando de alguna manera la teoría de los “actos excluidos” del control jurisdiccional, la legislación y la jurisprudencia patrias, con base en el categórico artículo 206 de la Constitución, han ido extendiendo el ámbito del contencioso-administrativo de manera que ninguna manifestación, ya sea orgánica o funcional, de la Administración Pública quede excluida del debido control de juricidad, con miras al perfeccionamiento del Estado de Derecho.

Con base en la precedente posición de principio, esta Corte advierte que, en el caso de autos, la decisión impugnada emanó de un órgano de la Administración Pública, al cual le fue encomendado en su momento por el Estado la puesta en marcha, la regulación del funcionamiento y la previsión de los mecanismos de control de un sistema de subsidio habitacional, destinado a facilitar a todos la adquisición de una vivienda para su grupo familiar, según lo definía el Decreto que regulaba el referido sistema. No hay duda, pues, de que tal sistema constituía un régimen jurídico-administrativo, estructurado en torno a una típica forma de actividad administrativa, como lo es la de fomento.

Cierto es que en el referido régimen cumplían una labor fundamental instituciones de derecho privado, como son las entidades de ahorro y préstamo y las bancos hipotecarios, y que parte esencial del mecanismo instaurado reposaba sobre una figura de derecho privado, como lo es el contrato de préstamo; ello no es de extrañar, dado que en la forma de actividad administrativa de fomento es usual la utilización de entidades particulares y de mecanismos jurídico-privados. Ahora bien, en el vértice del sistema de encontraba, como administrador del mismo, con funciones de coordinación, regulación, vigilancia y control, un ente de la Administración Nacional Descentralizada, con forma de derecho público: el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Pues bien, es este último el autor de la decisión impugnada mediante el presente recurso, decisión que fue tomada -usando las mismas palabras del Procurador General de la República- “precisamente en ejercicio de esta función contralora”. En el texto de dicha decisión pueden leerse las siguientes expresiones:

“Me dirijo a ustedes con el objeto de comunicarles que el crédito REF. FONDUR N° 3113 (...), otorgado por CASA PROPIA, E.A.P., al ciudadano RUBEN DARIO FARRIAS HARRIS (...), queda excluido del Subsidio Habitacional a partir del 13-12-84

“(…) en virtud de haberse comprobado que el citado ciudadano es beneficiario del crédito subsidiado REF. FONDUR N° 372 (...) circunstancia por la cual está incurso en la previsión pautada por el literal a) Art. 10, del Decreto N° 1.134 de fecha 16-07-81.

No hay duda, pues, para esta Corte de que en este caso se dan los elementos señalados por la Corte Suprema de Justicia como definitorios de un acto administrativo susceptible de ser impugnado mediante un recurso contencioso administrativo de

anulación, pues el mismo emana “del Estado, actuando a través de (uno de) sus órganos administrativos, dispuesto a tutelar, con su intervención, el interés que la norma declara”. Ese órgano encarna, en este caso, el “aparato administrativo encargado de la puesta en marcha, aplicación y ejecución de esa normativa jurídico-pública” y ha actuado, indudablemente, revestido del poder de coacción asignándole por el Estado.

Por lo tanto, debe desestimar esta Corte el alegato esgrimido por el Procurador General de la República para fundamentar su solicitud de declaratoria de inadmisibilidad del recurso por aplicación de lo dispuesto en el artículo 124, ordinal 4°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los ordinales 2° y 5° del artículo 84 *ejusdem*. Así se declara.

C. *Admisibilidad*

a. *Legitimación*

**CPCA**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

**La Corte analiza el significado de interés legítimo.**

El apelante estimó que el Juzgado de Sustanciación basó su decisión en una supuesta falta de legitimación activa por parte de sus representados, por cuanto el referido acto administrativo no le afectaría en forma personal y directa señalando solamente la incidencia del acto administrativo en el ámbito patrimonial de la universidad “...sin precisar su incidencia personal respecto de ellos...” (sic).

Aduce igualmente el apelante que no es cierto que se omitiera tal señalamiento, toda vez que en el escrito del recurso se afirma lo siguiente:

“En vista de que podrían ser causados daños irreparables por la definitiva a la UNELLEZ, desde el punto de vista patrimonial (remuneraciones pagadas con fundamento en un acto ilegal) y desde el punto de vista académico (actos de esa índole viciados de contenido y forma) de consecuencias gravosas incluso para miembros de la comunidad universitaria, *como incluso podría tratarse de mis representados...*”

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia distingue en materia de legitimación, claramente entre el interés requerido para recurrir contra actos administrativos de efectos particulares y el exigido para la impugnación de los actos generales.

En el primer caso se exige un interés calificado, según la Ley: personal, legítimo y directo; en el segundo caso, basta el mero o simple interés en el segundo caso, basta el mero o simple interés en el restablecimiento del orden jurídico violado.

La jurisprudencia ha precisado que interés legítimo, significa que no sea contrario a derecho; personal que el actor lo alegue a título propio y no en beneficio de otro y directo que el acto administrativo impugnado le afecte en forma inmediata, no en forma mediatizada.

A tal efecto señaló esta Corte en sentencia de fecha 13 de octubre de 1988, caso CEMEMOSA, lo siguiente:

“...no se admite así que el afectado por un efecto secundario o ulterior pueda recurrir contra el acto.

De allí que no se discute ni podría discutirse la existencia de un interés legítimo en el sentido del que detenta un sujeto por estar ubicado en una situación particular frente al acto, sino que se trata de las condiciones acumulativas que el Legislador estableciera, esto es, que el interés sea legítimo, que sea personal y que sea directo (...)

Simultáneamente se exige que el impugnante sea *el afectado*, el que reciba los efectos inmediatos de la decisión sobre su esfera de intereses.

La doctrina, por su parte, indica que independientemente de la calificación que se exija, la impugnación de actos particulares por quienes ostentan un interés ha de admitirse cuando éste dimanara de la afectación que en sus esferas jurídicas produzca el acto recurrido. En este sentido ha señalado que si concediera a cualquier particular, la posibilidad de recurrir, los Tribunales contenciosos colapsarían ante una avalancha de recursos, muchos de los cuales se plantearían sin motivos serios, es preciso, pues, restringir el acceso al recurso a aquellas personas directamente afectadas por el acto administrativo de manera personal y directa, esto es, que el acto les afecte a ellos directamente en su esfera jurídica, no como simples ciudadanos, y, además legítimo, es decir, que el motivo del recurso no sea el mero placer de recurrir, ni la finalidad de perjudicar a los beneficiarios del acto.

En el caso de autos, en el escrito del recurso así como el de apelación, no se precisa la incidencia personal del acto respecto de los docentes recurrentes, tal y como lo señalara el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, pues estos se limitan a señalar que se le “podrían” causar daños irreparables a la UNELLEZ, desde el punto de vista patrimonial y desde el punto de vista académico “...como incluso podrían tratarse de mis representados...”, resultando a criterio de esta Corte, un planteamiento genérico e impersonal, toda vez que no señala que tipos de daños irreparables o académicos podría causar el acto directa y personalmente a sus representados, incluso la invocación de los posibles daños a la UNELLEZ, pone de manifiesto el carácter impersonal del mismo.

Por lo que se refiere a los posibles daños irreparables que podrían causarse no se precisa de que manera o en que constan tales daños, no bastando con que se alegue el interés como todo integrante de la comunidad universitaria y dado que el ascenso en el escalafón docente contiene una serie de normas y principios que se dirigen a todos los que comparten la condición de docentes y que su interés no es vago e impreciso, pues tal alegato en modo alguno plantea una afectación concreta de sus esferas jurídicas, incidiendo en la aplicación paritaria de la normativa de ascenso en el escalafón docente a todos los miembros del personal académico, la cual también es impersonal y genérica. Así se declara.

Esta Corte en sentencia antes citada indicó:

“...La palabra personal debe interpretarse en el sentido de alegar el actor a título propio el interés, por lo cual la acción no puede ser ejercida en beneficio de otro.

...la tercera condición que el Legislador establece, y que no es otra cosa que una consecuencia de las anteriores (que sea personal y legítimo), es la existencia de un interés directo, esto es, la necesidad de que el acto este destinado al actor...”

De tal manera que la invocación de “...todos los miembros del personal académico”, es impersonal y no configura el interés exigido para recurrir. Así se decide.

También observa esta Corte que no consta en autos, ni de los escritos de los recurrentes, ni de los anexos presentados, que hayan tomado parte de concurso alguno para optar a la categoría de profesor titular. De los elementos de autos solo se aprecia la desconformidad de los recurrentes con el acto por el cual se asciende al ciudadano Clemente Quintero, aduciendo una serie de juicios que a su parecer posee el acto impugnado, pero en ningún momento señalan por que los afecta en su ámbito personal. Solo se limitan a señalar en su escrito del recurso que "...son interesados legítimos a los fines de la formulación del presente Recurso de Nulidad ya que esa comprobada condición los coloca como miembros de la comunidad universitaria en que consiste la UNELLEZ y, por tanto, directos interesados porque en ésta se de cumplimiento estricto al principio de legalidad que debe distinguir la actuación administrativa correspondiente..."

De todo lo anteriormente expuesto, considera esta Corte que los recurrentes no acreditaron válidamente su legitimación, condición necesaria para impugnar un acto administrativo de efectos particulares y por tanto actuó conforme a derecho el *a quo* al inadmitir el recurso intentado, decisión que queda confirmada. Así se decide.

*Voto Salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis* no comparte el criterio sobre el cual la mayoría fundamentó el presente fallo. Con el respecto que le merecen sus honorables colegas, pasa a expresar las razones de su voto salvado:

#### I

El fallo del que se disiente declaró sin lugar la apelación ejercida contra el auto que estimó inadmisibles el recurso interpuesto por varios miembros de la comunidad universitaria de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales "Ezequiel Zamora" (UNELLEZ). La razón aducida por el Juzgado de Sustanciación así como luego por la mayoría sentenciadora que ratificó el auto de inadmisibilidad, es que los recurrentes no acreditaron válidamente su legitimación, pues los alegatos esgrimidos para fundamentar la misma no configuran el interés personal legalmente exigido para poder recurrir.

#### II

El Magistrado disidente está consciente de que el criterio precedentemente señalado se inscribe dentro de lo que ha sido y sigue siendo la posición predominante dentro de la jurisprudencia contencioso-administrativa. El mismo ha contribuido a aprobar fallos en los que se han sostenido una posición semejante.

No obstante, considera necesario exponer, así sea sucintamente, algunas consideraciones que lo han llevado a apartarse de dicha posición.

#### III

Al examinar la evolución del sistema contencioso-administrativo, puede observarse una tendencia progresiva a la aplicación de la legitimación. Así, mientras en los orígenes del recurso por exceso de poder francés el interés directo y personal procedía directamente tal posición, cuando hace suya la preocupación de la doctrina de que "si se concediera a cualquier particular la posibilidad de recurrir, los tribunales contenciosos colapsarían ante una avalancha de recursos (...)"

En criterio del disidente, ese riesgo es real. Pero la preocupación no debería ser por el alto número de recursos adicionales que pudieran intentarse; contra esa incrementada exigencia, deberían tomarse las medidas de política judicial tendientes a hacerle frente. Los realmente preocupante, para una jurisdicción cuyo propósito principal es el control de la legalidad de la actuación de la Administración, debería ser más bien la posibilidad, al menos teórica, de que muchos o algunos recursos que hoy día no tienen cabida, debido a una interpretación restrictiva del interés para litigar, estuvieran bien fundados.

Preocupa al Magistrado disidente, en efecto, que actos como el de autos, se estén convirtiendo, de hecho, en una categoría nueva de actos excluidos del control contencioso administrativo, de continuar exigiéndose un interés personal y directo, entendido este como ha sido en el presente fallo, para recurrir de ellos.

b. *Agotamiento de la vía administrativa*

**CSJ-SPA (480)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Adriana F. Peña vs. República (Ministerio de la Defensa)

La doctrina de este Supremo Tribunal considera que, ejercido el recurso de reconsideración de un acto emanado del superior jerárquico de un organismo, es la decisión que recaiga acerca del recurso de reconsideración -o el acto tácito derivado del silencio en el término para decidirlo- lo que agota la vía administrativa y, por ende, es a partir de este momento que se abre el lapso de caducidad de seis meses para interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo.

Tal interpretación se deriva de la propia normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que regula los recursos en sede administrativa, al establecer que el interesado no podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa *hasta tanto* no se produzca la decisión respectiva sobre el recurso jerárquico o el de reconsideración ejercidos, o no se venza el lapso que tenga la Administración para decidirlos (art. 92).

De modo que si el administrado ejerce la facultad de recurrir en reconsideración del acto del jerarca, si el efecto inmediato del recurso es el de mantener el asunto en sede administrativa mientras el mismo se decide, y si la vía judicial está supeditada a la decisión previa del recurso ejercido -o al vencimiento del correspondiente lapso-, lógico es concluir que el término que tiene el particular afectado por la decisión administrativa definitiva que le es adversa, es el general de seis meses a contar de la fecha en que dicho acto se produce y le es notificado.

Así lo dejó esta Sala establecido en sentencia del 22 de octubre de 1993, caso, Angel Ricardo Siso Carrero vs. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturaleza Renovables, ratificado una vez más.

**CPCA**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Solicita igualmente el referido funcionario que se declare la inadmisibilidad del recurso, por estimar que no fue agotada la vía administrativa, como lo exige el ordinal 2° del artículo 124 de la citada ley.

A fin de pronunciarse sobre este alegato, se observa que en el libelo de la demanda de nulidad afirma el recurrente haber interpuesto, el 15 de agosto de 1985, recurso de reconsideración ante la Secretaría General del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, pero que sin embargo, hasta la fecha en que acudió a esta Corte, el recurso no había sido decidido, lo que le impidió ejercer el recurso jerárquico ante el órgano superior y el recurso de revisión, previstos ambos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, puso remedio a esa situación que, con anterioridad a su entrada en

vigencia, si era susceptible de generar indefensión en los administrados, cuando la Administración guardara silencio ante una solicitud o un recurso interpuestos ante ella. Efectivamente, el artículo 4° de la mencionada ley dispone lo siguiente:

“En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrán intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario (...)”

Por aplicación de la regla contenida en la disposición transcrita, el recurrente ha podido considerar que el silencio guardado por el órgano autor del acto recurrido -la Gerencia de Calificación del instituto autónomo en referencia- ante el recurso de reconsideración por él ejercido equivalía a un rechazo del mismo y proceder, en consecuencia, a interponer el recurso jerárquico ante la Junta Administradora de dicho ente, máxima autoridad directiva y administrativa. Luego de resuelto éste, o de transcurrir el lapso legalmente establecido para ello sin obtener respuesta, habría podido interponer el recurso jerárquico impropio ante el Ministro de adscripción, el del Desarrollo Urbano, tal como lo exige el aparte único del artículo 96 de la antes mencionada ley.

Al no haberlo hecho así y haber acudido a la sede judicial para atacar directamente el acto dictado el día 1° de marzo de 1985, notificándole el 15 de agosto del mismo año, acto que, como ha quedado constado, no causaba estado, forzoso es concluir que no cumplió el recurrente con el requisito de admisibilidad del agotamiento de la vía administrativa, definido en el artículo 93 *ejusdem*. Ello hace aplicable, como lo señalado el Procurador General de la República la disposición contenida en el artículo 124, ordinal 2°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de justicia, y obliga consecuentemente a esta Corte, previa revocatoria del auto de admisión dictado por el Juzgado de Sustanciación el 18 de noviembre de 1986, a declarar inadmisibile el presente recurso.

**CSJ-SPA (723)**

**14-11-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rafael A. Alcantara vs. Bolsa de Valores de Caracas, C. A.

En fecha 21 de septiembre de 1988 y mediante Resolución N° 231-88 la Comisión Nacional de Valores ratifica en todas y en cada una de las partes la decisión adoptada por la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas, ordenando así mismo la notificación del Corredor Público de Título Valores Rafael Alberto Van Nathan, y dejando constancia de que por haberse agotado la vía administrativa queda facultado dicho ciudadano para ejercer el recurso contencioso administrativo de anulación ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación del mismo.

No obstante lo anterior, el recurrente decide ejercer un nuevo recurso jerárquico ante el Ministerio de Hacienda, con fundamento en los artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 140 de la Ley de Mercado de Capitales, órgano que emite, en fecha 11 de mayo de 1989, la Resolución N° 2238 declarando “improcedente” el recurso jerárquico, interpuesto por considerar que la vía administrativa ya había sido agotada y, por tanto, el recurrente debía haber acudido ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal como lo había advertido la Comisión Nacional de Valores en la resolución N° 231-88 de fecha 21 de septiembre de 1988.

El fundamento legal que determina la procedencia del recurso jerárquico interpuesto por ante el Ministerio de Hacienda, de conformidad con lo expresado por el recurrente, es el artículo 140 de la Ley de Mercado de Capitales, la citada disposición legal dispone:

“Artículo 140. De las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores por las cuales se impongan sanciones administrativas, podrán apelar los interesados por ante el Ministerio de Hacienda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquel en que le sea notificada la sanción, salvo el caso de que los mismos hubiesen solicitado sanción, salvo el caso de que los mismos hubiesen solicitado la reconsideración de tales decisiones de conformidad con lo establecido con el artículo 13 de la presente Ley.

Debe observarse que el régimen del procedimiento de segundo grado contenido en la Ley de Mercado de capitales, específicamente en sus artículos 13 y 140, tienen por objeto los actos administrativos que han sido originariamente dictados por la Comisión Nacional de Valores y no aquellos de los que conoce como superior jerárquico en el conocimiento de los medios de impugnación ejercidos en vía administrativa contra los actos que, en ejercicio de funciones públicas, dictan las Bolsas de Valores.

Efectivamente, las decisiones emitidas por la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas que imponen sanción de suspensión en el ejercicio de sus funciones a los miembros de esta entidad, pueden ser atacadas en reconsideración por ante la misma Junta Directiva y en vía jerárquica por ante la Comisión Nacional de Valores, órgano que tiene bajo su competencia la regulación, vigilancia y fiscalización del mercado de capitales, por lo que siendo las Bolsas de Valores personas jurídicas de derecho privado en ejercicio de una función pública de colaboración para la proporción de los servicios que garantizan el funcionamiento del mercado de títulos de valores, están bajo el control tutelar de la Comisión Nacional de Valores, por lo que es este órgano quien hace las veces de superior jerárquico en la oportunidad de conocer del recurso jerárquico ejercido contra algún acto ratificado por la Junta Directiva de la Bolsa de Valores de Caracas, (para el supuesto de autos), o de cualquier otra Bolsa de Valores del país, todo ello de conformidad con el Capítulo II, Título IV de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así las cosas, agotada como fue la vía administrativa por la decisión adoptada por la Comisión Nacional de Valores en fecha 21 de septiembre de 1989, contenida en la Resolución N° 231-88, y no estando llenos los extremos de ley que determinan la procedencia del recurso jerárquico impropio contenido en el único aparte del artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debió el recurrente haber acudido directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que los supuestos a los cuales aluden los artículos 13 y 140 de la Ley de Mercado de Capitales, no son los dados en el caso de autos, por lo que se considera ajustado a derecho el contenido de la Resolución N° 2238 en fecha 11 de abril de 1989, y así se declara.

**CPCA**

**10-10-96**

**Magistrado Ponente: María Amparo Grau**

En primer término debe esta Corte pronunciarse en relación a la admisibilidad de la acción, por cuanto el apelante señala que el recurrente no agotó la vía administrativa. Al respecto esta Corte observa:

Consta en el expediente que mediante Oficio N° 003665 de fecha de 31 de agosto de 1983, el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda notificó al ciudadano Omar Danilo Díaz Rodríguez de su destitución del cargo de Secretario Administrativo IV.



Contra dicho acto, en fecha 13 de septiembre de 1983, el ciudadano antes señalado, solicitó ante el Presidente del Concejo Municipal la reconsideración de su medida destitutoria, quien mediante oficio N° 004269 de fecha 27 de septiembre de 1983, dio respuesta al recurso de reconsideración interpuesto ratificando la medida de destitución adoptada en todos sus términos.

En virtud de ello, el acto del recurso contencioso administrativo de anulación en fecha 10 de enero de 1984, ante el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, solicitando “la nulidad del acto administrativo del (sic) fecha 31 de agosto de 1983, emanado del Concejo Municipal, esta Corte en fecha 28 de febrero de 1996 (expediente N° 91-12590) estableció el siguiente criterio:

“El punto que interesa resolver, a los efectos de la presente decisión, es el relativo a si tales actos (de efectos particulares emanados del Presidente del Concejo) quedaban excluidos o no del régimen ordinario de impugnación en la vía interna de los actos administrativos, en concreto, si ante los mismos cabía o no el ejercicio del recurso jerárquico “apelación” ante el máximo jerarca de la administración municipal, la Cámara. Esta Corte estima que tal interrogante debe ser respondida por la no exclusión del referido recurso respecto de dichos actos, con base en el razonamiento que se expone a continuación:

Por una parte, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, como requisito para acceder al contencioso-administrativo, es una regla general adoptada expresamente en nuestro ordenamiento positivo, tal como queda expresado en el ordinal 2° del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Como es sabido, tal agotamiento se produce, también como regla de principio, mediante la decisión que sobre el asunto de que se trate emita la máxima autoridad del organismo administrativo en cuestión. Cierto es que el ordenamiento positivo admite casos en los que dicho agotamiento se produce anormalmente, en una forma diferente: a veces se exige la interposición de un recurso adicional ante una autoridad externa al organismo, detentadora de una potestad de control diferente al vínculo jerárquico (caso del denominado recurso jerárquico ante el Ministro de adscripción, contra actos emanados de la máxima autoridad de los Institutos Autónomos, consagrado en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), o ante una autoridad especializada dentro del mismo organismo, diferente al máximo jerarca de éste (caso del Consejo de Apelaciones, en las Universidades Nacionales), supuestos en que se suele hablar de recurso jerárquico impropio; en este sentido opuesto, se admite también que el agotamiento de la vía administrativa se produzca en un nivel inferior al del máximo jerarca, sin necesidad de que éste se pronuncie (como ejemplo, cabe citar el caso de los actos de calificación de despidos, dictados por el Inspector del Trabajo.)

En todo caso, como excepción que son de la regla, deben estos supuesto de agotamiento anómalo de la vía administrativa ante una autoridad diferente al máximo jerarca de la organización, estar expresamente previsto en la norma, como ocurre en todos los ejemplos antes mencionados.

Pues bien, por lo que respecta a los actos emanados del Presidente del Concejo Municipal, no había en la ahora derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal ninguna disposición que directa o indirectamente los excluya del régimen ordinario de impugnación mediante el recurso jerárquico ante la Cámara.

En efecto, si bien es cierto que en el (...) numeral 16 del artículo 36 (de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 (no aparecía mencionado expresamente el presidente dentro de los funcionarios cuyos actos eran objeto del recurso, no es menos cierto que tampoco estaba expresamente excluido, como había debido estarlo para poder concluir en la existencia de una excepción al principio general; por el contrario, dentro de la expresión “el Administrador y demás funcionarios municipales”, una adecuada interpretación del texto legislativo que se analiza conduce forzosamente a incluir al Presidente del Concejo Municipal, dado que éste se encontraba regulado en el Capítulo II del mismo Título V, denominado “De los funcionarios y Empleados”, que contenía en su Capítulo IV las reglas referentes al Administrador Municipal, además de las correspondientes al Secretario Municipal, al Síndico Procurador y al Contralor.

Todo lo anterior pone en evidencia, ajuicio de esta Corte, que respecto de los actos emanados del Presidente del Concejo Municipal en materia de personal era necesario -conforme a la ley municipal anterior- agotar la vía administrativa, mediante el ejercicio de la correspondiente “apelación” ante la Cámara Municipal. Así se declara”.

Por tanto, habiendo quedado establecida la necesidad de la interposición del recurso de apelación ante la Cámara Municipal respecto de los actos emanados del Presidente del Concejo Municipal en materia de personal, para que se produzca el agotamiento de la vía administrativa, en el caso de autos se observa que el querellante no ejerció tal recurso de apelación ante la Cámara, contra cuya resolución expresa o tácita (en caso de silencio administrativo), procedía el recurso contencioso administrativo de anulación, no agotando de este modo la vía administrativa, presupuesto procesal necesario para la admisión de pretensiones de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, a tenor de lo dispuesto en el artículo 124 ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por ello, el Tribunal de instancia ha debido declararse inadmisibles el recurso de anulación propuesto y así se declara.

#### CPCA

5-12-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En materia electoral, es requisito “sine qua non” el agotamiento de la vía administrativa para poder intentar el recurso de nulidad electoral consagrado en la Ley Orgánica del Sufragio conforme a lo establecido en su artículo 218 y que en virtud del artículo 211 ejusdem, dicha vía quedará abierta una vez interpuestos los recursos que pongan fin a la vía administrativa.

En efecto, el agotamiento de la vía administrativa, se refiere a que el particular haya interpuesto todos los recursos administrativos previstos en la ley -propios del procedimiento de segundo grado- esto es, que no sea posible ya, la interposición de algún recurso administrativo, por haber emanado el acto que se pretenda recurrir de la máxima autoridad jerárquica en el orden administrativo, o bien cuando la ley da por agotada la vía administrativa cuando se dicta un acto por un organismo diferente a la máxima autoridad jerárquica, como se da en los casos de la administración descentralizada funcionalmente.

Ahora bien, en lo que se refiere a la impugnación de los actos dictados en relación directa con un proceso comicial, la Ley Orgánica del Sufragio establece los recursos de revisión administrativa (recurso de análisis y jerárquico) los cuales se limitan exclusivamente a los resultados electorales y a los actos vinculados a éste y el recurso de revisión judicial (recurso de nulidad electoral).

En el caso bajo examen, los recurrentes impugnan en vía judicial el acto administrativo de efectos particulares contenido en la Resolución dictada por la JUNTA ELECTORAL PRINCIPAL DEL ESTADO ZULIA el día 2 de abril de 1996, en cuyo texto se indica que "...sin entrar a conocer recurso alguno interpuesto" RESUELVE: "...Anular los actos de totalización, adjudicación y proclamación de Concejales realizados por la Junta Electoral Municipal del Municipio Maracaibo del Estado Zulia, supuestamente emitidos el día 14 de diciembre de 1995, en razón de existir un cambio objetivo en lo presupuesto de hecho que motivaron a aquel acto groseramente violatorio de la Ley Organica del sufragio y de las resoluciones Nos. 951124-562, 951129-578 y de las Instrucciones Complementarias para la aplicación de las normas sobre totalización de actos de escrutinios, todas emanadas del Consejo Supremo Electoral", en consecuencia la referida Junta Electoral Principal," en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 140 de la Ley Orgánica del Sufragio, que la faculta para realizar todos los actos electorales que le correspondería ejecutar a la nombrada Junta Electoral Municipal, en razón de lo cual se subroga en la facultad contemplada en el numeral 11 del artículo 51 ejusdem" proclamó a los ciudadanos allí mencionados, señalándose en dicha Resolución que de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Sufragio, podrá recurrirse de la misma, por ante el Consejo Suprema Electoral dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de la publicación del cartel.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Sufragio en su artículo 37, (ubicado en el Título II de "Los Organismos Electorales", Capítulo I, Disposiciones Generales) consagra un recurso que denomina "Apelación", -en una sola alzada- el cual podrá intentarse por ante el superior inmediato, contra las decisiones dictadas por los inferiores. Por otra parte, las decisiones dictadas con motivo del recurso de apelación precedentemente señalado, pueden ser recurridas ante el Consejo Supremo Electoral. En efecto, el artículo 37 citado dispone:

"De las disposiciones dictadas por los organismos electorales inferiores, se oirá en una sola alzada por ante el organismo superior inmediato, el cual deberá decidir dentro del término de cinco (5) días; de estas decisiones se podrá recurrir ante el Consejo Supremo Electoral.

Este último recursos deberá interponerse por los interesados dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación o publicación del cartel respectivo, por la prensa, y será decidido por el consejo Supremo Electoral en un lapso de veinte (20) días, contados a partir de la recepción de los recaudos, precia audiencia de los interesados. Dentro de los diez días del lapso anterior, mas el término de la distancia, los interesados podrán aportar las pruebas que consideren pertinentes.

Ahora bien, este recurso previsto en el artículo 37 ejusdem, sólo se aplica a los casos no vinculados directamente al proceso comicial supuesto que no se da en el caso de autos, tal como quedó explicado.

En base a lo expuesto, esta Corte observa que en el presente caso, al no tratarse el acto recurrido de una decisión producto de algún recurso de revisión administrativa y estando el mismo relacionado con actos comiciales, correspondía a los recurrentes, ejercer contra el acto objeto del presente recurso de nulidad electoral, el Recurso de Análisis previsto en el artículo 217 de la Ley Orgánica del Sufragio ante el Consejo Supremo Electoral, cuya decisión agotaría la vía administrativa, por tratarse de un acto emanado de la Junta Electoral Principal.

Ahora bien, en el caso presente, queda evidenciado que los recurrentes no presentaron recurso alguno en tiempo oportuno ante el Consejo Supremo Electoral -que en el presente caso constituye la última instancia administrativa con la que se ahora la

vía administrativa- recurso que era necesario para poder así acudir a esta jurisdicción contencioso administrativa. En consecuencia, debe esta Corte declarar inadmisibile el recurso contencioso electoral de conformidad con los artículos 211 y 218 de la Ley Orgánica del Sufragio.

c. *Lapso de caducidad*

**CSJ-SPA (781)**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Al respecto es necesario señalar que el lapso de caducidad de seis (6) meses para interponer el recurso de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos de efectos particulares se calcula a partir de la notificación o publicación del acto que agota la vía administrativa y permite al administrado el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, del acto definitivo que causa estado.

Quienes sostienen que el recurso objeto de la presente decisión fue interpuesto fuera del lapso de Ley, hacen mención al transcurso de mas de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación en el Boletín de la Propiedad Industrial de la Resolución N° 2922, de fecha 25 de agosto de 1987, emanada de la Dirección General Sectorial, Consultoría Jurídica del Ministerio de Fomento, la cual aparece inserta en el Boletín de la Propiedad Industrial N° 332 de fecha 30 de noviembre de 1987.

Precisado lo anterior, la Sala pasa a avisar la caducidad de la acción interpuesta tomando como base del cálculo la fecha de publicación de la Resolución N° 2922 antes, señalada, observando que se fue publicada el 30 de noviembre de 1987 y que el recurso de nulidad por ilegalidad fue interpuesto el día 31 de mayo de 1988.

Ahora bien, considera esta Sala que para determinar la caducidad de la acción en los casos pertinentes al Registro de la Propiedad Industrial, deben analizarse en forma conjunta, tanto lo preceptuado en la Ley de Propiedad Industrial como en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, el artículo 56 de la Ley de Propiedad Industrial establece que los actos y resoluciones del Registro de Propiedad Industrial tendrán autenticidad y vigor desde que aparezcan en el Boletín de la Propiedad Industrial. Por tanto, es claro que tales asuntos comenzarán a surtir sus efectos jurídicos y podrán ser ejecutados a partir de su publicación en el Boletín de la Propiedad Industrial sin requerir la notificación personal al administrado, tal como consagra el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; considerando asimismo que los actos administrativos de carácter particular producidos sus efectos jurídicos a partir de su notificación el administrado en la forma prevista en el artículo 56 ejusdem. Por otra parte, es preciso indicar que para el trámite del recurso de nulidad por ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares de aplicarse las normas previstas en las Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como también las disposiciones contempladas en el Capítulo I del mismo Título y, en consecuencia, es necesario observar lo dispuesto en el artículo 134 de la mencionada Ley, de la mencionada Ley, que establece:

“Artículo 134. La acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular los actos particulares de la Administración, caducarán *en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respecto órgano oficial*, o de su notificación al interesado, si fuera procedente y aquella no se efectuare. Sin embargo, aún en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.

El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de la interposición del mismo.

Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días” (Subrayado de la Corte).

La norma transcrita establece el momento en que se comienza a contar el lapso de seis (6) meses, esto es, desde su publicación en el respectivo órgano en el caso concreto en el Boletín de la Propiedad Industrial o de su notificación al interesado.

Asimismo, al tratarse de un lapso de caducidad fijado por meses -seis (6)- el mismo concluirá el día igual al del mes en que se inició que corresponda para completar el número de meses fijados en el lapso.

D. *Procedimiento*

a. *Distinción según los efectos del acto impugnado*

**CSJ-SPA (525)**

**2-7-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia acertadamente resaltó como uno de los aspectos más importantes de ese texto, la distinción que se dispuso a los fines de establecer diferentes procedimientos para los juicios de nulidad tomando en cuenta la naturaleza general o particular, que pueda tener el acto cuya nulidad se solicita.

En este sentido, consagró un procedimiento de nulidad contra los actos de efectos generales emanados de cualesquiera de los órganos del Poder Público y un procedimiento de nulidad contra los actos de efectos particulares.

La interpretación que originó la distinción del proyectista se puede derivar claramente de la Exposición de Motivos de la referida ley, la cual señaló:

“En otras palabras, la diferencia de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que reviste el acto. Si el acto es de carácter general, normativo o no, emanado de los cuerpos legislativos nacionales, estatales o municipales, o del Poder Ejecutivo Nacional, se aplica el procedimiento de la acción de nulidad prevista en la Sección Segunda, Capítulo II del Título V. Si ese acto general es atacado por razones de inconstitucionalidad, su conocimiento corresponde a la Corte en Pleno, y si lo es por razones de ilegalidad, conoce la Sala Político Administrativa, pero el procedimiento es siempre el mismo, el de la acción de nulidad, que viene siendo una acción popular (aunque limitada, pues exige lesión en los derechos o intereses del accionante) y que reúne las otras características propias de este tipo de juicio, como ausencia del lapso de caducidad, etc.

Ahora bien, si el acto impugnado es un acto de efectos particulares, dictado por cualesquiera de los poderes públicos actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación, que es un procedimiento contencioso-administrativo de anulación, desarrollado en la Sección

Tercera del mismo Capítulo II, Título V de este recurso conoce siempre la Sala Político Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

No se hace diferencia entonces en cuanto al vicio que afecta el acto, sino entre los actos generales y los particulares, porque esta distinción si se refleja en las cuestiones que anteriormente se planteaban con respecto al procedimiento.

En efecto, el recurso contencioso-administrativo, por versar sobre un acto de efectos particulares, es decir, un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas, en un *recurso subjetivo* y, en consecuencia, exige un interés calificado en el recurrente, un lapso para impugnar el acto y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda. El acto general en cambio por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como *recurso objetivo* requiere un *tratamiento especial* para impugnarlo, en cuyo caso se justifica la acción popular, que hemos descrito.

Esta distinción obedece, por lo demás, a una interpretación racional y no literal de los artículos 206, 215 y 216 de la propia Constitución.” (Subrayado de la Sala).

De lo expuesto, entre otras conclusiones puede derivarse que, la distinción que hace el proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tienen en cuenta la *naturaleza objetiva* de la acción de nulidad contra los actos de efectos generales, así como la *naturaleza subjetiva* del recurso de nulidad contra actos de efectos particulares; esta es la razón que da lugar a que el tratamiento procesal sea diferente para cada uno de ellos.

Por lo cual, al establecer distintos procedimientos con características particulares en cada uno de ellos, el legislador procuró adecuarlos al carácter objetivo o no de la acción. Así pues, podemos encontrar diferencias en lo que se refiere a la legitimación, competencia, caducidad, efectos de la sentencia, entre otras. El aspecto relativo al emplazamiento por vía de carteles a los terceros interesados en una acción o recurso de nulidad constituye también una de esas divergencias.

Es por ello que, la plenaria de esta Corte, en reciente decisión del 26 de marzo de 1996 (Caso: “*Fernando Chumaceiro*”), acogiendo el criterio expuesto en decisiones del 18 de agosto de 1995 (Casos: “*Textilera Nueva Esparta, C.A.*”, “*Productos Higiénicos C.A.*” y “*Venezolana de Productos Sanitarios C.A.*”), señaló que: “...no es aplicable por analogía la disposición del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al caso de los juicios de nulidad de actos generales, por cuanto no existe vacío legislativo alguno. El establecimiento, sólo en el capítulo relativo a los juicios contra actos administrativos de efectos particulares, revela la intención del legislador de establecer una regulación diferente para cada tipo de juicio”.

En virtud de lo expuesto, concluye esta Sala que en el caso planteado por la Procuraduría General de la República, no procede interpretación analógica alguna del dispositivo del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al supuesto de hecho establecido en el artículo 116 de la misma Ley, y por tanto, no se ha verificado el desistimiento tácito de la acción de nulidad interpuesta por la Cámara Venezolana de Armadores. Así se declara.

b. *Libelo: Reforma***CSJ-SPA (541)****18-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luciano Reschini vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Así las cosas, observa esta Sala que la primera vez que el accionante planta en autos la nulidad de la Resolución N° RI-1861 emanada del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, es en la oportunidad de “modificar” el libelo de demanda la cual fue calificada por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala mediante auto del 7 de agosto de 1989 como una “*reforma*” de aquel. En este sentido se considera necesario destacar que si bien esta Sala tiene establecido que mediante el instituto de la “reforma de demanda” previsto en el artículo 343 del Código de Procedimiento Civil el demandante puede “modificar” total o parcialmente su contenido, no puede perderse de vista que cuando dicha “modificación” supone sustituir la pretensión anulatoria que se ha formulado contra un acto administrativo determinado por la nulidad de otro acto, el Juzgado de Sustanciación está en la obligación de verificar que en relación con este último se cumplan los requisitos de admisibilidad, toda vez que en tales casos realmente se trata de la impugnación de un acto diferente.

Sobre lo que es y la extensión el instituto procesal de la “reforma” de la demanda en nuestro ordenamiento jurídico la Sala ha señalado:

*“...se entiende por reforma de la demanda el derecho que otorga nuestra legislación en virtud del cual el demandante o recurrente puede modificar, cambiar aspectos del recurso, en su forma y aún su fondo, limitándose la reforma a una corrección o arreglo del escrito original, pues de lo contrario, a juicio de la Sala, podría entenderse que la reforma permite una nueva demanda, mediante un nuevo libelo” (Vid. sentencia de la Sala de 13 de diciembre de 1995, con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, caso: Otto Salvador Costero Costero, Exp. 10.389).*

Y es que, cuando como en el caso de autos el recurrente sustituye su pretensión anulatoria de un acto administrativo por otro, se producen importantes efectos procesales que es necesario destacar. En primer lugar, implica un desistimiento en la pretensión anulatoria del primero de los actos, estos es, deja de ser objeto de impugnación, lo cual explica que resulten irrelevantes a los efectos de la admisibilidad del segundo de los actos impugnados las eventuales causales de inadmisibilidad que pudieran haber afectado al acto cuya nulidad se solicitó originalmente. De igual forma, el hecho que la solicitud de nulidad incoada originalmente fuese admisible no supone necesariamente que el acto cuya nulidad se solicita con posterioridad en virtud de la “modificación” del libelo de demanda también lo sea; no le otorga una especie de “manto protector” que lo haga inmune a las causales de inadmisibilidad previstas en la ley, por lo que como se ha señalado ut supra el Juzgado de Sustanciación está en la obligación de verificar que en relación con este último se cumplan los requisitos de admisibilidad, todo ello en cumplimiento de sus atribuciones legales.

Sin embargo, considera la Sala que es necesario proceder con mucha ponderación al valorar los efectos de esa “sustitución” de actos producto de una modificación del libelo -sobre todo en materia de caducidad-, cuando como en el caso de autos,

ambos actos, esto es, aquel cuya nulidad se demandó originalmente y el otro por el cual fue sustituido, están referidos a la misma “voluntad” de la administración, con la particularidad de que se manifestó en dos actos “distintos” -sucesivos- en virtud de que el administrado ejerció los recursos administrativos que le otorga la ley.

Así, el sentenciador debe tener siempre presente que la caducidad de la acción, en cuanto institución de rango legal que limita en el tiempo la posibilidad constitucional de requerir de los órganos jurisdiccionales un pronunciamiento, debe ser declarada sólo cuando haya habido efectivamente una verdadera inacción del particular, una ausencia de voluntad concreta de solicitar un pronunciamiento judicial a fin de dilucidar por dicha vía sus pretensiones.

### CPCA

23-10-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Esta Corte previo al pronunciamiento sobre la procedencia del recurso contencioso-administrativo de anulación, considera insoslayable pronunciarse sobre dos cuestiones procesales que tienen incidencia sobre el debate de fondo.

En tal virtud, esta Corte procede a analizar si es posible pronunciarse sobre los alegatos formulados en el escrito denominado por los recurrentes “escrito de ampliación del recurso” y en tal sentido observa que fundamentan su escrito de ampliación en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en razón del cual a instancia del interesado la Administración debe cumplir las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto a decidir. Ahora bien, esta norma esta dirigida a regular la actuación de la Administración en el procedimiento administrativo constitutivo, pero no es aplicable al proceso contencioso administrativo, el cual se encuentra regulado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y por el Código de Procedimiento Civil, en tal virtud, conforme al principio *iura novit curia*, y en razón de que el órgano jurisdiccional, sólo se encuentra atado por los hechos que se alegan con la interpretación del recurso y las defensas que se le contraponen, pero que no se encuentra ligado por las normas jurídicas que invocan las partes, pues son estas las que el juez debe conocer y aplicar, considera la Corte que la errónea invocación de las referidas normas jurídicas no constituyen impedimento para que la Corte proceda a pronunciarse sobre los alegatos efectuados por los recurrentes, siempre que hayan sido presentados oportunamente, lo cual se procede a determinar a continuación.

Los recurrentes interpusieron su recurso el día 15 de octubre de 1985 y presentaron su “escrito de ampliación del recurso”, el día 12 de noviembre de 1985. El último escrito presentado es en realidad una reforma del recurso contencioso administrativo de anulación, lo cual era perfectamente posible bajo la vigencia del Código de Procedimiento Civil de 1916, vigente para la época, que contemplaba esta posibilidad en el artículo 265, de manera similar a como se regula actualmente en el artículo 343 del Código de Procedimiento Civil vigente. En tal virtud el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, admitió el recurso y su reforma en día 14 de noviembre de 1985, lo que permite que esta Corte proceda a pronunciarse sobre el recurso formando parte del mismo la reforma y así se declara.



c. *Procedimiento de urgencia y mero derecho***CSJ-CP (745)****04-07-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Municipio Raúl Leoni del Estado Bolívar  
(apoderado judicial)

**La Corte ratifica el criterio jurisprudencial en virtud del cual la declaratoria de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su aplicación excepcional, está referida a situaciones en que por existir un conflicto entre autoridades se ve afectado gravemente el ejercicio mismo de la función pública de los participantes en él.**

Según se desprende de su solicitud el acto considera que debe declararse de urgente tramitación el caso por considerar que existe un conflicto de autoridades que se presenta concretamente “entre órganos previstos en la repartición vertical territorial del poder señalados en la Constitución Nacional”.

Se refiere el solicitante el alegato central de su recurso conforme el cual al haberse dictado el decreto impugnado, por el cual en su artículo 11 se exime a las empresas que constituya la Corporación Venezolana de Guyana, del pago de impuestos municipales o estatales, se estaría invadiendo atribuciones que solo conciernen y están reservadas, constitucionalmente al poder municipal.

Sin embargo, estima la Sala, ratificando su criterio reiteradamente sostenido en anteriores decisiones, que la excepcionalidad de la medida que se invoca, desde que implica un grave trastorno al procedimiento pautado en defensa de las partes intervinientes en juicio, amerita la demostración de la urgencia del caso, lo que en el caso de autos no se compadece con el tiempo que se ha tomado la Municipalidad en demandar la nulidad de la norma impugnada, si se considera que el municipio Raúl Leoni del Estado Bolívar, ente demandante, fue creado por la Ley de división político territorial de ese Estado en el año 1986, y que la ley demandada en nulidad es el decreto 580 de fecha 26 de noviembre de 1974.

A lo anterior se suma, reiterando criterios ya antes sostenidos por este Alto Tribunal, que la declaratoria de urgencia a que se refiere la norma consagratória, por su aplicación excepcional, esta referida a situaciones en que por existir un conflicto entre autoridades se ve afectado gravemente el ejercicio mismo de la función pública de los participantes en él, lo que según se desprende del expediente no ocurre en el presente caso.

**CSJ-CP (820)****01-08-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Eliseo Sarmiento

**Para que sea procedente la reducción de los plazos con base en el artículo 135 de la LOCSJ es necesario señalar la razón que determina la urgencia de la decisión.**

En el caso presente, ha sido solicitada la reducción de los lapsos establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el trámite de los juicios de nulidad de los actos de efectos generales, que es el que rige al recurso de inconstitucionalidad que ha sido interpuesto contra varias disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, así como el que habrá igualmente que aplicarse a la sustanciación del recurso de colisión de normas que fuera simultáneamente planteado con el de inconstitucionalidad, en ausencia de un procedimiento expreso.

Ahora bien, la reducción de los plazos se fundamenta “en la urgencia del caso”, tal como lo señala el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, en la situación planteada, si bien ha sido solicitada la reducción de los plazos no se ha señalado la razón que determina la urgencia de la decisión. En efecto no basta con la genérica consideración de que toda disposición normativa que esté afectada de una denuncia de inconstitucionalidad exige un pronunciamiento de urgencia a fin de eliminar del derecho positivo vigente, una norma que afecta al ordenamiento jurídico en general. Fundamentar la declaratoria de urgencia en una consideración como la expuesta presupondría ya una valoración de la gravedad de los motivos del recurso, por una parte y, por la otra, la norma expresa (artículo 135 ejusdem) exige la determinación de un motivo que obligue a un pronunciamiento que prescinda de la sustanciación normalmente prevista para el caso y se proceda a sentenciar sin más trámites, estableciendo una presunción de urgencia en el primer aparte del artículo 135 respecto a los conflictos que se susciten entre funcionarios y órganos del Poder Público.

En el caso presente, los solicitantes de la reducción de lapsos, no ha señalado ni en el recurso original ni en la reforma la urgencia específica que la tramitación de los recursos incoados exige. Por el contrario, el alegato de los recurrentes, es que se trata de “*aspectos de mero derecho*”, lo cual alude a un supuesto distinto a la reducción de los plazos establecido en el encabezamiento del artículo 135 ejusdem.

Por todo lo anterior se desecha la solicitud de declaratoria de urgencia y pasa esta Corte a pronunciarse sobre la relativa a la calificación del asunto como de mero derecho.

CSJ-CP (850)

13-11-96

Magistrado Ponente: Anibal Rueda

Caso: Ricardo Puccioni y Alicia de Lucés

**La Corte ratifica una vez más, que es incompatible con la declaratoria de mero derecho la apertura a pruebas del proceso pero no así la relación y los informes que pueden ser siempre aconsejables o aprobados para que los interesados concreten mejor o amplíen sus argumentos jurídicos.**

En diversas ocasiones este Alto Tribunal ha señalado con relación al dispositivo contenido en el Artículo 135 arriba transcrito, por una parte, que es ciertamente incompatible con la declaratoria de mero derecho la apertura pruebas del proceso, pero no así la relación y los informes que pueden ser siempre aconsejables o apropiados para que los interesados concreten mejor o amplíen sus argumentos jurídicos (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno 30-04-1985. G.F. 128, Vol. I, pp. 27), cuya omisión por lo demás es potestativa de este órgano jurisdiccional en virtud de los términos en que está redactado el Artículo 135 de la Ley citada.

En consecuencia, considera esta Corte que visto que en el presente caso se alega la inconstitucionalidad de una norma legal, cuya determinación deberá hacerse a través de la confrontación pertinente entre el texto legal y el de la Constitución, resulta obvio que no hay hechos que probar ya que bastará, a tales efectos, ocurrir a la documentación aportada al expediente, en cuya virtud procede la declaratoria de “mero derecho” solicitada por los recurrentes, sin que sea necesaria la apertura del lapso probatorio, todo ello de conformidad con lo previsto por los artículos 88 y 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el Artículo 389 numeral 1° del Código de Procedimiento Civil.

d. *Medidas cautelares innominadas*

**CSJ-SPA (813)**

**5-12-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Cira Urdaneta de Gómez vs. Consejo de la Judicatura

Para decidir sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada la Sala observa:

Ciertamente ha sido criterio reiterado de esta Sala aceptación de la posibilidad de decretar en el ámbito del contencioso administrativo medidas cautelares innominadas ya que los amplios poderes jurisdiccionales del juez no se limitan a las medidas específicas y especialmente consagradas en las leyes, es decir a las medidas cautelares nominadas, sino que por el contrario dispone de la potestad para aplicar con fundamento en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo previsto en el párrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, es decir, dictar medidas cautelares innominadas.

El artículo 585 del Código de Procedimiento Civil consagra los requisitos para que puedan ser acordadas las medidas preventivas establecidas en el título I del Libro Tercero del citado instrumento procesal, dentro del cual se encuentra el artículo 588 aplicable al caso concreto. Estos requisitos son en primer lugar la existencia de un riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y 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 párrafo primero del artículo 588 antes mencionado, indica que además de las medidas preventivas enumeradas (embargo de bienes muebles, secuestro de bienes determinados y prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles), y con estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585, “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”. (Subrayado de la Sala)

De lo anterior se colige que tanto las medidas nominadas como las innominadas están sometidas a las disposiciones generales del artículo 585, esto es, al *periculum in mora*, constituida por la existencia de riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y al *fumus bonis juris*, constituida por la existencia de un medio de prueba de la condición anterior y del derecho que se reclama.

e. *Suspensión de efectos del acto administrativo*a'. *Carácter de la decisión*a'". *Excepción al principio de la ejecutoriedad***CSJ-SPA (597)****14-8-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra la posibilidad de suspensión del acto administrativo de efectos particulares en los casos en los cuales una norma expresamente lo establezca, o bien, cuando resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

Por todo lo anterior, la suspensión constituye una excepción del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos.

Ahora bien, la reparabilidad del daño viene dada por la imposibilidad de resarcirlo al no existir una vía jurídica apta para ello, capaz de retrotraer la situación y reparar la lesión causada al derecho subjetivo del interesado. Ahora bien, el solicitante de la suspensión tienen la carga procesal de aportar las pruebas necesarias para demostrar la dificultad de la reparación.

b'". *Previa y discrecional***CSJ-SPA (782)****28-11-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Anibal R. Pirela vs. República (Ministerio de la Defensa)

De la norma transcrita se observa que los actos cuyos efectos son susceptibles de suspensión, son los actos administrativos de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada ante el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y para su procedencia se requiere la petición del interesado y que la suspensión excepcional sea indispensable para evitar que la ejecución inmediata del acto recurrido le pueda causar un daño irreparable o de difícil reparación por la definitiva que ponga fin al proceso, si luego el acto es anulado. Con vista de ello la Corte, previa apreciación de las circunstancias del caso, podrá considerar indispensable la suspensión solicitada y acodarla efectivamente.

Asimismo, la Sala ha sostenido que la medida excepcional no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad del acto impugnado sino sobre la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa impugnada.

La resolución recurrida, cuya suspensión de efectos se ha solicitado, es del tenor siguiente:

“Por disposición del ciudadano Presidente de la República, oída previamente la opinión del Consejo de Investigación celebrado el 18 de Abril de 1995, según Resolución N° GN-0578 de fecha 14 de Marzo de 1995, para calificar las infracciones que pudo haber cometido el ciudadano Teniente (Guardia Nacional) ANIBAL RICARDO PIRELA RODRIGUEZ, dicho Organismo Colegiado apreció que el mencionado Oficial Subalterno, observó una conducta irregular no cónsona con la ética profesional. Tal conducta se encuadra dentro de los supuestos señalados en el Artículo 117, apartes 2, 10, 12 y 17 de Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6; agravándose estas faltas según lo dispuesto en el Artículo 114, literales b), c), e), f), g), h) e i) del citado Reglamento. Por tales causas se decide pasar a la situación de RETIRO POR MEDIDA DISCIPLINARIA al ciudadano Teniente (Guardia Nacional) ANIBAL RICARDO PIRELA RODRIGUEZ, titular de la Cédula de Identidad N° 10.088.496, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 240, literal “g” y 241 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, en concordada relación con el Artículo 118, literal “i” del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6”.

Ahora bien, estima la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136 de su Ley Orgánica -el cual, como quedó dicho está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparable por la definitiva-, no podría hacerse sin decidir, al propia tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva.

En efecto, lo que se está solicitando a la Sala, en este momento del proceso, es que ella revoque el acto impugnado a través de la vía de su suspensión, lo que implicaría facultar al recurrente para reincorporarse, de inmediato, al servicio activo de las Fuerzas Armadas Nacionales, en su condición de Teniente de la Guardia Nacional, organismo del cual quedó excluido, permanentemente, al ser pasado a la situación de retiro por medida disciplinaria, de acuerdo a lo establecido en los artículos 240, literal “g” y 241 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, en concordancia con el artículo 118, literal “i” del Reglamento de castigo Disciplinarios N° 6.

Luego, el pronunciamiento previo solicitado conduciría de producirse, -como ya se indicó- al ejercicio activo de la condición militar del recurrente, cuando la sentencia definitiva estaría destinada, precisamente, a decidir ese punto: la procedencia o no de la sanción de suspensión del ejercicio profesional del recurrente acordada por el Ministro de la Defensa.

Existe, en el caso subjuice, una coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita sea decidida por la vía de un pronunciamiento previo, lo cual impide a la Sala acceder a ello. Adicionalmente constituye requisito sine qua non para la procedencia de la suspensión de los efectos prevista en el artículo 136 ejusdem, el carácter auténticamente “previo” del pronunciamiento allí regulado, ello es, que so pretexto de él se decida lo que se sentenciaría en la definitiva o sea el fondo de la controversia, porque no se trataría entonces de suspender los efectos del acto impugnado, sino de satisfacer de una vez por todas la pretensión del recurrente, lo cual sería un pronunciamiento definitivo, colmador de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia que pusiera fin al recurso con la resolución del asunto de fondo.

No se trata, en el caso de autos, de una simple suspensión sujeta a las resultas del juicio, sino de una determinación previa con el mismo efecto contundente y absoluto de una posible sentencia que llegase a pronunciar la nulidad del acto, lo cual, es un pronunciamiento

reservado al fallo final y que, por tanto, no puede ser materia de uno de uno de carácter previo y efectos provisionales (mientras se dicta sentencia), porque es esto lo que corresponde, precisamente, resolver en la sentencia de fondo.

**CPCA**

**29-8-96**

Magistrado Ponente: José Peña Solís

**La suspensión de efectos del acto administrativo es una decisión provisoria, pues sus efectos origin hasta tanto sea decidida definitivamente la nulidad solicitada.**

Respecto a tal disposición, (art. 136 LOCSJ), esta Corte en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1979 señaló que dicho artículo contempla "...una garantía preventiva establecida por el ordenamiento jurídico para que el obligado pueda asegurar en su momento los efectos de la anulación del acto ejecutado. Es una excepción al principio del *favor acti*, es decir, del carácter ejecutorio del acto administrativo consecuencia directa de su presunción de legalidad y legitimidad. Se trata así de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación al ejecutarse la sentencia, lo cual constituiría un atentado contra la justicia..."

Así, la decisión de suspensión de los efectos del acto recurrido se corresponde con las medidas cautelares o preventivas, esto es, aquellas que no tienen por objeto resolver definitivamente el fondo de la pretensión esgrimida ante el Juez -lo que la doctrina clásica ha denominado la *composición de la litis*- sino que por el contrario, tienden a garantizar la eficacia de una sentencia definitiva, esto es, impiden que las resultas de un juicio, o la ejecución de una sentencia, quede ilusoria.

En el supuesto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la ley faculta al juez contencioso para suspender los efectos del acto objeto del recurso.

De ahí que tal medida sea siempre accesoria a un juicio principal de nulidad, cuyas resultas se pretenden garantizar mediante la suspensión de efectos del acto recurrido. Igualmente, de la naturaleza cautelar y accesoria de la suspensión de efectos deriva otra importante característica, que consiste en la provisionalidad de tal medida, lo que, según Calamandrei, es un aspecto y una consecuencia de una relación que tiene lugar entre los efectos de la decisión cautelar o preventiva y la decisión definitiva, por lo que los efectos de la sentencia definitiva implicarían la cesación de los efectos de la medida cautelar.

Así, la suspensión de efectos del acto recurrido es una decisión provisoria, pues sus efectos rigen hasta tanto sea decidida definitivamente la nulidad solicitada. En efecto, si la decisión definitiva es anulatoria del acto recurrido, la medida cautelar dictada se extinguiría, por cuanto no se pueden mantener suspendidos los efectos de un acto declarado nulo. Por el contrario, si la pretensión de nulidad es rechazada, ya no sería válido mantener suspendidos los efectos de un acto sobre cuya legalidad, existe una decisión judicial expresa.

Lo anterior, ha sido plantado por esta Corte en sentencia de fecha 20 de octubre de 1994 en la cual se señaló que "...la vigencia de los efectos de la medida de suspensión en el tiempo ha sido, conforme lo establece la norma, determinada por la jurisprudencia hasta el momento en que se dicta la sentencia ha sido, conforme lo establece la norma, determinada por la jurisprudencia hasta el momento en que se dicta la sentencia definitiva..."

Ahora bien, consta en autos copia certificada de la decisión de fecha 7 de febrero de 1996 mediante la cual se dictó sentencia definitiva en el recurso de nulidad intentado contra el Decreto 69 -juicio en cuyo seno se dictó la providencia accionada- anulándose el acto recurrido, por lo que a tenor de lo expuesto anteriormente, se extinguió la suspensión de los efectos de tal acto, hoy anulado, y que es el objeto de la presente acción.

Así, y por cuanto la decisión accionada quedó sin efecto en virtud de la sentencia definitiva dictada por el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital, esta Corte no tiene materia sobre la cual decidir y así se declara.

b'. *Casos de procedencia*

a". *Actos revocatorios negatorios*

**CSJ-SPA (613)**

**1-10-96**

Esta Sala observa que, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Organica de la Corte Suprema de Justicia, cuando ha sido interpuesto un recurso contencioso administrativo de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, puede levantarse temporalmente la ejecutividad del mismo y con ello su eventual ejecutividad, cuando así lo establezca la Ley, o bien, si a juicio del juzgador exista temor de que se produzcan daños de imposible o difícil reparación en la definitiva.

La suspensión judicial de los efectos de los actos administrativos constituye así una excepción al carácter no suspensivo de los recursos que contra los mismos se interpongan, ya que constituye la posibilidad de detener temporalmente el cumplimiento de sus efectos, cuando el acto administrativo haya sido impugnado en vía contencioso administrativa de nulidad.

La suspensión se presenta como una garantía a favor del recurrente frente a las prerrogativas administrativas, por medio de las cuales, aún cuando se intentaren recursos en vía judicial, el acto administrativo goza del carácter ejecutivo y, en los casos en que este dotado de *ejecutoriedad* porque establece cargas respecto a los administrados, puede cumplirse su mandamiento aún en contra de la voluntad de los mismos y sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales. A través de la suspensión, el juez acuerda una medida capaz de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva.

Ahora bien, en el caso presente se solicita la suspensión de los efectos de un acto administrativo contenido en la Resolución N° 312 de fecha 20 de diciembre de 1993, dictada por el Ministro de Justicia, mediante la cual se revocara la Resolución N° 368 de fecha 26 de noviembre de 1992, y consecuentemente, se ratificara la negativa de registro del Acta de Remate y Adjudicación de un inmueble y las bienhechurías existentes en el mismo a favor de la recurrente. Al efecto, ésta última alega que la ejecución del acto administrativo impugnado le ocasiona un grave daño y por ende, jura la urgencia y constituye fianza, a los fines de garantizar los resultados del presente juicio.

Esta Corte observa que la solicitud de suspensión de los efectos de la revocatoria de un acto administrativo y la consiguiente ratificación en base al mismo del registro del Acta de Remate en cuestión, no constituye en principio una situación que puede ser objeto de tal solicitud, por cuanto de accederse a ella, se estaría otorgando en forma preliminar al recurrente, esto es, sin tener elementos de juicio que fundamenten tal decisión, la pretensión que hubiere deducido. Por lo tanto, el acto revocatorio de un beneficio o derecho del administrado que sea denegatorio por tal razón de la pretensión que

dedujera ante los organismos administrativos, sólo podría suspenderse cuando se acuerde el beneficio que le ha sido negado, por lo que acordarlo sería decidir al propio tiempo el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por vía de un pronunciamiento previo, al contenido de la sentencia definitiva sin que, con antelación, se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso.

En efecto, lo que se le está solicitando a la Sala en este momento del proceso, es que ella revoque el acto impugnado a través de la vía de la suspensión de los efectos del mismo, ya que aquel acto se refiere a la protocolización de un acta de remate y un pronunciamiento al respecto, conduciría a que se efectúe el registro o protocolización adelantándose así a la eventual sentencia definitiva que esta destinada justamente a decidir si procede o no tal pretensión.

No puede ignorarse que el efecto suspensivo, en principio, no puede recaer sobre cualquier tipo de actos, ya que, hay algunos que no admiten tal consecuencia, como es el caso de los actos “consumados”, de los *actos generales* y de los *actos denegatorios* como fuera el caso presente.

Ahora bien, independientemente de los alegatos del oponente es evidente que en la hipótesis sub-judice, la suspensión no puede acordarse porque el acto revocatorio impugnado que establece la denegación del registro no es susceptible de suspensión y así se declara.

En consecuencia, es forzoso concluir que existe una coincidencia entre la materia objeto de la sentencia definitiva y la que se solicita que se decida por vía del pronunciamiento previo, lo cual impide a la Corte acceder a ello y así se declara.

Por otra parte, el escrito contentivo de los argumentos de la parte que se presenta como opositor al recurso de nulidad, rechaza la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo impugnado, por estimar que la misma debe ser solicitada con el libelo o en todo caso, antes de la publicación del cartel de emplazamiento. Al respecto, esta Sala observa que del propio artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se desprende la no preclusión de tal derecho, siempre que se evidencien perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, de ejecutarse con anticipación el acto impugnado. Este carácter no preclusivo se pone de manifiesto con lo previsto en el artículo 170 ejusdem, que permite solicitar dicha medida inclusive hasta en Alzada. De manera que la suspensión judicial de la ejecución de los actos administrativos puede solicitarse en cualquier momento estado y grado del proceso, por supuesto, mientras no se haya dictado sentencia en cada una de las instancias. Por tanto, su admisión o negativa no producen cosa juzgada material hasta el punto de poder ser revocada, si cesaren las razones que la justificaron, o acordada con posterioridad, si sobrevienen perjuicios irreparables o de difícil reparación. En consecuencia, se desestima el alegato del opositor al recurso de nulidad y así se declara.

b”. *Actos sancionatorios*

CPCA

16-7-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Procede la suspensión de efecto del acto administrativo en el caso de los recurrentes sancionados disciplinariamente con la exclusión o privación de honores, derechos y privilegios de carácter general o profesional por un período de 2 (dos) años lo cual ocasionaría un perjuicio irreparable.**



Esta facultad otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, por constituir una derogatoria al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos (artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), es de naturaleza excepcional, y por ende sólo procede cuando así lo permita la ley o cuando así lo permita la ley o cuando resulte indispensable para evitar perjuicios de imposible reparación por la definitiva, si luego en esta el acto atacado es declarado nulo.

Ahora bien, a juicio de esta Corte, en el presente caso de ejecutarse el acto administrativo recurrido, que ordena sancionar públicamente a los recurrentes con la sanción disciplinaria de “exclusión o privación de honores, derechos y privilegios de carácter gremial o profesional por un período de dos (2) años”, se causaría tal como alega su apoderado, un perjuicio irreparable a los mismos.

En este sentido, considera este sentenciador que aun cuando en la definitiva se declarara procedente el recurso interpuesto sería irremediable el daño que se habría ocasionado, pues de ninguna manera podría subsanarse el ya consumado menoscabo de sus honores, derechos o privilegios de carácter gremial o profesional por un período de dos años, así como la publicidad a realizarse en los medios de comunicación de tal sanción, según lo dispuesto en el acto en cuestión. Ello en virtud de que resulta evidente que siendo los recurrentes profesionales de la medicina, su actividad profesional se vería cierta e irreparablemente desmejorada, así como la reputación y derechos que por causa de su profesión detenten los mismos.

Por ello considera este órgano jurisdiccional que están dadas las circunstancias necesarias para acordar la suspensión de los efectos del acto impugnado, hasta la decisión definitiva, y así se decide.

*c”.* *Actos privativos de la libertad*

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Graú

La reiterada y pacífica jurisprudencia de la Corte ha establecido que en casos como el presente, de ejecutarse el acto que ordena la detención del recurrente se causaría a éste un perjuicio irreparable por la definitiva, ya que si la misma declarase procedente el recurso intentado, sería irremediable el daño que se causaría, ya que de ninguna manera podría subsanarse el menoscabo a la libertad del recurrente, de ser este detenido conforme lo dispone el acto impugnado.

En base a las anteriores consideraciones, y en aplicación al criterio jurisprudencial antes referido, debe la Corte en este caso acordar igualmente la suspensión de efectos solicitada. Así se declara.

**CPCA**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

**Procede la suspensión de efectos del acto administrativo que impone al solicitante de la suspensión una medida de arresto disciplinario de 8 días.**

Con fundamento en la norma transcrita esta Corte en numerosos fallos (ver entre otros, sentencia del 25 de marzo de 1995) ha determinado que efectivamente en el caso de las sanciones disciplinarias de arresto, de no suspenderse el acto, si la medida se llegara a ejecutar y en la definitiva se declara la nulidad del acto que la acuerda, al recurrente se le produciría el perjuicio irreparable a que se refiere el artículo antes transcrito, criterio que en esta oportunidad se reitera y, en consecuencia, es procedente la suspensión de efectos solicitada. Así se declara.

En el presente caso se observa que, cursa en autos el acto mediante el cual se impuso la señalada medida de arresto, en el mismo se sostiene, por parte de la recurrida, que el ciudadano incurrió en irrespeto hacia la majestad de la justicia. Ello así, de llegarse a determinar que efectivamente el acto incurrió en la conducta que se le imputa, se estaría produciendo un grave daño a la administración de justicia.

Pues bien, tal como la Corte ha establecido en anteriores oportunidades:

“El irrespeto al Poder Judicial equivale a un desconocimiento individual de las instituciones fundamentales que nuestra máxima Ley ha instaurado como garantía de un orden social, de una seguridad colectiva, de una tranquilidad ciudadana. Por ello tal irrespeto debe ser prevenido, como único medio de evitar el que la actuación de los particulares degeneren en hechos mas graves...” (sentencias del 29 de agosto de 1990 y 9 de marzo de 1995)

Sobre la base de esa consideración, en anteriores oportunidades esta Corte ha señalado que siendo de orden público “la defensa de la majestad y el orden en la administración de justicia”, en virtud del criterio antes expresado, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se le exige al recurrente presentar caución real por la cantidad de QUINIENTOS MIL BOLIVARES (Bs. 500.000,00) dentro de un plazo de ocho (8) días de despacho a partir de la notificación de la presente decisión. Se advierte que la no presentación de la caución o la falta de impulso procesal dará lugar a la revocatoria de la medida por contrario imperio.

d”. *Actos de despido*

**CSJ-SPA (827)**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En el caso de autos, lo que debe resolverse es si existió un despido por parte de la trabajadora. En el presente caso la suspensión de la decisión porque de llegarse a anular por considerarse que en verdad no hubo despido sino retiro, el reenganche sin embargo ya se habría producido y su consecuencia sería la de estimar que continuo la relación laboral con todas sus consecuencias lo cual es irreversible. En efecto, si nunca hubo despido y a pesar de ello la empresa tuviera que reenganchar a la trabajadora, su vinculo laboral persistiría y tendrían que pagarse sueldos y salarios indebidamente, como su tal vinculo no hubiera sido resuelto por la trabajadora. De manera que la Corte estima, en esta situación sin que pueda esta decisión examinar la cuestión de fondo, que se justifica que se suspendan los efectos de la decisión recurrida, en atención a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que el perjuicio que se causa a la empresa con la ejecución inmediata del acto administrativo, sería difícilmente responsable por la definitiva (Vid. al respecto s.S.P-A del 28-10-87, caso: Pedro Rafael Ramírez F.)

Por el contrario, la posición de la reclamante queda garantizada -de resultar confirmado el acto administrativo impugnado- por la orden que se impartiría de pago de los salarios caídos desde la fecha del cuestionado despido y por fianza que se exigirá a la beneficiaria de la suspensión.

c'. *Casos de improcedencia: actos normativos*

**CSJ-CP (809)**

**13-08-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Perfecto Antonio Mendoza Escalona y otros vs. Municipio Ospino del Estado Portuguesa (Ordenanza sobre contribución por consumo de cerveza).

**Es criterio reiterado de esta Corte en Pleno y de la Sala Político Administrativa, la improcedencia de las solicitudes de suspensión de efectos de actos normativos.**

Se ha ejercido, como se ha indicado, acción de nulidad contra una Ordenanza del Municipio Ospino del Estado Portuguesa, la cual regula la “contribución” que deben hacer quienes consuman cerveza con contenido alcohólico en la jurisdicción del Municipio y se ha solicitado, como pronunciamiento previo a la decisión definitiva del juicio, la suspensión provisional de los efectos de dicha Ordenanza Municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y por cuanto, supuestamente, tal cuerpo normativo causa daños irreparables a los solicitantes, quienes se dedican a la venta de licores y productos alcohólicos.

Pues bien, sin necesidad de hacer mayores consideraciones en cuanto al cumplimiento de los requisitos exigidos para que proceda la suspensión de efectos solicitados, es evidente que tal solicitud, en el caso concreto, debe ser desestimada de plano, por cuanto el artículo 136 de la Ley Organica de la Corte Suprema de Justicia indica que dicha suspensión de efectos procedería contra actos administrativos de efectos particulares y es el caso que está impugnándose mediante la acción presente una ordenanza que, ni tiene la naturaleza de acto administrativo ni surte efectos particulares.

En efecto, es el acto recurrido una ley local, de carácter normativo. Es decir, de efectos generales, por lo que, consecuente con la reiterada jurisprudencia sobre la materia, emanada tanto de esta Corte en Pleno, como de la Sala Político-Administrativa, debe declararse sin más la improcedencia de solicitudes, como ésta, de suspensión de efectos de acto normativos y así se declara.

F. *Sentencia*

a. *Vicios*

a'. *Silencio de prueba*

**CPCA**

**20-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

En primer lugar en cuanto el vicio denunciado por los apelantes relativos al silencio de pruebas, y por ende en la infracción de los artículos 509 y 12 del Código de Procedimiento Civil, al no haber valorado las pruebas producidas por los mismos en su oportunidad, observa esta Corte:

De la lectura de la sentencia, se evidencia que la misma omite toda mención a la actividad desplegada por los arrendatarios, en especial, no señala en el cuerpo de la sentencia las pruebas producidas por los mismos, las cuales fueron: Oficio de fecha 11 de julio de 1994 emanado del Cuerpo de Bomberos y la prueba de informe solicitada al Departamento de Catastro del Municipio Autónomo Chacao, por tanto tampoco hubo pronunciamiento del a quo en cuanto a las mismas, ya sea para desecharlas o apreciarlas.

Conforme al reiterado criterio establecido por la Corte Suprema de Justicia, se incurre en el vicio de silencio de prueba en dos casos específicos: a) cuando el juzgador omite en forma absoluta toda consideración sobre un elemento probatorio existente en los autos, cuando lo silencia totalmente, y b) cuando no obstante que la prueba es señalada, es decir, cuando el juzgador dejar constancia de que esta en el expediente, no la analiza, contrariando la doctrina de que el examen se impone así se a la prueba “inocua, ilegal o impertinente”, puesto que, precisamente, a esa calificación no puede llegarse si la prueba no es considerada (Sent. 11-6-81 G.F. N°, 3° etapa, Vol. II, Pág. 1.567)

En el caso bajo estudio, tal como se determinó, la sentencia incurre en el vicio del silencio de pruebas, pues se da el primer caso según lo antes indicado, ya que omite en forma absoluta toda consideración sobre las pruebas producidas por una de las partes, de allí que en aplicación de lo establecido en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 243, ordinales 4° y 5° ejusdem, se anula la sentencia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 209 del citado Código de Procedimiento, para esta Corte a resolver sobre el fondo del litigio.

b'. *Incongruencia*

Es notorio que el fallo que se analiza no determina si el régimen de jubilación de los funcionarios al servicio del Banco Central de Venezuela, se rige por lo dispuesto en la normativa interna (30 años de servicio en la Administración Pública, de los cuales 5, por lo menos, al servicio de dicho instituto), o si debe tramitarse conforme a las exigencias genéricas del único aparte del artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa (antigüedad en otros organismos públicos).

Tal confusión configura el denunciado vicio de incongruencia, pues no se resuelve la defensa opuesta por los Sustitutos del Procurador General de la República, quienes invocan la legalidad del régimen reglamentario interno y la no aplicabilidad del régimen genérico aludido; no quedando tampoco claro el fundamento de derecho del fallo, asunto este que, por ser de orden público debe ser pronunciado por este Tribunal; constituyendo ambas cuestiones omisiones graves de la sentencia a la luz del artículo 243, ordinales 4° y 5° del Código de Procedimiento Civil.

**CPCA**

**23-10-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Carmen Salazar de Armas vs. Oficina Central de Personal.

Denuncia la sustituta del Procurador General de la República en su escrito de formalización que el fallo apelado viola la norma contenida en el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil. Para ello aduce que el *a quo* se pronunció sobre una pretensión extraña y no debatida, cual era, si la accionante desempeñaba o no un cargo de Alto nivel situación aceptada por la querellante y por tanto fuera de la litis. Al respecto debe precisar una vez mas esta Corte, que la invocada norma se contrae a establecer el requisito de congruencia que debe contener toda decisión judicial, esto es, el deber de resolver exclusivamente sobre las cuestiones planteadas (principio de exclusividad y exhaustividad), con arreglo a lo alegado y probado en autos, en este orden de ideas se observa que, es cierto que la recurrida se pronunció sobre alegatos que no fueron aducidos por la actora para sustentar la nulidad del retiro, en efecto, es Juzgador sostuvo que procedía la nulidad de dichas decisiones por cuanto la accionante no desempeñaba un cargo de Alto Nivel asunto no alegado por la actora, por lo que viola el *a quo* los principios de exhaustividad y exclusividad a que alude el ordinal 5° del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, en consecuencia se anula el fallo apelado, y así se decide.

c'. *Ultrapetita*

**CPCA**

**13-8-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

**La Corte analiza la doctrina y jurisprudencia referente a la definición de “vicio de ultrapetita”.**

Al respecto observa la Corte que efectivamente, el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil sanciona con nulidad la sentencia que contenga ultrapetita. La doctrina nacional se ha preocupado de precisar el contenido de este vicio procesal, y en este orden se ha señalado que:

“...lo dispositivo de las sentencias ha de ser congruente con las acciones y excepciones del problema de la litis. Los jueces no pueden pronunciarse sobre cosa no demandada ni adjudicar mas de lo pedido. Les esta prohibido todo cuanto constituya extra o ultrapetita. La jurisdicción de los Tribunales se concreta a la solución de las controversias que l haya sido sometidas por las partes y deja de ser legítima cuando se sale de los límites que demarquen los litigantes respecto de la declaración de sus personales intereses. La decisión que este fuera de tales límites es contraria a la voluntad de los interesados y sin esa voluntad, el juez carece de facultad para conocer de la controversia...” (Borjas, Arminia, Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano, 4ª. Ed. Caracas 1973, T. II, p. 118).

En el mismo sentido, en numerosos fallos, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha orientado la interpretación de esta figura procesal dejando sentado que:

“...como vicio del fallo, consiste en un exceso de jurisdicción del Juez al decidir cuestiones que no le han sido planteadas en el juicio, concediendo, generalmente a alguna parte, una ventaja no solicitada, es decir, otorga mas de lo pedido, o se pronuncia sobre cosas no demandadas...” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil del 12 de julio de 1995, Expte. N°94-668).

Los criterios de doctrina y de jurisprudencia transcritos, permiten entender el vicio en referencia, como una alteración del resultado del debate judicial planteado, llevando su extensión mas allá de los límites determinados en la controversia, que se materializa por la concesión en la sentencia de cuestiones que van mas allá de lo pedido en la demanda, con la cual, se quebranta la concordancia lógica y jurídica que necesariamente debe existir entre la pretensión deducida y la sentencia emanada del tribunal, conforme se exige en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, antes citado.

Sin embargo en el presente caso, consta igualmente en el expediente (folios 44 y 45) escrito consignado por el abogado LUIS ANTONIO PORRAS GONZALEZ, apoderado judicial de la empresa COMERCIAL SAFARI, S.R.L., donde además de manifestar oportunamente su voluntad de hacerse parte en este juicio, solicitó del tribunal que "...proceda a establecer la distribución de la renta de acuerdo al nuevo valor que esta alzada determine en su definitiva...". En virtud de ello, resulta evidente para esta Corte que el Tribunal a-quo decidió de acuerdo a lo solicitado, sin excederse sobre lo pedido, ya que atendió a una petición del propietario quien es parte natural en el presente juicio. En consecuencia estima la Corte que la sentencia recurrida no incurrió en el vicio de ultrapetita como afirma el apelante y así se decide.

b. *Costas*

**CPCA**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Banco Hipotecario Oriental vs. Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Anzoategui.

**No puede la condenatoria en costas en el caso de un recurso contencioso-administrativo de anulación de un acto administrativo de la administración tributaria Municipal.**

El artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, establece que las costas proceden contra las Municipalidades y el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, señala:

“Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. En ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de juicios contencioso administrativos de anulación”.

Los requisitos para la procedencia de la condenatoria en costas de los Municipios, son cuatro a saber:

- a. Que el Municipio resulte totalmente vencido;
- b. Que la condenatoria del Municipio se produzca mediante una sentencia definitivamente firme;
- c. Que el juicio sea de contenido patrimonial;
- d. Que no se trate de un recurso contencioso-administrativo de anulación.

De lo antes expuesto, se observa que los tres primeros requisitos se dan en el caso de autos, en razón de que el Distrito Sotillo del Estado Anzoategui, ha resultado totalmente vencido en el presente proceso; la sentencia que declara con lugar la presente acción, es una sentencia definitivamente, pues de conformidad con el artículo 185 in fine de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que contra las sentencias que dicta esta Corte no procede recurso alguno en el presente caso, nos encontramos ante un juicio de contenido eminentemente patrimonial como lo constituye en este caso, el proceso contencioso tributario.

Lo que no se cumple en el presente caso, es el cuarto requisito, pues en el caso de autos, estamos en un recurso contencioso administrativo de anulación de un acto administrativo de la Administración Tributaria Municipal. En tal virtud considera esta Corte que en este proceso no procede la condenatoria en costas del distrito Sotillo del Estado Anzoategui, según lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y así se declara.

c. *Ejecución (actos reeditados)*

**CSJ-SPA (648)**

**10-10-98**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Los tribunales de la República, y de ellos no son excepciones los contencioso-administrativos, deben velar por la correcta ejecución de sus decisiones, ya sean éstas definitivas o precautelativas. Por eso, cuando la Administración obligada a acatar lo ordenado en su contra en un fallo judicial pretende desconocer su deber mediante la emisión de un nuevo acto que, si bien diferente al sancionado en juicio, reproduzca sus fundamentos y tenga su misma finalidad, el juez, a solicitud del afectado, puede y debe en el mismo proceso, como extensión de su sentencia ya emitida, declarar la suspensión o la anulación del nuevo acto y conminar al ente público a cumplir con lo fallado en su contra.

Este principio, que es parte del derecho a la tutela judicial efectiva con que cuentan los ciudadanos -como extensión de los artículos 67 y 68 de la Constitución- fue reconocido ya por la jurisprudencia de esta Sala en decisión del 22 de noviembre de 1990, caso: Mochima, donde se precisó -de forma por demás esquemática- que cuando se cumplan los siguientes supuestos resulta procedentemente la extención de los efectos de un fallo a un acto distinto -pero en esencia igual- del originalmente impugnado: a) que el acto reproducido contenga en esencia la disposición o disposiciones suspendidas; b) que no hubieren desaparecido las causas que motivaron la decisión judicial; c) que el acto reproducido haya sido dictado por la misma autoridad; y d) que el solicitante haya sido parte en el proceso inicial.

Esta extensión de lo decidido, por considerar el acto del 18 de julio de 1996 como una reproducción del cuestionado en el presente juicio, es la que solicita el actor, para lo cual cita como fundamento los criterios sentados en el aludido fallo del 22 de noviembre de 1990. Sin embargo, observa la Sala que tal planteamiento, en el caso de autos, resulta improcedente, ya que, por una parte, el Consejo de la Judicatura acató en su totalidad en fallo de fecha 10 de junio de 1996; y, por la otra, el acto contra el cual se ejerció el amparo constitucional -que fue suspendido en sus efectos por la Sala- es uno totalmente diferente del supuesto acto reeditado.

En efecto, el acto administrativo cuestionado por la vía del amparo constitucional fue el de trámite que, además de ordenar la iniciación de un proceso administrativo disciplinario al actor había acordado, con fundamento en el artículo 68 de la Ley

Orgánica del Consejo de la Judicatura, la separación provisional del investigado; mientras que el supuesto acto reproducido, dictado el 18 de julio de 1996, es el acto definitivo, con el que se concluyó el proceso disciplinario, donde se determinó imponer al actor la sanción de suspensión del cargo de juez que desempeñaba por un lapso de seis meses. Por lo que es fácil concluir en la imposibilidad de la Sala de acceder a la pretensión del accionante, ya que los efectos de la decisión del 10 de junio de 1996 de forma alguna pueden extenderse hasta la suspensión de un acto totalmente distinto del cuestionado originalmente, que difiere plenamente en cuanto a su naturaleza, su fundamento jurídico y de hecho y su alcance.

Con base en lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la ley, declara IMPROCEDENTE la solicitud del ciudadano Humberto Mendoza D'Paola contenida en su escrito del 7 de agosto de 1996.

G. *Perención*

**CPCA**

**18-7-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: José Alirio Rodríguez vs. República (Ministerio de Transporte).

**El sistema aplicable para que opere la perención de la causa en la jurisdicción contencioso-administrativa es el establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.**

Al respecto esta Corte observa que la cuestión a dilucidar es la aplicación de la norma contenida en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil (vigencia para la época), o la contenida en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, asunto este que ha sido resuelto en anteriores oportunidades: Así, en sentencia dictada en fecha 23 de marzo de 1983, se asentó:

“(...) la Corte debe resolver si resulta procedente aplicar el artículo 86 de la Ley citada a los procedimientos de que conozca, o por el contrario, la norma contenida en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil.

Al respecto la Corte observa: la no remisión del penúltimo párrafo del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al Capítulo I del Título V de dicha Ley, no puede ser interpretado en el sentido de que todas las disposiciones recogidas en dicho Capítulo son inaplicables a los procedimientos de los juicios de nulidad y de Alzada de que conozca esta Corte porque tal interpretación resultaría ilógica y sin fundamentación, por ser asistemática y desordenada respecto de la integración del sistema consagrado en la Ley para la tramitación de los juicios contenciosos administrativos. En efecto el Título V que se refiere a los procedimientos constituye una unidad orgánica, que se divide, sin perder esa organización, en Disposiciones Generales (Capítulo I) y los Procedimientos en Primera y Única Instancia: (demandas en que sea parte la República, juicios de nulidad de actos de efectos generales y particulares disposiciones comunes a dichos Procedimientos (Capítulo II, Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta), así como en el Procedimiento de Segunda Instancia (Capítulo III). De forma



que atenta contra la integración del sistema procesal establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, interpretar como una remisión parcial la contenida en el penúltimo párrafo del artículo 185 de ejusdem, porque la sistematización y la integración de las normas referentes a cada uno de los procedimientos a los cuales remite el penúltimo párrafo mencionado, lleva a concluir que se encuentra indisolublemente unidas a sus disposiciones generales contenidas en el susodicho Título V. En efecto, son frecuentes las remisiones y conexiones que existen entre los Capítulos II y III de este Título V. A este respecto, pueden indicarse, a título de ejemplo, el artículo 105 (...). Todos los artículos remitidos se encuentran en las 'Disposiciones Generales' contenidas en el Capítulo I del ya expresado Título V de la referida Ley que rige nuestro Máximo Tribunal. Por consiguiente, la conclusión lógica de lo expuesto, es que lo indicado en el Capítulo I del citado Título V, es aplicable a todos los procedimientos previstos en los Capítulos II y III, por cuanto éstos se encuentran bajo el Título V señalado, que por integral, comprende, dentro de la unidad sistemática, los principios generales y los procedimientos específicos a los cuales se aplica. En concreto, que el artículo 86 anteriormente indicado también se aplica a los procedimientos de Alzada que se llevan ante esta Corte, y por tanto, si ocurre el supuesto de la inactividad ultra-anual prevista en esta última norma, procede declarar la perención de la instancia en los procedimientos que conozca este Tribunal (...).

En esta oportunidad, la Corte reitera su criterio de que el sistema aplicable para que opere la perención de la causa en la jurisdicción contencioso administrativa es el establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se decide.

En el caso de autos también se observa que la causa estuvo paralizada desde el 4 de julio de 1985, oportunidad en la que la sustituta del Procurador General de la República promovió pruebas hasta el 7 de julio de 1986, fecha en que la abogada Esmeralda Rojas de Pantoja sustituta del Procurador General de la República solicitó la perención, el mismo día como resultado un lapso que supera el transcurso de un año de inactividad procesal, por lo que operó la perención a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así que se impone confirmar la decisión del *a quo*, por cuanto no viola normas de orden público como lo exige el artículo 87 *ejusdem* y así se decide.

**CPCA**

**7-11-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Graú

Caso: José Angel Meneses vs. Universidad Experimental de Guayana

En jurisprudencia pacífica y reiterada, el más Alto Tribunal de la República, ha considerado inaplicable a los juicios de nulidad de actos administrativos -como es el caso de autos- la perención breve prevista en el ordinal 1° del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil. A tal efecto, en sentencia de fecha 16 de noviembre de 1987, la Sala Político-Administrativa sostuvo:

“En este orden de ideas, la posibilidad de consumarse una perención breve -en el juicio civil- esta limitada a las actitudes omisivas especificadas en cada caso, y así como, la del ordinal 1° sucede cuando el demandante no cumple sus obligaciones legales para que se practique la citación del demandado (...) Es fácil colegir que

ello no tiene vigencia en el juicio de nulidad de actos administrativos, porque si bien hay demandante, no hay citación para contestación, y el cartel que puede librarse, se dirige a los posibles interesados, innombrados o desconocidos, que son convocados para que intervengan, a lo que se agrega que ese cartel, aun cuando siempre se ordena, no es formalidad estrictamente necesario para la validez del juicio, porque: a) conforme al artículo 116 el tribunal podrá ordenarlo cuando a su juicio fuere procedente, o b) conforme al artículo 125 cuando lo juzgue procedente, el tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados, por eso, la causal especial de perención se explica ya que en el juicio civil la citación del demandado es lo que determina la posibilidad real de trabar la litis, lo que no es así en juicios de nulidad de actos administrativos.”

Por otra parte la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la perención breve es procedente en aquellas causas que se tramiten de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir, cuando se refieran a las demandas contra la República, y que en esos casos, al carecer la referida Ley de regulación procedimental para dichas acciones, se aplican entonces las reglas de procedimiento ordinarias. (Sentencia de la SPA-CSJ de fecha 25 de abril de 1991. Caso AREQUIPS, C.A., contra BANCO INDUSTRIAL DE VENEZUELA, C.A.).

Así que al no ser aplicable la perención breve en los juicios de nulidad contra actos administrativos, esta Corte confirma la decisión del Juzgado de Sustanciación mediante la cual señaló:

“...en los procesos en que exista citación puede resultar aplicable dicha perención breve, pero ésta no resulta compatible con los recursos contencioso administrativos de nulidad en los cuales como una facultad del juez, esta previsto el emplazamiento de los interesados...por las razones expuestas, este Juzgado de Sustanciación ruega la solicitud de perención de la instancia formulada...”

**CPCA**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Dilcia del Carmen Rivas vs. Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Alega el formalizante que la decisión recurrida viola el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en virtud de que transcurrió más de un año desde el último acto de procedimiento por lo cual operó la perención.

Llegado el momento de decidir observa esta Alzada que en la Ley de Carrera Administrativa está prevista una fase de relación sin que la Ley disponga al efecto un plazo determinado, siendo el Tribunal de la Carrera Administrativa el que debe fijar su extensión, al vencimiento del cual, dentro de los tres días continuos siguientes, el ponente deberá presentar el proyecto de sentencia al Tribunal (artículo 80), el cual decidirá dentro de los tres días posteriores (artículo 81).

En el caso bajo análisis se observa que se cumplieron estas etapas, en efecto, por auto de fecha 29 de octubre de 1980, el Tribunal de la Carrera Administrativa fijó el comienzo de la relación de la causa y en fecha 14 de enero de 1981 dejó constancia que dicha etapa había vencido, en esta misma oportunidad dijo “Vistos”. Luego por auto de fecha 29 de enero de 1981 dejó constancia de que el proyecto de sentencia había sido aprobado y el 2 de febrero del mismo año difirió el acto de publicación de la sentencia.

Para decidir se observa que al folio 36 del expediente cursa auto del Tribunal de la Carrera Administrativa en el cual dispuso: “Vencida como ha sido la relación de la causa el Tribunal dijo ‘Vistos’ y en esta misma fecha la Dra. NELLY APONTE DE MELO, ponente en el presente juicio presentó proyecto de sentencia de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Carrera Administrativa”.

Así pues, que se trata de un juicio en el que ya se había dicho Vistos, por tanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil no había lugar a la perención, pues la causa ya estaba en estado de sentencia, por tanto se conforma la negativa de perención apreciada por el *a quo*, y así se decide.

3. *Contencioso de Anulación y Condena*

**CSJ-SPA (541)**

**18-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luciano Reschini vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renova-bles)

En el punto “*Tercero*” del petitorio de su recurso de nulidad el accionante solicita que la Sala condene a la República a pago de cantidades de dinero, de conformidad con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Dicho artículo dispone que:

*“En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de las respectiva solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la actividad administrativa” (Destacado de la Sala).*

Sobre el particular es menester señalar que es criterio reiterado de esta Sala, y que hoy se ratifica, el siguiente:

*“... la posibilidad de que la decidirse un recurso de nulidad contra un acto administrativo cualquiera que sea su naturaleza si el recurrente ha deducido al pretensión indemnizatoria de los daños y perjuicios que el mismo le acarrearía a pesar de que el procedimiento seguido es el que alude a la nulidad del acto y no a las demandas contra los entes públicos, previsto en los artículos 103 al 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, la pretensión de condena al pago de sumas de dinero se ventila en forma conjunta. El origen de esta norma amplía la competencia de la Corte en las decisiones de nulidad a decisiones que versen sobre la determinación de los supuestos de los daños inmediatamente derivados del acto...” (Vid. Sentencia de la Sala de 6 de abril de 1.995, con ponencia de la Magistrado Dra. Hildegard Rondón de Sansó, Caso: David Montiel Guillen y otros, Exp. N° 9.743).*

Así, el hecho de que se “adminicule un pedimento de indemnización por un eventual daño” causado por el acto cuya nulidad se demanda, “no transforma la pretensión formulada en el libelo, que es de nulidad, en una acción por cobro de bolívares” como lo pretende la sustituta del Procurador de la República (Vid. Sentencia de la Sala

de 3 de agosto de 1995, con ponencia de la Magistrado Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, caso: Hotil, C.A., Exp. 11264). En consecuencia, encuentra la Sala que carece de fundamento la referida solicitud de inadmisión de la pretensión indemnizatoria.

4. *Contencioso de Anulación y Amparo*

A. *Competencia*

a. *Corte Suprema de Justicia*

**CPCA**

**3-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Debe esta Corte en primer lugar, examinar su competencia para conocer de la presente causa, toda vez que es la competencia para conocer del recurso de nulidad lo que determina la competencia para el conocimiento de la solicitud de amparo conjuntamente ejercido, tal como lo ha establecido la reiterada y pacífica jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal y de esta Corte.

En este sentido se observa que el recurso de nulidad se intenta contra el acto emanado de la Presidencia del Congreso de la República de fecha 9 de octubre de 1995.

De tal manera que el recurso contencioso administrativo interpuesto conjuntamente con solicitud de amparo tiene por objeto un acto administrativo emanado del Presidente del Congreso de la República.

En tal sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Sala debe este Tribunal declararse incompetente y remitir los autos a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a los fines de que ésta se pronuncie acerca de su competencia para el conocimiento del recurso y consecuencialmente de la solicitud cautelar de amparo.

b. *Corte Primera de lo Contencioso Administrativa*

**CSJ-SPA (765)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Humberto J La Roche

Antes de pronunciarse acerca de la procedencia o no de la acción de amparo acumulada como medida cautelar al recurso contencioso administrativo de nulidad ejercido, estima imprescindible la Sala verificar lo relativo a la competencia para conocer de dicha acción.

Así y conforme a la interpretación que ha venido prevaleciendo en esta Corte con respecto a la disposición contenida en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la competencia para conocer de la acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, como el impugnado en el presente caso, corresponde al Tribunal con competencia en materia contencioso-administrativa llamado a conocer ordinariamente de este último recurso, dado el carácter accesorio que, en tales casos de ejercicio conjunto, adquiere la acción de amparo acumulada, que pasa a desempeñar en el proceso la función de medida cautelar dirigida a evitar que, durante la tramitación del recurso de nulidad, se lleguen a violar o continúen produciéndose vulneraciones a los derechos constitucionales del recurrente.

Dicho esto, corresponde a la Sala entrar a precisar cual es el tribunal llamado a conocer ordinariamente de un recurso de nulidad como el interpuesto en el presente caso y en tal sentido observa que el acto recurrido en amparo y nulidad ha sido dictado por la Junta de Emergencia Financiera, creada originalmente mediante el Decreto N° 248 dictado por el Presidente de la República, en fecha 29 de junio de 1994 (*Gaceta Oficial* N° 35.492 del 29 de junio de 1994), a través del cual fueron establecidas -con fundamento en el Decreto N° 241 del 27 de junio de 1994 (*Gaceta Oficial* N° 35.490 del 27 de junio de 1994) de suspensión de las garantías contempladas en los artículos 60, ordinal 1°, 62, 64, 96, 99 y 101 de la Constitución de la República- las Normas para garantizar la estabilidad del Sistema Financiero y proteger a los depositantes, que vinieron a completar las disposiciones de la Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de Emergencias en las Instituciones Financieras, sancionada por las Cámaras Legislativas del Congreso de la República, el 8 de marzo de 1994 y promulgada por el Presidente de la República, el día 10 del mismo mes y año (G.O. N° 35.418 del 10 de marzo de 1994).

Entre los considerandos del primero de los Decretos citados se expresó que, ante la gravedad de la crisis por la cual atravesaba el sistema financiero nacional, se requería que el Ejecutivo adoptara un conjunto de medidas extraordinarias, a fin de corregir las irregularidades observadas y restablecer el normal funcionamiento de dicho sistema, agregando que por tal virtud se hacía indispensable unificar la dirección y control operativo del mismo, así como de las políticas y medidas que permitieran restablecer en él en cuyo artículo 1° se atribuye al Presidente de la República la potestad de decretar, en Consejo de Ministros, la existencia de una situación de Emergencia Financiera cuando todo o parte del sistema de bancos e instituciones financieras o del sistema nacional de ahorro y préstamo presenten problemas de pérdidas de capital, liquidez, solvencia o desviaciones administrativas que afecten gravemente el normal funcionamiento del sistema de pagos, la estabilidad del sistema financiero y la seguridad económica del país, declaratoria de emergencia que conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley y por única vez no fue necesario cumplir, pues ante lo que dicha norma califica como la situación económica y financiera presente al momento de su promulgación, se dispone en ella la entrada en vigencia de las disposiciones de esa Ley a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*.

En el artículo 2 de este nuevo texto legal se regula nuevamente lo relativo a la conformación de la Junta de Emergencia Financiera, ya creada mediante el citado Decreto N° 248 del 29 de junio de 1994, no derogado expresamente por la nueva Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, pronunciándose la citada norma en los siguientes términos:

“Artículo 2° - Decretada la emergencia financiera, el sistema de bancos e instituciones financieras y el sistema nacional de ahorro y préstamo serán regidos por una Junta de Emergencia Financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda, e integrada por cinco miembros: El Ministro de Hacienda, quien la presidirá, el Presidente del Banco Central de Venezuela y tres (3) personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales será el Director Ejecutivo de la Junta. Las decisiones serán tomadas y por mayoría.”

Al determinar las competencias que asume la citada Junta, una vez declarada la existencia de una situación de emergencia financiera, dispone la nueva Ley que tiene a su cargo ejercer las funciones del Consejo Superior de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras; las previstas a cargo de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras en los numerales 4,5,7,8,9,13,14,17 y 19 del artículo 161 y en los artículos 166, 167 y 168 de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, las previstas

en la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y, finalmente, las correspondientes a la Junta Directiva del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), en los numerales 4 y 6 del artículo 215 de la citada Ley General de Bancos.

De las disposiciones indicadas precedentemente, dirigidas a establecer la conformación del autor del acto impugnado en el presente proceso, se puede extraer que la Junta de Emergencia Financiera es un órgano colegiado desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional, carente de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente al de la República, en cuya integración se pone de manifiesto la determinante incidencia del Presidente de la República, a quien bien directa o indirectamente le corresponde al designación de todos sus miembros (dejando a salvo únicamente el control que ejerce el Senado en cuanto al Presidente del Banco Central de Venezuela), y que se encuentra adscrita por expresa disposición legal a uno de los despachos del Ejecutivo Nacional, concretamente, aquél cuyo titular la preside.

Por otro lado, las normas destinadas a precisar las competencias que tiene a su cargo la referida Junta, ejercidas en situaciones de normalidad por otros entes u órganos distintos, revelan la vocación de extraordinariedad o el carácter coyuntural de la actuación de este especial órgano, llamado sólo a concentrar el ejercicio de los poderes de supervisión y control del sistema financiero y crediticio ante la existencia de situaciones extremas, constituidas por las circunstancias descritas en el artículo 1º de la Ley como aquéllas cuya ocurrencia da lugar a la declaratoria de una situación de emergencia financiera y, por tanto, llamada igualmente a cesar en su operatividad al desaparecer tales especiales circunstancias, recordando así sus originales titulares esas competencias que temporalmente y sólo frente a la emergencia, le está dado legalmente ejercer a la Junta.

Las anteriores notas, en criterio de esta Sala, conducen a sostener que no obstante su carácter coyuntural o si se quiere ad hoc ante situaciones de emergencia en el sector, la Junta de Emergencia Financiera encuentra encuadramiento dentro de lo que se denomina ordinariamente como el Poder Ejecutivo Nacional y concretamente como órgano desconcentrado del mismo, lo que en principio y salvo posteriores precisiones, podría conducir a estimar que la competencia de esta Sala para conocer del recurso contencioso de anulación que se intente contra un acto emanado de dicha Junta, tal y como lo pretenden los apoderados de la recurrente, viene dada por el artículo 42, ordinal 10º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 43 ejusdem.

Pero atendiendo a la precisión jurisprudencial llevada a cabo por la propia Sala en cuanto a la extensión de la expresión “Poder Ejecutivo Nacional” contenida en el dispositivo en último término citado, se impone descartar la anotada posibilidad -de estimar fundada en ella la competencia para conocer del recurso de nulidad que se interponga contra un acto como el impugnado en el presente proceso-, en la medida en que ha entendido esta Sala -atendiendo a lo que estima fue la finalidad perseguida por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de desconcentrar la actividad jurisdiccional del Máximo Tribunal- que queda circunscrita su competencia, dentro del complejo orgánico que constituye la Administración Pública, a la estricta esfera de los órganos de la Administración de carácter central, conformada por el Presidente de la República, los Ministros y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República, por lo que todos aquellos actos administrativos de efectos particulares emanados de autoridades distintas, aún encuadradas dentro del Ejecutivo Nacional, como es el caso de la Junta de Emergencia Financiera, han de ser impugnados, conforme a este criterio, por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en atención a la competencia residual atribuida a este último tribunal por el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. Sentencia de esta Sala de fecha 14 de febrero de 1985, caso: Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable contra Resolución N° 178-84, dictada por la Comisión Nacional de Valores).

**CPCA****4-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

No obstante, debe revisarse esta Corte, como punto previo y por constituir materia de orden público, la competencia del tribunal *a quo*.

Al respecto, debe reiterarse el criterio sostenido por esta Corte, en los casos de solicitud cautelar de amparo, según el cual el juez contencioso-administrativo competente para conocer y decidir el recurso principal lo es también para pronunciarse acerca de la medida cautelar de amparo solicitada (Ver sentencia publicada en fecha 20 de junio de 1996, caso *ELPAINCA Electros y Partes Industriales C.A. contra la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*).

En tal sentido, se observa que el recurso de nulidad ha sido interpuesto contra el acto de retención preventiva de una mercancía efectuada por las Fuerzas Armadas de Cooperación, Comando Regional N° 2, Destacamento N° 20, Cuarta Compañía, Comando Valencia, en fecha 24 de agosto de 1993, autoridad nacional de las comprendidas en la previsión del artículo 185, ordinal 3°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por esto, debe forzosamente esta Corte declararse competente para conocer del presente caso en primera instancia y, lógicamente, declarar incompetente al tribunal *a quo*. Por tanto, debe seguidamente anularse el fallo dictado por él, en fecha 10 de noviembre de 1993.

En consecuencia, por ser cierta la competencia de esta Corte para conocer, en primera instancia, del amparo cautelar solicitado, y al haber anulado el fallo dictado por el *a quo*, resulta evidente que no tiene nada que decidir respecto a la apelación ejercida, en fecha 11 de noviembre de 1993, por la apoderada de la parte accionante, abogada IRENE HILEWSKI KUSMENKO, ni sobre el desistimiento de la apelación consignado ante este órgano jurisdiccional, por la misma apoderada, en fecha 2 de diciembre de 1993.

No obstante la declaratoria, por esta Corte, de la incompetencia del tribunal *a quo* y de la nulidad del fallo dictado por éste, debe reiterarse, una vez más, el criterio conforme al cual la sustanciación del procedimiento y las actuaciones procesales efectuadas por las partes ante el referido tribunal son válidas, por no ser la competencia del tribunal una condición de validez por los actos de sustanciación (Sentencia dictada en fecha 28 de mayo de 1996, Caso Consuelo Arévalo de Bocache contra Registrador Subalterno del Tercer Circuito del Municipio Libertador del Distrito Federal).

c. *Tribunales Superiores Contencioso-Administrativo***CPCA****11-7-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Corresponde a esta Corte resolver la solicitud de regulación de competencia formulada de oficio por el Tribunal de la Carrera Administrativa, dadas las declaratorias de incompetencia emitidas en este caso por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil del Tránsito, del Trabajo, de Menores del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar y de lo Contencioso-Administrativo de la Región Bolívar, por un lado, y, luego, por el mismo Tribunal de la Carrera Administrativa. A tal fin, esta Corte observa;

En los casos en que se interpone una solicitud de amparo constitucional conjuntamente con recurso contencioso-administrativo de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales,

el tribunal competente para conocer y decidir dicho recurso, lo es también para pronunciarse sobre la solicitud de amparo, por cuanto esta última tiene una naturaleza cautelar, accesoria.

De allí que debe esta Corte determinar cuál es el tribunal que tiene atribuida la competencia para conocer del recurso de nulidad que ha sido interpuesto contra el acto administrativo contenido en el oficio N° 122-96 de fecha 28 de marzo de 1996, emanado de la Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Instituto de Salud Pública del Estado Bolívar, mediante el cual, según alega el recurrente, se revocó su reincorporación a sus funciones, ordenada en los oficios Nos. 08 del 17 de enero de 1995 y 078 del 21 de febrero de 1996; así como se le ordenó mantenerse en reposo dado y definitivo y total”.

Al respecto, esta Corte advierte que en el presente caso se esta efectivamente en presencia de una relación de empleo público, pero la misma no se da con la Administración central ni está regulada por la Ley de Carrera Administrativa, en razón de que el Instituto querellado es un ente descentralizado de una entidad federal, como lo es el Estado Bolívar.

En consecuencia, la competencia para conocer de la presente causa, corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores del Segundo Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar y de lo Contencioso-Administrativo de la Región Bolívar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por tratarse de un acto emanado de una autoridad estatal.

Dicho lo anterior, debe esta Corte ordenar la remisión del expediente al mencionado Juzgado Superior

B. *Carácter extraordinario*

**CPCA**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills R.

Caso: Mauricio Rosales C. vs. Concejo Municipal Municipio Nagua Nagua

En este orden, la Corte estima procedente ratificar una vez más, el criterio jurisprudencial relativo al carácter extraordinario del amparo, especialmente en materia electoral, que ha sido sostenido por esta Corte y por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el Máximo Tribunal ha dejado establecido que:

“Ha sido criterio reiterado de este Máximo Tribunal, sostener el carácter extraordinario de la acción de amparo, a otros medios procesales de impugnación para proteger los derechos y garantías constitucionales. Ha manifestado la Sala que no es posible utilizar la acción de amparo como sustitutoria de los recursos precisa y específicamente arbitrados por el legislador en desarrollo de normas fundamentales, para lograr de esta manera el propósito que se pretende en autos. Si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no solo ésta sino todas las vías procesales establecidas en nuestro sistema de derecho positivo. Este carácter extraordinario se hace necesario para mantener una justicia efectiva en los fallos, porque el derecho a la defensa exige un ejercicio pleno dentro de un proceso contencioso, y en el proceso de amparo no puede lograrse un cuidadoso examen de la litis, ni lo presente la Ley que lo regula (...).



Es por ello que de existir un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, la acción de amparo resulta inadmisibile, por no darse el presupuesto esencial de dicha acción, cual es su carácter extraordinario. Por tanto, en el caso de autos observa la Sala que en materia electoral si existe una vía principal, consagrada en la novísima Ley Orgánica del Sufragio, en favor de toda persona natural o jurídica afectada por actos administrativos de naturaleza electoral emanada de los organismos competentes. En efecto, en el capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica del Sufragio, está consagrada la revisión de los actos de los organismos electorales, con un procedimiento especial estipulado a partir del artículo 221 ejusdem. (actualmente artículo 225).

Ejercido (sic) eso recursos, la propia Ley excluye la procedencia, expresamente de la acción de amparo en materia electoral. Por tanto, no dándose en el caso de autos el presupuesto del carácter extraordinario de la acción de amparo constitucional a que se contraen los artículos 5 y 6, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que impiden su admisión cuando exista otro medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, y vistas además, las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio que expresamente la excluyen, la presente acción de amparo resulta inadmisibile, y así se declara. “(Caso Oscar Ruiz Lozada del 10 de febrero de 1994).

Estima la Corte que el criterio transcrito resulta aplicable al presente caso, aunque haya sido emitido por la Sala Político-Administrativa al decidir una acción de amparo constitucional ejercida en forma autónoma y la que aquí se analiza es una acción de amparo ejercida conjuntamente con un recurso contencioso de nulidad electoral.

En reiteradas oportunidades esta Corte ha manifestado que la finalidad de la acción así ejercida, es decir, la interposición de un recurso de nulidad conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo, es la de suspender los efectos del acto recurrido, mientras dure el juicio, como garantía del derecho constitucional que se dice violado. A tal efecto ha señalado la jurisprudencia que el amparo ejercido de manera conjunta, no es una acción propiamente dicha, ni siquiera de carácter accesorio respecto del recurso, sino que es una pretensión de tipo cautelar, accesoria a la pretensión principal, ambas dentro de una única acción, que es el recurso contencioso administrativo de que se trate.

En razón de lo anteriormente expuesto, considera la Corte que al haberse ejercido en el presente caso, un recurso contencioso administrativo de nulidad electoral, que constituye un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional requerida, además de existir -según las previsiones de la Ley Orgánica del Sufragio- la posibilidad de suspender los efectos del acto administrativo de naturaleza electoral impugnado, el Tribunal a quo, debió declarar improcedente la solicitud de amparo formulada conjuntamente con el recurso de nulidad electoral, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En consecuencia resulta improcedente la medida cautelar solicitada por lo cual el fallo dictado por el Tribunal a quo en fecha 23 de abril de 1996 debe ser revocado.

C. *Carácter Cautelar del Amparo*

**CSJ-SPA (626)**

**8-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Como se ha señalado en la parte narrativa de este fallo, el recurso que ha sido sometido al conocimiento de esta Sala es el de anulación de un acto de efectos particulares conjuntamente con una acción de amparo constitucional.

Sobre la naturaleza de este especial tipo de recurso ha precisado la Sala que la acción de amparo asociada al recurso de nulidad “reviste una característica diferente a la anteriormente analizada (autónoma) pues en estos casos no se trata de una acción principal, sino subordinada, accesoria a la acción o al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, provisorio, sometido al procedimiento jurisdiccional final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal”. (Sentencia del 10 de julio de 1991, N° 343, caso: “Tarjetas Banvenez y otros”).

Esta acción de amparo tiene entonces un carácter cautelar, conforme al cual debe el juez evitar que le sean violados derechos o garantías de rango constitucional al accionante durante el desarrollo del procedimiento principal. La jurisprudencia citada precisó que en estos casos, para la procedencia de la acción, “basta el señalamiento de la norma o garantía constitucional que se consideren violadas, fundamentado además en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenaza de violación denunciada, para que el Juez, en forma breve y sumaria, acuerde la suspensión de los efectos del acto como medio de tutelar anticipadamente los posibles efectos de la sentencia que posteriormente habrá de dictar en el juicio de nulidad”.

Este criterio ha sido reiterado en numerosas sentencias de este alto Tribunal. Véase, entre otras, sentencias de esta Sala de fechas 17-2-93, caso: Héctor Yanez vs. República. Ministerio de la Defensa; 30-3-93, caso; Mario Guanare P. vs. República, Ministerio de la Defensa; 25-3-93, caso: José A. Contreras vs. República, Ministerio de la Defensa y 15-12-93, caso: José Vicente Salazar vs. República, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

En este contexto, precisa ahora la Sala, no obstante la nulidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, declarada por la Corte en Pleno de este Supremo Tribunal en fecha 21 de mayo de 1996 (Exp. 644), que la naturaleza cautelar del amparo mantiene toda su vigencia y como consecuencia de ello, *la necesidad de aportar un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho que se reclama*, como condición indispensable para su procedencia. La variante en este caso, derivada de dicha nulidad, es que la medida no puede dictarse inaudita alteram partem, sino que debe procederse, en todo caso, garantizando el derecho de defensa del presunto agravante, tramitando la solicitud conforme al procedimiento previsto en el artículo 23 y siguientes del Texto Orgánico que rige la materia, tal como lo ha hecho esta Sala, partes de ser declarada la nulidad del artículo 22 (sentencia del 20 de octubre de 1994, caso: Carlos Morana vs. República, Ministerios de Relaciones Exteriores); y con posterioridad a la nulidad declarada como ha ocurrido precisamente en este caso.

Por otra parte, como consecuencia de la naturaleza cautelar atribuida al amparo en estas situaciones, resulta imposible para el juez, hacer pronunciamientos sobre el fondo del asunto que puedan significar una opinión de la constitucionalidad o legalidad del acto impugnado, ya que eso se realizará a resolver la acción o el recurso principal. En otras palabras, a decir de la sentencia citada del 10-7-91: “no puede el juzgador para acordar la suspensión de los efectos del acto denunciado como decisivo (en el proceso previo de la acción de amparo) encuadrar la situación planteada en la regulación o solución legal o sublegal de la misma, porque en tal hipótesis estaría decidiendo, quiéralo o no, la nulidad del acto impugnado al pronunciarse determinadamente acerca de la existencia de uno de sus vicios, sea éste de procedimiento o de fondo, cuestión que forma parte del debate procesal probatorio que ha de instaurarse precisamente con motivo del recurso de nulidad” (paréntesis de la presente decisión).

En cuanto al medio de prueba para evidenciar la presunción de violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales, debe señalarse, que esta Sala, en reiterados fallos ha declarado que el medio de prueba por antonomasia lo constituye el propio acto administrativo cuestionado, pues del análisis de su contenido pueden desprenderse los elementos que objetivasen la transgresión o presunción de vulneración de normas de este rango. En efecto, en la ya referida decisión, conocida como el caso “Tarjetas Banvenez”, se señaló lo siguiente:

“Considera esta Sala, por otra parte, que en el amparo acumulado, ese medio de prueba a que alude el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, puede consistir en el propio acto administrativo impugnado en nulidad, cuyo texto debe ser examinado por el juez de amparo para concluir si, a su juicio, del mismo acto administrativo de efectos particulares se deduce la presunta violación constitucional alegada por el recurrente y acordar, en consecuencia, la medida suspensiva de sus efectos que le ha sido solicitada”.

Una de las consecuencias más importantes que se derivan de esta posición es que el acto producido por el presunto agravante ya no le es de su exclusividad como medio de prueba, es decir, le deja de pertenecer para convertirse en común, sin importar quién o cómo se haya promovido o aportado en virtud del principio procesal de la comunidad de las pruebas.

**CSJ-SPA (775)**

**21-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al respecto, luego de revisarse los alegatos de violación esgrimidos por los representantes del accionante como fundamento del amparo, y considerando el hecho de que en los actuales momentos su conocimiento es sumario y limitado sólo a las posibles violaciones directas e inmediatas de derechos constitucionales, debe pronunciarse la Sala sobre la improcedencia de la acción cautelar de amparo, por cuanto ninguno de los artículos constitucionales invocados aparece de su sólo análisis, como vulnerado.

En efecto, en cuanto al derecho a la igualdad, se observa que el alegato del accionante se dirige, en definitiva, a cuestionar la aplicación de un cuerpo legal, el Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados Públicos, en defecto de otro, la Ley del Personal del Servicio Exterior. En otras palabras, se observa que tal alegato no se refiere en concreta hacia una discriminación que ha sido cometida contra el actor por su condición social, su raza, su sexo o su religión, ni siquiera que ha sido tratado desigualmente en relación con otras personas que estuviesen en sus mismas condiciones fácticas, sino que dicho alegato de discriminación encubre en realidad una supuesta legalidad, como lo es el que se aplicó, para su jubilación, una normativa errónea.

Por tanto, ya que un falso supuesto de derecho -que es en definitiva el vicio que están alegando los representantes del actor- no constituye una violación directa e inmediata de derechos constitucionales, menos del derecho contemplado en el artículo 61 de la Ley Fundamental, es concluyente que ese alegato debe ser desestimado.

Igual sucede con la denuncia de violación del derecho a obtener oportuna respuesta, ya que según la Sala éste sólo se vulnera cuando ante solicitudes de las particulares no emite nunca la Administración un pronunciamiento expreso, es decir, cuando la omisión es absoluta, pero no en los casos en que contra un acto expreso hubiesen sido interpuestos recursos administrativos y el órgano competente no hubiese respondido en el lapso previsto. Además, es de hacer notar que, en todo caso, la

violación de tal artículo 67 constitucional no sirve de forma alguna para satisfacer la pretensión del accionante, ya que a lo máximo podría servir para obligar al Ministro de Relaciones Exteriores a dicta una respuesta expresa al recurso ejercido pero nunca para que se acuerde la suspensión de efectos de los actos impugnados.

También en cuanto a la violación del derecho a la defensa, donde los alegatos esgrimidos son infundados, porque si bien podrían existir en los actos atacados ciertas deficiencias en cuanto a formalidades, como la motivación, ello no acarrea una lesión del núcleo del derecho a la defensa que haga procedente la solicitud de amparo constitucional.

En cuanto al derecho al trabajo y a la estabilidad, y al derecho a “...*tener una vida digna y decorosa...*”, observa la Sala que lo que en definitiva se cuestiona es la aplicación del Estatuto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados Públicos en lugar de la Ley del Personal del Servicio Exterior en cuanto a la jubilación acordada, y las consecuencias que se desprenden del traslado del actor al Servicio Interno. Sin embargo, como antes se dijo, lo primero no es más que un vicio de falso supuesto de derecho que no acarrea, de forma alguna, una violación directa de derechos constitucionales; y, sobre lo segundo, cualquier lesión constitucional parece despejarse al preverse en el acto administrativo que el traslado al servicio interno deberá hacerse con el mismo rango que ostentaba el actor.

Todo lo anterior obliga a la Sala a desestimar la acción de amparo constitucional, por no existir presunción de violación de derechos constitucionales.

**CSJ-SPA (797)**

**28-11-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Se ha ejercido un recurso de anulación y se ha solicitado conjuntamente, acción de amparo constitucional. En estos casos como es resaltante en la jurisprudencia de la Sala, el amparo tiene una naturaleza cautelar en la cual el juez debe impedir que se violen o continúen violándose derechos fundamentales del actor, mientras dure el proceso del recurso de anulación.

La procedencia del amparo, por otra parte, en virtud de su carácter cautelar, vendrá determinada por la existencia de una presunción grave de la violación de derechos constitucionales, ya que resulta imposible para el Juez, que debe decidir urgentemente sobre tal petición -como lo dispone el primer aparte del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo-, obtener certeza sobre la materia de fondo debatida.

**CSJ-SPA (808)**

**5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Se ha ejercido, como se ha indicado, acción de amparo de manera conjunta con recurso de anulación, caso en el que la jurisprudencia ha considerado dicha acción de protección de derechos constitucionales tiene una naturaleza cautelar, dependiente de la decisión que se adopte en la sentencia de fondo.

Si bien esa acción venía decidiéndose de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, luego de la anulación por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, por sentencia del 21 de mayo de 1996, el criterio ha sido el de aplicar para decidir el amparo el procedimiento establecido en los artículos 23 y siguientes de la misma ley (véase decisión del 11 de julio de 1996, caso: “Edgar Villasmil Vega”) por tanto, en el caso de autos la Sala acuerda, admitir la presente acción por cuanto lo mismo no se encuentra en ninguno

de los supuestos de inadmisibilidad previstos en la Ley de la materia y en consecuencia notificar al Ministro de la Defensa para que en un plazo de 48 horas desde que se efectúe tal emplazamiento presente un informe sobre las violaciones constitucionales que se le imputan.

**CPCA**

**12-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

**No procede en el caso de la solicitud cautelar de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso de nulidad el requisito del *periculum in mora*.**

En relación a lo alegado por el apelante, debe esta Corte señalar que en el presente caso se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con solicitud de amparo constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, denominado también amparo cautelar, dado que los efectos del mismo se circunscriben a dictar una medida preventiva, como garantía del derecho constitucional pretendidamente violado, mientras dure el juicio, siempre que exista un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o de amenaza de la violación constitucional que se alega.

Así, lo que da lugar a la procedencia de la medida cautelar de amparo que se solicite es la existencia en autos de un medio de prueba suficiente del cual se desprenda presunción grave de violación constitucional, y no, como alega el apelante, que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos para las medidas cautelares consagradas en el Código de Procedimiento Civil, las cuales -aun siendo igualmente accesorias y de efectos en ciertos casos similares al del amparo cautelar- difieren en sus requisitos y mecanismos de tramitación procesal, siendo ejercidas conjuntamente con cualquier acción principal, pero bajo supuestos distintos al del amparo cautelar, el cual parte de la premisa de una pretendida violación a derechos constitucionales.

Es por ello que no procede, en el caso de ser solicitado un amparo de esa naturaleza, entrar a revisar si se está frente al supuesto del *periculum in mora*, es decir, que exista un medio de prueba del cual se desprenda presunción grave de que pueda quedar ilusoria la ejecución del fallo, tal como señala el apelante.

Efectivamente, si se analiza la naturaleza de los dos tipos de solicitudes, es decir, las medidas cautelares previstas en el artículo 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil y el amparo conjunto, queda evidenciado que ambas tienen, desde un punto de vista instrumental, medios diferentes para ser acordadas y también, fines diferentes, aun cuando, tal como ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, la segunda -el amparo conjunto- pueda considerarse una especial medida cautelar. Diferente sería el caso de que el Juez constitucional acordare, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la ley de la materia, una medida cautelar innominada que considere necesaria, ya que, en ese caso, sí deberá ajustarse a los supuestos del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil. Para ello, tendrá que basarse en la fundada pretensión de buen derecho del actor y de que exista temor fundado de la ilusoriedad del fallo, así como de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra.

Por el contrario, en el amparo interpuesto en forma conjunta, el fin perseguido es proteger en forma inmediata el derecho constitucional que se pretende lesionado, con lo que el presupuesto para decretarlo es que exista presunción grave de violación.

En consecuencia, debe esta Corte desestimar lo alegado por el apelante, en relación a que la solicitud cautelar de amparo fue indebidamente acordada, porque no se habría cumplido con el requisito del *periculum in mora*, toda vez que, tal como quedó establecido, el mismo escapa de los supuestos legales de procedencia de la medida cautelar de amparo. Así se decide.

### CPCA

**16-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En el presente caso se ha interpuesto recurso contencioso administrativo de anulación con pretensión de amparo constitucional. En tal sentido se observa que el amparo interpuesto de esta manera, tal como lo ha dicho tanto la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como esta Corte, reviste un carácter cautelar y por ende está destinado a suspender los efectos del acto hasta tanto se decida el juicio principal, cuya suerte ha de seguir.

Ahora bien, dado que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales al consagrar la interposición conjunta del amparo con el recurso contencioso administrativo de anulación, remite al artículo 22 ejusdem para determinar el procedimiento a seguir y, debido a que no es posible seguir acudiendo a dicha disposición como tal, por haber sido anulada por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en fallo del 21 de mayo de 1996, esta Corte en sentencia del 13 de junio de 1996 arbitró aplicar el mecanismo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para suspender los efectos del acto impugnado teniendo en cuenta los principios que sobre la aplicación de normas supletorias en materia de amparo ha fijado la de la Corte Suprema de Justicia en el fallo de 21 de mayo de 1966, en el cual se sostiene:

Por otra parte, esta Corte estima que no existe ninguna razón adicional que pudiese servir de soporte a la declaratoria de nulidad por supuesta incongruencia con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Declarado de nulidad el artículo 22 de la mencionada Ley Orgánica de Amparo, la tramitación de la solicitud de amparo interpuesta conjuntamente con un recurso contencioso administrativo, podría adoptar -de conformidad con la potestad que goza el Juez Contencioso Administrativo, para aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, ante la ausencia de in iter indicado por la Ley (artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) - las siguientes modalidades:

1) Tramitar la solicitud de amparo constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo, tal como lo hizo la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso de Carlo Morana contra el Ministro de Relaciones Interiores (Sentencia del 20 de octubre de 1994, expediente 11-036).

2) En caso de que la solicitud de amparo sólo tenga por objeto la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, darle el mismo tratamiento de beneficio que la suspensión de efectos prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3) Si la solicitud de amparo tiene por objeto la obtención de una medida cautelar de las previstas en el párrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, tramitarla de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro Tercero de dicho Código.”

Ahora bien, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que la posibilidad de 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.

En el caso del amparo acumulado al recurso contencioso administrativo de anulación -como es el caso de autos- el Juez ha de determinar si de los elementos cursantes en autos hay elementos para determinar si existe presunción grave de violación de un derecho constitucional, en cuyo caso procederá a suspender los efectos del acto administrativo impugnado.

### CPCA

12-9-96

Magistrado Ponente: José Peña Solís

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre la consulta de ley en los términos siguientes:

Ha señalado la Corte Suprema de Justicia en reciente jurisprudencia, mediante la cual declara la nulidad del artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que la tramitación de la solicitud de amparo interpuesta conjuntamente con un recurso contencioso administrativo, puede adoptar de conformidad con el criterio que suma el Juez Contencioso Administrativo una de las tres modalidades señaladas en la referida sentencia, a saber: la tramitación de conformidad con el artículo 23 y siguientes ejusdem, la obtención de una medida cautelar de las previstas en el Código de Procedimiento Civil o la suspensión de los efectos revista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, el artículo 136 ejusdem, aplicable al presente caso es del tenor siguiente:

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.

A tal efecto el Juzgado Superior Civil (Bienes) Contencioso Administrativo y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y de la Región Sur, declaró con lugar la acción de amparo fundamentándolo en el artículo parcialmente transcrito, señalado que:

“... en el caso de autos se cumple el primer requisito exigido por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, el relativo a la presunción grave del derecho reclamado, pues en autos consta, marcado “D”, folio 43, el acto administrativo, dictado por el Secretario General de Gobierno del Estado Apure, por disposición del ciudadano Gobernador, por el cual se otorgó al recurrente el beneficio de jubilación; e igualmente está acreditado en el Expediente la presunción de violación al recurrente, de sus derechos constitucionales a la defensa y a la propiedad, previstos en los artículos 68 y 99 de la Constitución Nacional ...”

Ello así, observa la Corte que se desprende de autos, tal como lo señaló el Juzgado Superior Civil (Bienes) Contencioso Administrativo y Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y de la Región Sur, que existe presunción grave del derecho que se reclama, toda vez que mediante el Resuelto SG-210 de fecha 29 de diciembre de 1995, se dejó sin efecto el Resuelto N° SG-402 de fecha 27 de diciembre de 1995, que concedió la jubilación al recurrente como Director de Prensa, Radio y T.V. Tal presunción está referida -como lo señaló el a quo- a la violación del derecho a la defensa, y se desprende del mismo acto revocatorio.

En tal sentido constata la Corte que estando comprobado el referido requisito de presunción de violación del derecho constitucional, el referido juzgado actuó conforme a la ley, al suspender los efectos del acto presuntamente violatorio de su derecho a la defensa, hasta tanto dictara sentencia definitiva, por lo que la sentencia consultada debe ser confirmada.

D. *Condiciones de admisibilidad del amparo cautelar*

a. *Actualidad de la lesión*

**CPCA**

**8-8-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

No obstante, observa esta Corte que la pretensión deducida -la suspensión de los efectos del acto administrativo- por el accionante resulta irreparable, ya que, en el caso de autos, la demolición acordada por la DIRECCION DE INGENIERIA DE LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO LIBERTADOR ya se llevó a efecto. Al respecto, es conveniente señalar que el accionante en el escrito de la solicitud cautelar de amparo -ejercida en fecha 10 de agosto de 1994- indicó que, el día 28 de febrero de 1994- funcionarios de la Dirección de Ingeniería Municipal de la Alcaldía del Municipio Libertador, utilizando la fuerza pública "(...) procedieron a la total demolición de la construcción allí ubicada (...)"; por lo tanto, siendo imposible devolver las cosas al estado que tenían antes de la violación denunciada, resulta irreparable la situación jurídica pretendida infringida. Y aunque en la solicitud de amparo interpuesta conjuntamente no se examinan las causales de inadmisibilidad, es preciso acordar que la acción de amparo tiene como presupuesto necesario la actualidad de la lesión y, a tal efecto, está comprobado que, en el presente caso, la violación alegada esta constituida por una situación irreparable. Asimismo, es conveniente destacar que esto quedó evidenciado en el expediente en el acta levantada con motivo de la inspección judicial solicitada por el accionante y llevada efecto por el Juzgado Cuarto de Parroquia del Area Metropolitana de Caracas en fecha 1° de marzo de 1994 folios 22 al 27, ambos inclusive), por lo cual ningún objeto tendría acordar la suspensión de los efectos de un asunto administrativo que ya fue ejecutado. En consecuencia, esta Corte considerar improcedente, por las razones expuestas, la solicitud cautelar de amparo. Así se decide.

b. *Inepta acumulación con la solicitud de suspensión de efectos*

**CPCA**

**12-9-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Debe esta Corte pronunciarse acerca de la apelación ejercida contra la sentencia dictada el 22 de febrero de 1995 por el Juzgado Superior Primero Agrario.



Al respecto, se observa que dicho Juzgado, declaró sin lugar la solicitud cautelar de amparo por cuanto, en su criterio, la pretensión del recurrente no podía ser dilucidada, en virtud del carácter breve y sumario de la acción de amparo, pues hacerlo significaría conocer del fondo del recurso principal.

No obstante lo anterior, el *a quo*, al observar la solicitud realizada por el recurrente, en el escrito presentado en la audiencia constitucional, donde señaló: “ratificó de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto, los daños materiales, patrimoniales y morales, que se me siguen ocasionando, son irreparables y de impredecibles consecuencias, ya que, los hechos delictivos que se siguen sucediendo en mi propiedad, no han podido penalizarse, amparados por los oficios emitidos por el Procurador Agrario del Estado Bolívar”, suspendió los efectos de los oficios Nos. PA/317-94, PA/016-95, PA/020-95, PA/022-95, PA/017-95 y PA/019-95.

Al respecto, debe señalarse que en numerosas ocasiones esta Corte ha expresado que la circunstancia de solicitar un amparo por vía cautelar en forma simultánea con la suspensión de efectos contemplada el artículo 136 en la ley que regula el sistema contencioso-administrativo, hace improcedente tal solicitud cautelar, puesto que el amparo constitucional reviste un carácter indudablemente extraordinario, que lo hace procedente sólo si no se ha hecho uso de las vías judiciales ordinarias (ver sentencias de fechas 26-1-93 y 6-7-93, en los casos Carmen de Ramírez y Bingo Reina Monagas, C.A. entre otras).

Ahora bien, en el caso de autos se observa que, aunque el recurrente en la audiencia constitucional expresa que “ratifica” la solicitud de suspensión de efectos de los actos impugnados, prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual da la idea de haberla solicitado antes, esto resulta alejado de la verdad, por cuanto tal pedimento lo formula por primera en la oportunidad de la audiencia oral a que alude el artículo 26 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante, si bien dicha solicitud de suspensión de efectos no fue formulada en el escrito libelar, fue presentada cuando estaba pendiente la decisión del amparo cautelar, situación que, a juicio de esta Alzada, es incompatible con el carácter extraordinario de amparo.

Consecuencialmente, reiterando una vez más el referido criterio, esta Corte ha de considerar improcedente la solicitud cautelar de amparo, pero por la razón que acaba de ser expresada, y no porque decidir el amparo cautelar debe ser otorgado solo sobre la base de una presunción grave de violación de derechos constitucionales, sin necesidad de hacer pronunciamientos de fondo. Así se decide, con lo cual debe confirmarse la decisión del *a quo* en relación a la improcedencia de la medida cautelar de amparo.

Ahora bien, la declaratoria sin lugar de la solicitud cautelar de amparo hace procedente la revisión de las causales de inadmisibilidad referentes a la caducidad y al agotamiento de la vía administrativa, a que hace referencia el párrafo único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

#### E. *Efectos personales*

**CSJ-SPA (619)**

**1-10-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El apoderado judicial de las empresas que concurrieron al llamado que se hizo a los interesados mediante el cartel de emplazamiento, ha solicitado que se tenga a las mismas como partes interesadas en este juicio, ya que considera que están investidas de

la legitimación activa necesaria, por cuanto las resoluciones impugnadas en este procedimiento lesiona sus derechos subjetivos e intereses legítimos, en virtud de que, igual que las accionantes, son empresas privadas que se dedican a prestar el servicio de correo privado y en sus documentos constitutivos, se contempla como objeto social la recepción, transporte, distribución y entrega de correspondencia y también son actuales concesionarias de Ipostel, mediante un contrato de concesión denominado “Contrato de Habilitación Postel”, para prestar en forma individual servicios privados de recepción, expedición, transporte, distribución y entrega de envíos de correspondencia o piezas postales cuyo peso no exceda de dos (2) kilogramos.

Al respecto, la Sala en sentencia de fecha 4 de julio de 1991 (Carlos Milano Peña vs. Consejo de la Judicatura) sostuvo:

“Según que el tercero alegue o no un derecho propio, o un simple interés, será una verdadera parte, o un tercero adhesivo... Pueden comparecer válidamente en el proceso con posterioridad a la presentación de la respectiva demanda... y no sólo durante el lapso de comparencia, que se da para todo el que pueda tener interés en los resultados del proceso, sino inclusive con posterioridad... Por otra parte, interesados principalmente son quienes inician los procedimientos administrativos y quienes también por ser titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos, aunque no les hubieren iniciado, se apersonan en los mismos procedimientos en cualquier estado en que se encuentre la tramitación...” (negritas de esta decisión).

Ahora bien, conforme a la jurisprudencia parcialmente transcrita, las empresas que concurren ante el llamado hecho mediante cartel, se definen como concesionarios del servicio, en consecuencia son destinatarias de los actos impugnados, “cuyos efectos inciden en la esfera de sus intereses y derechos que se derivan de los contratos celebrados con anterioridad a las referidas Resoluciones”, razón por la cual, conforme al artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, reúnen las mismas condiciones que las accionantes para considerarlas partes en este procedimiento y así se declara.

Asimismo ha solicitado el apoderado de las empresas que antes esta Sala ha declarado partes en este procedimiento, se extienda a éstas los efectos del amparo cautelar acordado a las accionantes en decisión de fecha 3 de agosto de 1995.

Al respecto considera la Sala necesario señalar que reiteradamente ha sostenido que la acción de amparo, tiene por objeto proteger a todo habitante de la República “en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece en conformidad con la Ley” (artículos 49 de la Constitución de la República y 1° de la Ley Orgánica de Amparo), es decir, que la misma tiene un efecto personal, con el fin de obtener el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida y, cuando la misma es ejercida conjuntamente con el recurso contencioso administrativo, su efecto no tiene el carácter restablecedor que alude el artículo 49 de la Constitución, sino, por el contrario, un efecto cautelar.

En el caso de autos, la decisión dictada el 3-8-95, tiene precisamente ese carácter cautelar al cual se hizo mención, cuyos efectos rigen solo para quienes oportunamente la solicitaron (las acciones -efecto personal-) y hasta el momento en que sea dictada la sentencia definitiva en el juicio principal, cual es el recurso contencioso administrativo ejercido, con respecto al cual la medida acordada tiene el carácter de accesoria, motivos éstos que resultan determinantes para considerar improcedente la solicitud formulada, referida a la extensión de los efectos del amparo cautelar acordado y así se decide.

G. *Partes: Informe del agraviado***CSJ-SPA (458)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Edward D. Villasmil vs. Consejo de la Judicatura

Al ejercerse el amparo constitucional conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de efectos particulares, conforme al segundo párrafo del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ha precisado esta Sala que es una medida cautelar por medio de la cual debe el juez evitar que le sean violados derechos y garantías de rango constitucional al accionante mientras dure el procedimiento referido al recurso de nulidad. No obstante, dado que este Supremo Tribunal, por sentencia de 21 de mayo de 1996, anuló el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y por vía de consecuencia el encabezamiento del artículo 5 *ejusdem* que permitían el restablecimiento inmediato de la situación jurídica presuntamente violada, esta Sala Político-Administrativa en aplicación del procedimiento previsto en el artículo 23 de la misma ley, ADMITE en cuanto ha lugar en derecho la presente acción de amparo ejercida conjuntamente con el recurso de nulidad y SE ORDENA la notificación al Consejo de la Judicatura para que en un lapso de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de su efectiva notificación, presente el Informe sobre las violaciones constitucionales que se le imputan.

5. *El contencioso administrativo contra la abstención o negativa de la Administración***CSJ-SPA (604)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De conformidad con lo dispuesto en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, es competencia de esta Sala Político-Administrativa “conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes cuando sea procedente de conformidad con ellas”.

Queda, en estos términos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico el recurso por abstención o carencia como medio de impugnación idóneo para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir los actos o a realizar las conductas a que están legalmente obligados.

De acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Sala, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe.

En efecto, textualmente ha señalado que:

“De la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso e inatendida debe surgir la evidencia de una actitud omisa por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto a realizar la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en la norma concreta...” (S.S.P.-A 28-02-85. Caso: Eusebio Igor Vizcaya).

Por otra parte, ante la ausencia de una regulación procedimental de estos recursos, la Sala, con fundamento en la facultad que le confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este alto Tribunal, ha aplicado por analogía el procedimiento que corresponde a los juicios por anulación de los actos de efectos particulares para su admisión y sustanciación.

Resultan así aplicables en lo posible por los mismo motivos, las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Definida así la naturaleza jurídica de este medio pasa la Sala a conocer del asunto de fondo planteado y en tal sentido observa:

La improcedencia de los recursos de abstención o carencia ha sido declarada por la Sala cuando éste es interpuesto contra omisiones en que incurre la Administración frente a obligaciones genéricas de actuar, es decir, contra obligaciones que le corresponden al funcionario en razón de su cargo, toda vez que en estos casos, donde no existe una omisión específica y determinada, el recurso de abstención carece del objeto o materia exigido por la Ley.

Para que el recurso de abstención resulte idóneo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige que los funcionarios se nieguen u omitan cumplir *determinados actos* que estén obligados por las leyes, por lo que cuando la omisión de la Administración no incurre frente a este tipo de obligaciones *específicas y determinadas*, este medio procesal no puede prosperar.

Se exige entonces, que el recurrente denuncie y demuestre que, ante una obligación específica y determinada impuesta por Ley a la Administración, ésta la haya omitido o negado a cumplir.

En el caso bajo análisis, tal como se evidencia del primer aparte de este fallo, de acuerdo a lo expresado por el apoderado del recurrente, la supuesta omisión que motiva la interposición del recurso de abstención son las negativas u omisiones tanto del Presidente de la República como de Ministro de la Defensa de conocerle al recurrente la antigüedad en el grado de Teniente Coronel a partir del 05 de julio de 1992; omisión ésta que de conformidad con la doctrina y jurisprudencia precedentes, no reúne las características o condiciones para la procedencia de esta vía judicial.

Efectivamente, la omisión denunciada no constituye una obligación específica y determinada del Presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales ni del Ministro de la Defensa, sino una obligación genérica como es la de atender los asuntos que a su consideración se sometan -cualquiera que ellos sean- por medio de las vías regulares. La obligación del funcionario es responder oportunamente los asuntos que le sometan los particulares (art. 67 de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y de no hacerlo, el administrado puede acogerse al silencio administrativo, en aplicación de los artículos 4 y 93 de la LOPA.

En consecuencia, no siendo éste -el recurso de abstención- el medio más idóneo para obtener lo pedido, el caso de autos debe ser declarado inadmisibile como en efecto así lo declara la Sala, de conformidad con los artículos 124, ordinales 1º y 3º, y 84 ordinal 1º y 42 ordinal 23, todos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

6. *Contencioso Administrativo de las demandas*A. *Demandas contra entes públicos*a. *Empresas del estado***CSJ-SPA (511)****18-7-96**

Dispone el numeral 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que este Máximo Tribunal es competente para:

“Conocer de las acciones que se propongan contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de cinco millones de bolívares, y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad”.

La competencia atribuida por esta norma lude a cuatro circunstancias que deben ser concurrentes: (i) en relación al tipo de acción, resulta claro que debe tratarse de una acción judicial; (ii) en relación al sujeto pasivo, es decir al ente demandado, debe ser la República o un Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, es decir debe tratarse de la misma República o bien un ente de la llamada Administración Pública Descentralizada funcionalmente, en el que la misma República tenga participación decisiva, es decir que por alguna circunstancia sea determinante; (iii) en relación a la cuantía, ésta debe ser superior a cinco millones de bolívares; y finalmente (iii) ya que la norma no discrimina respecto del tipo de acción judicial, debe tratarse de una cuyo conocimiento no se encuentre atribuido a otra autoridad.

**CPCA****18-7-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En primer lugar, debe esta Corte determinar su competencia para conocer de la presente acción y en este orden observa que el ordinal 6° de artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece:

Artículo 185: La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer: ...omissis... 6° De cualquier acción que se proponga contra la República o algún instituto autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esta atribuido por la ley a otra autoridad”

La interpretación del texto parcialmente transcrito permite establecer, que en ausencia de una previsión expresa de la ley que atribuya el conocimiento a un determinado tribunal, la competencia especial de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para casos como el presente, está determinada fundamentalmente por dos criterios: a) Orgánico, que viene dado por la persona contra la cual se dirige la acción, es decir, la República, algún Instituto Autónomo, o Empresa en la cual que el Estado tenga una participación decisiva. B) Cuantitativo, que esta referido al monto de la pretensión que se reclama y cuya cuantía debe estar comprendida entre uno y cinco millones de bolívares.

A la luz el razonamiento precedente, se observa que con relación al criterio orgánico, el actor demandó a la empresa LAGOVEN, S.A, filial de PETROLEOS DE VENEZUELA, que es empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva, lo cual se adecua a la previsión antes transcrita.

Respecto al criterio relativo a la cuantía de la demanda, se observa que ordenada la reposición de la causa y declarada la competencia de esta Corte por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el operado actor reformó la demanda presentada el 30 de mayo de 1988 por ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, e hizo un nuevo cálculo de los daños reclamados, lo cual determinó un aumento de la cuantía en los siguientes términos:

a) Seis millones ochocientos cuarenta y tres mil seiscientos bolívares (6.843.000,00) por concepto del daño material causado por la muerte de FELIX RICARDO MORENO, b) cincuenta millones (Bs. 50.000.000,00) por concepto de indemnización del daño moral causado y c) Treinta millones por concepto de indemnización del dolor sufrido. Ello comparte que el monto, de la demanda se elevó a la cantidad de OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL BOLIVARES (Bs. 86.843.600,00).

De manera que a consecuencia de la reforma efectuada por la parte actora, el monto de la cantidad reclamada excede el límite contenido en el precepto normativo antes aludido, lo cual determina la incompetencia de esta Corte para conocer de la presente causa y la consecuente declinatoria a estos efectos en la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, órganos jurisdiccional competen a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

b. *Fundaciones del Estado*

**CSJ-SPA (640)**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Filadelfo Ulloa vs. Fundabarríos

De acuerdo a lo precedentemente narrado, independientemente de los errores procedimentales y la pésima encuadernación de las actas, la Sala entiende que debe, antes de cualquier otro pronunciamiento, decidir la declinatoria de competencia, y al efecto observa:

Dispone el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que:

“Es competencia de la Corte como mas alto Tribunal de la República... 15° Conocer de las acciones que se propongan contra la República o Instituto Autónomo o Empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva si su cuantía excede de cinco millones de bolívares y su conocimiento no esta atribuido a otra autoridad”.

Ahora bien, consta en autos que la Fundación para el Equipamiento de Barrios (FUNDABARRIOS) constituye un ente del Estado según su propio decreto de creación y consta, así mismo, que la demanda fue estimada en la cantidad de ciento cuarenta millones de bolívares (Bs. 140.000.000,00). En tal virtud el conocimiento de la presente causa corresponde a esta Sala conforme a lo dispuesto en la norma parcialmente trans-crita en concordancia con el artículo 43 ejusdem. Así se declara. Así mismo reitera la Sala el criterio que sostuvo en su sentencia de 18 de julio de 1996, conforme a la cual:

“(omissis) en nuestro sistema adjetivo la incompetencia del Juez no es un presupuesto del proceso que haga nulo el procedimiento -y, por tanto, todos los actos de instrucción y sustanciación realizados ante un juez incompetente- sino que

se desprende de nuestro Texto Adjetivo que la competencia es presupuesto de la sentencia de fondo (Rengel-Romberg, A: “Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano”, Vol. I. Caracas, 1992, Pág. 330,331,402 y 403), criterio este que quedó claramente establecido en sentencias de esta Sala de fecha 16 de marzo y 23 de noviembre de 1995 (caso: Omar Carreño Rodríguez y Fábrica de Embutidos Brill y Volk).

Por otra parte, habiéndose llevado a cabo ante el Tribunal incompetente el mismo procedimiento que habría sustanciado esta Sala de haber conocido *ab initio* del caso (el correspondiente a los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), la Sala asume el juicio en el estado en que se encuentra (pendiente sólo la sentencia de fondo). Así se declara.

B. *Demandas relativas a Contratos Administrativos*

**CSJ-SPA (621)**

**1-10-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia expresa que es facultad de esta Corte “Conocer de la 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 Estado o las Municipalidades”.

Se solicita en el presente caso la interpretación de la cláusulas DECIMA en concordancia con lo contemplado en las cláusulas TERCERA, numeral 12 y QUINTA del contrato, cuyo objeto es la recaudación del dinero proveniente de la cancelación que hacen los usuarios por concepto del peaje en las estaciones ubicadas en la Autopista Regional del Centro, en jurisdicción de los Estados Aragua y Miranda.

La interpretación de una cláusula de un contrato debe estar orientada esclarecer las dudas que se susciten en cuanto a la inteligencia y alcance de la misma.

Del mismo recurso interpuesto por los representantes del CONSORCIO SACOR-PROIN se desprende que la intención es dirimir a través de la vía de la interpretación del contrato el conflicto surgido entre las partes intervinientes en el contrato, buscando que esta Corte emita un pronunciamiento al conflicto entre las partes derivado de la actuación de los representantes de la Gobernación del Estado Aragua y Miranda y de la actuación de los representantes de los respectivos Institutos de Vialidad y Transporte de los mismos Estados Aragua y Miranda. El conflicto no surge de una manera de interpretar el contrato, sino como lo interpreta el solicitante la existencia de comunicaciones contradictorias provenientes de una de las partes en el contrato y que como bien se expresa en el recurso “representan inconvenientes y genera una incertidumbre objetivamente apreciable para la buena marcha de las actividades de la empresa operadora”.

Si esta Corte por vía de interpretación resolviera el conflicto planteado entre las partes en este recurso extralimitándose en sus funciones interpretativas. Este exceso conllevaría a resolver un conflicto surgido entre las partes distinto a la interpretación sobre el sentido y el alcance de la cláusulas denunciadas por los recurrentes.

C. *El procedimiento administrativo previo***CSJ-SPA (805)****5-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

En tal sentido, cabe señalar que la decisión en el presente proceso debe tender a dilucidar, fundamentalmente, dos aspectos que se encuentran en disputa por las partes, y que pueden resumirse así:

1) Debe considerarse que el dictamen emitido por la Procuraduría General de la República en el presente caso, se constituyó en la posición definitiva del Ejecutivo Nacional en virtud de las actuaciones posteriores al mismo efectuadas tanto por las diversas Direcciones de Ministerio de la Defensa como por las empresas demandantes?. O por el contrario, debe considerarse que nunca hubo un acuerdo entre las partes para regirse por lo establecido en el Dictamen emitido por la Procuraduría General de la República y que por tanto el Ministerio de la Defensa estaba en pleno derecho de apartarse de lo allí estipulado y seguir un criterio propio?

2) Tienen derecho, las empresas demandantes a que le sean reconocidos los daños y perjuicios (en este caso el daño mayor producido por la pérdida del valor adquisitivo del bolívar producto de un alto proceso inflacionario) que les ocasionó el retardo en el cumplimiento de pago por parte de la República de los obligaciones asumidas en virtud de los contratos de obra celebrados por las partes?

En el análisis y solución de estos dos controvertidos aspectos, se centra la decisión del presente caso.

En el presente caso se dio cumplimiento al procedimiento consagrado en los artículos 30 siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, obligatorio, y previo a las demandas contra la República y en ese contexto la Procuraduría General de la República emitió su opinión sobre el asunto mediante Dictamen N° 49452 del 16 de julio de 1987, el cual envió al Ministerio de la Defensa para que este, en virtud de lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo remitiera a las empresas demandantes dentro de los ocho (8) días siguientes a su recepción. En este sentido establece el citado artículo 32:

*“Artículo 32: Dentro de los treinta días hábiles siguientes al del recibo del expediente, la Procuraduría General de la República formulará por escrito su dictamen y lo remitirá al Ministerio respectivo quien lo deberá hacer de conocimiento del interesado dentro de los (8) días siguientes a aquél en que lo hubiere recibido. Si el Ministerio se apartare del criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, llevará a conocimiento del interesado la opinión que al efecto sustente, dentro del mismo plazo antes referido”* (Subrayado de la Sala).

De conformidad con el artículo 32 comentado, el Ministro de la Defensa estaba obligado a hacer llegar a las empresas demandantes, un ejemplar del Dictamen emitido por el Procurador General de la República, tal y como efectivamente se hicieron en fecha 19 enero de 1988. Igualmente, y conforme al citado artículo, si el Ministerio de la Defensa hubiere decidido apartarse de la opinión establecida por la Procuraduría en su Dictamen, estaba en la obligación de comunicar a las empresas demandantes la opinión distinta o contraria del Despacho, dentro del mismo plazo de ocho (8) días que tenía para notificar a las empresas demandantes el Dictamen del Procurador.



La Administración, -en este caso representada por el Ministerio de Defensa como órgano contratante de la obra-, estaba obligada a manifestar a los administrados, cual era el criterio que sustentaba en el caso específico, si resolvía apartarse del sustentado por la Procuraduría General de la República en Dictamen producido en el ante juicio.

A juicio de esta Sala la Administración esta obligada a pronunciarse, bien sea negando, modificando o acogiendo el criterio del Procurador, caso contrario, se dejaría en un estado de total incertidumbre al administrado que lo mantendría inerte frente a una administración que no se pronuncia en forma inequívoca sobre el asunto sometido a su consideración en un procedimiento de antejuicio.

En el presente caso no se produjo un pronunciamiento expreso e inequívoco por parte del Ministerio de la Defensa en cuanto a su acogía, o en su defecto, rechazaba o modificaba la opinión sustentada por la Procuraduría. El Ministro de la Defensa se limitó a enviar a las empresas demandantes el Dictamen conjuntamente con un oficio donde manifestaba lo siguiente:

“En cumplimiento de instrucciones del Ciudadano General de División (Ej.) Ministro de la Defensa, tengo el agrado de dirigirme a Usted de conformidad con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la oportunidad de hacerle llegar el dictamen emitido por el procurador General de la República en relación al caso vinculado con esas empresas, en fotocopia que le anexo, *sin que esta participación apareje ninguna manifestación de voluntad del despacho sobre ese criterio*” (Subrayado de la Sala).

La afirmación “sin que esta participación apareje ninguna manifestación de voluntad del Despacho sobre ese criterio”, contenida en el oficio con el cual se hizo entrega a las empresas demandantes del Dictamen de la Procuraduría General de la República, contradice la norma comentada, ya que con la misma lo que se pretende es evadir el cumplimiento del mandato legal, el cual no es otro sino el de obtener de la Administración un pronunciamiento expreso, inequívoco, bien sea de rechazo, modificación o aceptación, del pedimento contenido en la reclamación que ha originado el ante juicio.

En el caso de autos la actuación equívoca del Ministerio de la defensa originó que las empresas demandantes, al no haber un rechazo expreso y motivado por parte de la Administración, tal y como lo conceptúa la norma del artículo 32, en comentario, interpretaran que el Ministerio de la Defensa había acogido el criterio de la Procuraduría para la resolución del problema planteado. Así lo hicieron saber al Despacho Ministerial en forma expresa en su comunicación de fecha 25 de enero de 1988, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual establece:

“*Artículo 33:* El interesado responderá por escrito al Ministerio que corresponda, si se acoge o no al criterio comunicado. En caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio, y si no fuere aceptado, queda plenamente facultado para acudir a la vía judicial. El Ministerio deberá enviar copia de la respuesta del interesado a la Procuraduría General de la República, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que la haya recibido; y si el asunto no hubiere quedado resuelto el Procurador General ejercerá la representación de la República en el juicio correspondientes”.

Ha quedado determinado que la actuación del Ministerio de la Defensa, en relación al tratamiento que dio al Dictamen emanado de la Procuraduría General de la República, inobservó lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ya que al remitir el Dictamen no manifestó en forma expresa e inequívoca su rechazo o modificación al criterio sustentado por la Procuraduría.

Ahora bien, para determinar la validez de la opinión emitida por la Procuraduría es necesario considerar y analizar la actuación del Ministerio de la Defensa, una vez recibida la comunicación que les remitieran las empresas demandantes en las cuales manifiestan expresamente aceptar el criterio sustentados por la Procuraduría General de la República en su Dictamen N° 49452 del 16 de julio de 1987.

En efecto:

Consta en el expediente, y estos hechos no fueron controvertidos por las partes, que luego de la aceptación del Dictamen de la Procuraduría por parte de las empresas demandantes, estas últimas y el Ministerio de la Defensa, conjuntamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda, sostuvieron reuniones con el fin de cuantificar la deuda que debía pagársele a las empresas demandantes en virtud de lo establecido en el tantas veces citado Dictamen.

Se evidencia plenamente de los autos que durante las actuaciones inmediatamente posteriores a la aceptación del Dictamen por parte de las empresas demandantes, el Ministerio de la Defensa actuó con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el mismo. Así se desprende del informe que le enviara en fecha 23 de febrero de 1988 el Director General Sectorial del Servicio de Ingeniería de las Fuerzas Armadas al Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa, donde se lee:

(Omissis)... consecuencia, esta Dirección se permite sugerir acogerse al criterio expuesto por el Procurador ya aceptado por los reclamantes, por cuanto el esta perfectamente ajustado al procedimiento legal aplicable, y además desde el punto de vista administrativo, luce lo mas conveniente a los intereses de la República.

Asimismo, consta en autos que el Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa remitió, mediante oficio N° 4-0679 de fecha 14 de marzo de 1988, a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, toda la documentación recabada y emanada del Servicio de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, incluyendo el informe al que hicimos referencia anteriormente, donde se sugería pagar de conformidad con el criterio establecido por la Procuraduría General de la República y en base a la cuantificación presentada por las empresas demandantes. Ello consta, igualmente, en comunicación de fecha 22 de abril de 1988, dirigida por el citado Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa a las empresas demandantes en la que les comunica:

(omissis)... “Al respecto le significo, que esta Dirección recibió los recaudos correspondientes del Servicio de Ingeniería de las FF.AA., incluido el Dictamen de la Procuraduría General de la República sobre el particular, y en fecha 14-03-88, con el oficio N° 4-0679, los remitió ala Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda; *Organismo este a quien compete la cancelación de los mencionados compromisos*” (Subrayado de la Sala).

En opinión de esta Sala, la remisión por parte del Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa de la documentación recibida del Servicio de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, incluyendo igualmente el Dictamen de la Procuraduría General de la República sobre el particular, a la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, (“*organismo a quien compete la cancelación de los mencionados compromisos*”), es prueba inequívoca e irrefutable de que dicho Ministerio, a través del funcionario competente, manifestó su voluntad irrevocable de regirse por lo establecido tanto en el informe del Director General Sectorial del servicio de Ingeniería de las Fuerzas armadas, como por lo establecido en el dictamen emanado de la Procuraduría General de la República y por lo cálculos realizados para cuantificar dicha opinión.

Es evidente que si esa no hubiere sido la opinión y decisión del Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa, este no hubiere enviado dichos recaudos al órganos de la Administración encargado de proceder al pago de la misma.

Por ende, debe concluirse que si bien del oficio N° 064 de fecha 19 de enero de 1988 no se desprende de forma expresa e inequívoca que el Ministerio de la Defensa acogió la opinión sustentada por la Procuraduría General de la República en el Dictamen N° 49452 -en violación como ya quedó establecido de lo preceptuado en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República-, las actuaciones inmediatamente posteriores realizadas por los funcionarios competentes del citado Ministerio no dejan lugar a dudas acerca de la decisión de regirse por lo establecido en el mencionado Dictamen, lo cual se evidencia del hecho de que el funcionario competente del Ministerio de la Defensa, ordenó el pago de lo adeudado al órgano correspondiente del Ministerio de Hacienda, de conformidad con lo previsto en el Dictamen y en el informe del Director del Servicio de Ingeniería que sugirió regirse por lo establecido en el mismo.

Los hechos y acciones que sobrevinieron a los anteriormente referidos, no son sino consecuencia de decisiones que adoptaron funcionarios de la Dirección de Crédito Público, fuera del ámbito de su competencia. . En efecto, consta en autos que en dicha dependencia del Ministerio de Hacienda fue donde por primera vez se afirmó que el Dictamen de la Procuraduría no era vinculantes y que por tanto no se procedería al pago de lo adeudado de conformidad con lo que en el se había previsto.

No le correspondía, ni era competencia de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, emitir opinión sobre un asunto que ya había sido previamente decidido por el Ministerio de la Defensa, al enviarle los recaudos para que cancelara las obligaciones de conformidad con lo establecido en el Dictamen y en los Informes respectivos; la obligación de la mencionada Dirección era acatar lo solicitado por el Ministerio de la Defensa, órgano de la Administración competente para tomar decisiones en el caso subjuice, por ser el ente que contrató la realización de las obras con las empresas actoras.

Esta actuación de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, originó que un nuevo Director General Sectorial de Administración del Ministerio de la Defensa se pronunciara sobre un asunto ya previamente decidido y en esta oportunidad dicho funcionario, mediante oficios Nos. 4-3601 y 4-3771, procedió a desconocer lo decidido con anterioridad y declarar improcedente la aplicación de los criterios sustentados en el Dictamen de la Procuraduría General de la República.

La última decisión referida esta viciada de nulidad absoluta, en aplicación del numeral 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece:

“*Artículo 19:* Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

-2- Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la ley”.

El artículo comentado consagra la cosa juzgada administrativa, cuya violación vicia de nulidad absoluta el acto administrativos que la afecte.

Estima la Corte que los actos contenidos en *los oficios* Nos. 4-3601 y 4-3771, arriba mencionados están viciados de nulidad absoluta, ya que deciden en forma contradictoria un asunto previamente decidido por el mismo organismo, y que había originado derechos en favor de las empresas demandantes y así se declara.

En otro orden de ideas, en el escrito de contestación de la demanda, el Procurador Ad-hoc alegó que el Dictamen emitido por la Procuraduría General de la República en el presente caso, no puede producir efectos jurídicos ya que el mismo fue emitido en forma extemporánea. El representantes de la República basa su argumento en lo siguiente:

(Omissis) “El 8 de mayo de 1985, las compañías reclamantes iniciaron ante el Ministerio de la Defensa la tramitación tendiente a instaurar judicialmente una acción contra la República. El Ministerio de la Defensa envió las pretensiones del caso, a la Procuraduría General de la República el 6 de septiembre de 1985, según oficio N° 5376. La Procuraduría ha debido contestar negando o no la pretensión en un término de 30 días hábiles siguientes al recibo del expediente enviado por el Ministerio conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría no contestó en dicho lapso, por lo que según el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dicho ente negó -por silencio- la reclamación interpuesta y los actuales actores quedaban facultados para acudir a la vía judicial. Para noviembre de 1985, la negativa tácita había tenido lugar y producía todos los efectos señalados en la Ley.

El 16 de julio de 1987, fuera de los términos antes señalados, la Procuraduría emite el Dictamen. Para esa fecha, por aplicación de las normas señaladas, la reclamación estaba rechazada, surge una contradicción entre el rechazo que nace por mandato de la Ley y el Dictamen favorable a los hoy actores, que surge fuera de término. Es a este Dictamen extemporáneo, notificado a los hoy actores (también fuera del término) el 19 de enero de 1988 por el Ministerio de la Defensa, el cual aceptan y del que pretenden obtener cumplimiento de la República”.

(Omissis) “Si la República no contesta dentro de los términos de artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ¿está negando tácitamente la reclamación? Consideramos que si, ya que desde que fenecieron los lapsos, se podía accionar en su contra, y si bien es cierto que la Ley no indica que la falta de respuesta equivale a un rechazo, ello esta implícito, ya que desde que se vencieran los términos se puede accionar contra la República, por lo que por analogía es aplicable a este supuesto, al efecto del artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En este caso el Dictamen extemporáneo viene a contrariar la negativa, o rechazo ya existente. Este Dictamen por su extemporaneidad y por los efectos que ya había generado: rechazo, a pesar de que constituye un acto de responsabilidad de la Administración al emitirlo, cumpliendo así con el artículo 67 de la Constitución Nacional, sin embargo, no puede producir efectos jurídicos, ya que al ser dictado fuera de lapso se había producido el efecto jurídico contrario, el del rechazo, el cual por anterior, producía plenos efectos, y así solicito se declare”.

No comparte esta Sala el criterio expresado por el representante de la República en relación con el efecto de la extemporaneidad y consecuente falta de validez del Dictamen emitido por el Procurador General de la República, ya que si bien es cierto que esta debe formular su dictamen dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de recibo del expediente, no es menos cierto que el no hacerlo no excluye la posibilidad de que la Procuraduría pueda pronunciarse con posterioridad en forma eficaz y que tanto administración como administrado puedan acogerse a lo establecido en dicho Dictamen.

La interpretación del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, concatenada con lo preceptuado en el artículo 34 ejusdem, obliga a concluir que el lapso previsto fue establecido en beneficio de los administrados, con el fin de evitar que los mismos se vean imposibilitados a acudir a la vía judicial para hacer valer sus derechos frente a la Administración, en los casos en que Procuraduría no se pronuncie en tiempo hábil sobre el asunto sometido a su consideración.

La falta de pronunciamiento oportuno de la Procuraduría no obliga a los administrados a acudir a la vía judicial. Los administrados tienen el derecho de elegir, una vez vencido el plazo de 30 días hábiles previsto en el artículo 32 comentado, si esperan a que la Procuraduría General de la República se pronuncie sobre el caso sometido a su consideración, o por el contrario, acuden a la vía judicial ante la falta de respuesta oportuna.

De igual manera la Procuraduría General de la República esta en la obligación de emitir el Dictamen sobre el asunto concreto sometido a su consideración y el mismo mantiene plena eficacia jurídica, aún cuando haya sido producido con posterioridad al plazo legal.

Es por ello que la Sala estima que el Dictamen N° 049452 emitido por la Procuraduría General de la República en el presente caso, tiene plena validez jurídica aún cuando fue emitido con posterioridad al plazo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Por tanto correspondía al Ministerio de la Defensa y a las empresas actoras decidir el tratamiento que habría de dársele y así se declara.

Consecuentemente, esta Sala considera que se produjo un acuerdo de voluntades entre el Ministerio de la Defensa y las empresas demandantes para la determinación de los conceptos adeudados en los términos establecidos en el Dictamen de la Procuraduría General de la República y dicho acuerdo de voluntades no podía ser revocado unilateralmente por alguna de las partes. Es por ello, que las empresas demandantes tenían derecho a que se les pagara de conformidad con lo previsto en el Dictamen de la Procuraduría General de la República y por tanto se les reconocería la indemnización por daños y perjuicios representada por el mayor daño, producto de la pérdida del valor adquisitivo del bolívar que se originó durante el lapso que persistió el retraso en el cumplimiento de la obligación de pago por parte del Ministerio de la Defensa y así se declara.

D. *Medidas cautelares innominadas***CSJ-SPA (510)****18-7-98**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo Primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, invocado por la asociación demandante como fundamento normativo de su solicitud, esta dado al Tribunal, además de decretar las medidas preventivas especificadas en los tres ordinales de dicha norma y *con estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585* ejusdem, acordar las providencias cautelares que considere adecuadas frente a la existencia de temor fundado, en el sentido de que una de las partes pueda causar al derecho de la otra lesiones graves o de difícil reparación.

Tal dispositivo, en el que encuentra apoyo la posibilidad de que el juzgador adopte las llamadas *medidas cautelares innominadas*, está indisolublemente ligados en sus presupuestos a los extremos exigidos por el citado artículo 585 del mismo Código, norma respecto a la cual proclama dicho Parágrafo “*estricta sujeción*”, por lo que no puede dejarse de verificar, a los fines de proveer cualquier solicitud de que se decreta una medida de este tipo, si están dados o no los extremos requeridos por la norma rectora general en materia de medidas cautelares, cual es el referido artículo 585 del citado texto adjetivo general.

Así, conforme al último dispositivo legal citado, se exige de manera impretermitible a los fines de decretar cualquiera de las medidas contempladas en el Título I del Libro Tercero de dicho Código -incluidas las innominadas-, que exista presunción de la existencia del buen derecho cuya protección se busca con la medida solicitada, como del riesgo manifiesto de que pueda quedar o hacerse ilusoria la ejecución del fallo que en definitiva dicte el Tribunal, estableciendo la norma en solicitante de la medida la carga de acreditar ante el juez, haciendo uso de los medios de prueba que confiere el ordenamiento, la señalada presunción.

De manera que sólo ante la solicitud efectiva formulada al Tribunal por la parte interesada en obtener el decreto de la medida, y previa e ineludible traída a los autos por dicha parte, de los medios probatorios que conduzcan a acreditar la existencia de presunción grave respecto a las descritas circunstancias, vale decir, el buen derecho que se busca proteger con la tutela cautelar y el riesgo manifiesto de lo ilusorio en la ejecución de la decisión final del proceso, podrá el Juez acceder a tal solicitud y decretar la medida que se solicita.

En el presente caso, tal y como lo destacan los apoderados judiciales de la sociedad demandada en su escrito de oposición, no acompaña la accionante ningún medio de prueba que conduzca a acreditar en autos la existencia de la presunción grave exigida por el dispositivo en comento para la procedencia de la solicitud que formulara, pretendiendo que dicha actividad probatoria, establecida legalmente como carga del propio solicitante de la medida, sea suplida por este Tribunal mediante la iniciación e una incidencia en el marco del juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil, y la consecuente apertura de una articulación probatoria en la que se ordene a la empresa accionada producir o traer a los autos los elementos probatorios que el texto legal exige al solicitante consignar.

Luego, luce evidente que atender a lo pedido por la accionante, en cuanto a la iniciación de la referida incidencia y la apertura de la articulación probatoria aludida, simplemente significaría para esta Corte suplir mediante su actividad oficiosa, lo que la Ley dispone a manera de carga sobre la parte interesada en el decreto de la medida, convirtiéndose así el Juez en productor de los extremos exigidos legalmente a la parte para la procedencia de la misma.

Adicionalmente, cobran aquí fuerza los argumentos expuestos por los apoderados judiciales de la demandada, en cuanto a la actividad probatoria de la demandante declarada inadmisibles por el propio Juzgado de Sustanciación, concretamente, la exhibición de "...las ordenes de servicio de Taxi enviadas y ejecutadas por TEMAC desde el día 30 de agosto de 1994 hasta la presente fecha...", pues en la medida en que esta Corte iniciara la incidencia solicitada y ordenara la apertura de la articulación probatoria dirigida a evidenciar las referidas ordenes de pago, estaría permitiendo una autentica subversión del orden procesal, dando cabida en autos a medios probatorios cuya admisión fue rechazada expresamente en su oportunidad por el Juzgado de Sustanciación, mediante decisión interlocutoria que adquirió absoluta firmeza si no haber sido ejercido contra ella en su oportunidad el correspondiente recurso ordinario de apelación.

En consecuencia, con base en las precedentes consideraciones estima esta Sala que no procede en el presente caso la iniciación de la incidencia solicitada por la accionantes en su escrito y, por ende, resulta igualmente improcedente la apertura de la articulación probatoria, dirigida a suplir el cumplimiento de la carga establecida en cabeza de la propia accionante por la Ley, y no satisfecha a cabalidad por ella a los fines de lograr la providencia que resolviera favorablemente en cuanto a la medida solicitada y así se declara.

Precisado lo anterior y no constando en autos ningún medio de prueba que conduzca a acreditar la presunción grave exigida por la Ley, del buen derecho cuya protección cautelar se busca o reclama, así como tampoco de la existencia de riesgo manifiesto a que el fallo que en definitiva dicte este Alto Tribunal no pueda ejecutarse, resulta forzoso concluir y así lo declara esta Corte, en la improcedencia de la medida preventiva solicitada por la accionante.

Por otra parte y si bien las anteriores razones resultan suficientes a los fines de declarar la improcedencia de la medida solicitada, estima esta Sala conveniente precisar que, adicionalmente, tal y como fue alegado por los apoderados de la demandada en su escrito de oposición a la medida solicitada la misma busca obtener el conferimiento de protección judicial cautelar respecto a supuestas circunstancias fácticas sobrevenidas que no se corresponden con concretado por la actora como pretensión en el petitorio de su libelo, en franca ruptura con la debida congruencia y proporcionalidad que deben regir en la apreciación de uno de los extremos exigidos legalmente para la procedencia de la medida, cual es el de la existencia de riesgo manifiesto a que quede ilusoria la ejecución del fallo.

En efecto, atendiendo a las anotadas congruencia y proporcionalidad se han de gobernar la valoración de su existe o no riesgo manifiesto a que de la ejecución del fallo, la decisión que acuerde una medida cautelar, ha de pasar forzosamente por el previo examen de la situación planteada, a los fines de precisar si, cumplidos como se encuentren los extremos de Ley antes referidos, la misma resulta indispensable para asegurar un estado de cosas tal que permita ejecutar un fallo condenatorio en el que se satisfaga la pretensión deducida por el actor en su petitorio.

Trasladando estas consideraciones al presente caso, teniendo en cuenta los términos en que la actora dedujo su pretensión en el libelo y conforme a lo dispuesto por el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, al buscar la medida solicitada protección cautelar frente a hipotéticas circunstancias fácticas que no son las que dan lugar a las pretensiones deducidas en el petitorio, únicas que en definitiva podrían resguardarse para la eventual declaratoria con lugar de la acción ejercida, resulta improcedente la misma por ausencia de las debidas congruencia y proporcionalidad con la exigencia de existir riesgo manifiesto a que quede ilusoria la ejecución del fallo y así se declara.

E. *Sentencia*a. *Motivación***CSJ-SPA (788)****28-11-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Josephh Beyloune vs. CADAPE

La sentencia debe ser el resultado de un juicio lógico del Juez, fundado en el derecho y en las circunstancias de hecho demostradas durante el proceso, cuya expresión en la sentencia hacen que esta contenga en si misma la prueba de su conformidad con el derecho y los elementos de la causa que han sido valorados.

Es así como al momento de dictar su decisión el Juez se encuentra vinculado al derecho “questio juris” y a la certeza de los hechos “questio facti”, de donde se evidencia que la motivación del fallo debe comprender ambos supuestos.

En relación al derecho, deben expresarse en el fallo las razones que condujeron al dispositivo de la sentencia, lo cual significa la mención de normas que el juez emplea para determinar el contenido material de la misma, lo cual no puede obviarse en ninguna forma.

En relación a la cuestión de hecho, el juez debe llegar a la convicción jurídica de la existencia de los hechos alegados en la demanda y en la contestación y expresar en la sentencia las razones que se han llevado a esta convicción, las pruebas que ha considerado y el actor que les ha atribuido.

En los casos de confesión ficta, el juzgador se encuentra asumido de expresar en la motivación de la sentencia, como es la regla general, las razones que le han llevado a la convicción o certeza jurídica en los hechos alegados en la demanda, porque la presunción de verdad la ampara estos hechos se produce *ope-legis*, por ministerio de las disposiciones establecidas en el artículo 362 del Código de Procedimiento Civil. No existe la necesidad de referirse a los hechos contenidos en la demanda en forma numerada y secuencial, por la lógica razón de que la confesión ficta perfeccionada y cubre todos los hechos alegados y los presentados. En tal caso, la congruencia entre el libelo y la sentencia es plena, íntegra y completa. En consecuencia esta Sala cumple su deber de motivación, cuando justifica el dispositivo del fallo en correspondiente disposición legal, con expresión de los supuestos de la norma que considera realizados en el caso concreto.

b. *Indexación***CSJ-SPA (816)****21-11-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Ahora bien, es del conocimiento general que el valor de la moneda se deteriora progresivamente con el transcurso del tiempo como consecuencia de la inflación, de allí que cuando no se paga una suma de dinero oportunamente, la moneda que cancela la deuda a destiempo no tiene el mismo poder adquisitivo que el que hubiera llegado a tener si el pago se hubiese efectuado en la oportunidad correspondiente.



En este sentido, se hace indispensable a los efectos de lograr una efectiva indemnización, corregir o enmendar el deterioro producido en la moneda debido al fenómeno inflacionario, lo cual impone un balance que mantenga el valor real de las prestaciones dejadas de producir.

Uno de los métodos utilizados para lograr este equilibrio es la indexación, la cual ha sido definida por la Corte Suprema de Justicia de la siguiente forma: “indexar viene a constituir la acción encaminada a actualizar el valor del daño sufrido, al momento de ordenar su liquidación, corrigiendo así la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, por su envilecimiento como efecto de los fenómenos inflacionarios...” (Vid. decisión dictada por la Sala de Casación Civil, en sentencias de fechas 14 de febrero de 1990 y 30 de septiembre de 1992, que admiten la indexación en base al aumento o desvalorización de la moneda. Se estima, en este contexto, que la indemnización constituye una obligación de valor cuyo monto debe ser reajustado desde la fecha del hecho dañoso hasta el momento del pago efectivo. También en dicha sentencia se consideró que la inflación constituye un hecho notorio, el cual no admite duda, su conocimiento fáctico se deriva de la experiencia común, que puede deducir el juez por permitírsele así el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil. De todo ello es posible constatar el efecto inflacionario y, asimismo, forzoso afirmar que sin una tasación actual, no existía una verdadera indemnización.

En la reciente sentencia de esta Sala Político-Administrativa de fecha 2 de agosto de 1994, (caso AGROSEGURO), se reiteraron los mencionados criterios al señalarse:

“...la parte demandada no se libra de su obligación cancelando la indemnización que resulte de la experticia complementaria del fallo (omissis) sino que al monto de la indemnización que resultare después de esa experticia, se le deberá practicar la corrección monetaria de acuerdo a los índices de inflación del Banco Central de Venezuela, la corrección monetaria que se aplicará desde la fecha del siniestro hasta la fecha en que se ordene la ejecución del presente fallo”.

Aplicando la anterior doctrina al caso subjudice la corrección monetaria tiene como punto de partida el día 15 de marzo de 1993, fecha en que debió cumplir la demanda con la indemnización, hasta el momento en que se ordene la ejecución de la presente sentencia, con base al promedio ponderado por el Banco Central de Venezuela, de la tasa anual utilizada por la Banca Comercial.

Considera la Sala oportuno señalar, que procede la indexación con respecto de la obligación de valor y puede válidamente exigirse interés por esta misma, mas sin embargo, no procede el pago de intereses sobre la obligación de valor una vez indexada.

La Corte sostiene esta tesis para evitar el anatocismo (artículos 518 y 524 del Código de Comercio puesto que existe cierta similitud entre el cobro de intereses sobre intereses (la capitalización) y el cobro de interés con base a la indexación.

Consecuentemente, se declara procedente el petitum formulado con respecto a la indexación.

7. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación: Legitimación*

**CSJ-SPA (821)**

**12-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Como lo señalan los abogados solicitantes del presente recurso de interpretación, conforme a la jurisprudencia de este alto Tribunal y a la doctrina, la procedencia del recurso en referencia, requiere de la existencia de un CASO CONCRETO, entiéndase por éste una situación de incertidumbre generalizada respecto al alcance e inteligencia de la Ley, situación que se origina en las disímiles interpretaciones dadas al mismo precepto legal. Este “caso concreto” legitima al recurrente y permite a la Corte zanjar la dificultad que se presenta (Vid. sentencias de la SPA de 17 de marzo de 19886 y 10 de noviembre de 1994 entre otras).

Respecto a la legitimación activa la Sala observa que la doctrina se ha concentrado en el aspecto de la relación existente entre la parte actora y la ley sometida a la interpretación, lo que se denominó la vinculación con un caso con un caso concreto. Por ejemplo (para citar algunas de las leyes que prevén el recurso de interpretación) si se tratase de la Ley de Carrera Administrativa serían “las figuras subjetivas involucradas en la relación de empleo público sometidas” a dicha ley (como lo señalan los mismos recurrentes en su solicitud). Si fuera la Ley de Licitaciones serían las personas afectadas por esta Ley, o en el caso de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los funcionarios judiciales, el Ejecutivo Nacional o el Ministerio Público. Es oportuno observar que la Ley Orgánica del Sufragio es más “generosa” en cuanto a la legitimación.

El thema decidendum, como se anunció en el presente título se plantea con respecto a los abogados. ¿Tienen los profesionales del derecho, por su condición de abogado, la legitimación necesaria para intentar el recurso de interpretación?

En la presente solicitud, los abogados recurrentes argumentaron su legitimación activa en la existencia del caso concreto, o sea, de la duda interpretativa:

“Con base a lo expuesto anteriormente, es indudable que dada nuestra condición de abogados litigantes en la materia, en el libre ejercicio de nuestra profesión, tenemos un interés particular en la interpretación de estas normas. En efecto, en diversas ocasiones hemos tenido -y tendremos- que representar y defender ante la jurisdicción contencioso-administrativa especial de la carrera administrativa, los intereses de nuestros poderdantes; los cuales podrían quedar afectados y por ende desestimados, en virtud de las diversas interpretaciones que en el seno de la jurisprudencia se han presentado respecto del contenido de las normas recurridas, que originan en la práctica una situación de inseguridad que debe eliminarse. Así se determina el interés que poseemos en que se esclarezca cual ha de ser el alcance y sentido de las normas objeto del presente recurso, en razón de los conflictos surgidos de los diferentes criterios jurisprudenciales sostenidos sobre la aplicación de las normas invocadas. Además no existe otra forma viable y procedente de dirimir la duda interpretativa demanda, que la del presente recurso de interpretación.

Tal como lo expondremos mas adelante, es un hecho notorio la inseguridad y la falta de certeza derivadas de las interpretaciones que han realizado tanto el Tribunal de la Carrera Administrativa, como la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, generando a lo largo de varios años, votos salvados de distintos Magistrados y Jueces de Tribunales diferentes y hasta sentencias contrarias y contradictorias”.

La Sala observa:

En el recurso de interpretación, conforme al artículo 42 ordinal 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (texto básico sobre la materia), la decisión que se dicte establece únicamente el alcance e inteligencia de la ley sin pronuncia-miento concreto sobre la controversia planteada (la sentencia es declarativa, de mera interpretación). No sería entonces

exigible, como condición sine qua non, el interés jurídico actual (artículo 16 Código de Procedimiento Civil) o un interés personal y directo porque no se trata de un juicio entre partes. Asimismo, se observa que el procedimiento aplicable es el de nulidad de actos de efectos generales en el cual la legitimación es genérica y se fundamenta en los derechos o intereses afectados por instrumentos normativos generales (vid. artículo 112 de la LOCSJ, aplicable con base al artículo 102 ejusdem).

Vista entonces la finalidad del recurso de interpretación y su marco procesal, la posición del abogado como parte actora en el juicio de interpretación de leyes debe resolverse en el contexto de la normativa que regula el ejercicio de la profesión de abogado, tal como lo establece el artículo 1° de la Ley de Abogados, o sea, con base a dicha Ley, sus Reglamentos y el Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano.

Recordando entonces de nuevo que *el recurso de interpretación tiene como objeto establecer el alcance o inteligencia de la ley*, serían aplicables del señalado cuerpo normativo las siguientes disposiciones:

1) *Ley de Abogados*

-Artículo 2°. El ejercicio de la abogacía implica la defensa del derecho.

En sentencia de 19 de febrero de 1981 esta Sala Político-Administrativa (caso nulidad Resoluciones del Banco Central de Venezuela) reconoció la legitimación activa del abogado fundamentada “en la obligación moral y cívica de la defensa específica de las instituciones jurídicas sobre las que descansan la organización democrática y legal del Estado venezolano”. Asimismo aceptó como parte en el mismo proceso otro profesional del derecho, “legitimando su cualidad en el hecho de ser abogado, lo mismo que el demandante y además en que, como Profesor Ordinario de Derecho Civil y Mercantil de la Universidad Central de Venezuela tiene interés en que se llegue al establecimiento de la verdad, ya que el artículo 1° de la Ley de Universidades le impone la tarea de “buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre”.

Considera la Corte que el mencionado interés esgrimido es compatible con el recurso de interpretación cuya finalidad primordial es proteger el ordenamiento jurídico.

-Artículo 4°. Toda persona puede utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Considera la Corte que el abogado, como profesional del derecho, por su rol, tiene un interés calificado en el correcto entendimiento y aplicación de las leyes y en este sentido su interés se circunscribe al acceso al acto de administración de justicia, tal como esta previsto en el artículo 68 constitucional (no puede haber justicia si la ley no responde a su razón de ser, o se no se desentraña su verdadero alcance e inteligencia);

-Artículo 11. En el ejercicio profesional de la abogacía, sin duda, se requiere la recta aplicación de las leyes y para ello su adecuada interpretación constituye una premisa imprescindible;

-Artículo 15: El abogado es un auxiliar de justicia, “colaborar con el juez en el triunfo de la justicia”, dice el texto. Oportuno es señalar al respecto el artículo 168 del Código de Procedimiento Civil (representación sin poder del accionado) y el artículo 170 ejusdem en cuanto a la lealtad y probidad, entre otros.

-Artículo 19: La evidencia de la legitimación del abogado para intervenir en los juicios, por su condición de profesional del derecho, se desprende de la norma en referencia:

“Es función propia del abogado, informar y presentar conclusiones escritas en cualquier causa sin necesidad de poder especial ni de que la parte por quien abogue esté presente o se lo exija, a menos que exista oposición de esta. Esta actuación no causará honorarios, salvo pacto en contrario”.

Al respecto, la Corte en Pleno, con ponencia del Magistrado René de Sola, en el caso Luis Daniel Ortiz vs. Acuerdo Congreso de la República, sentencia de 29 de julio de 1980, G.F. N° 109, 3ª etapa, considerando el tema de la legitimación activa, estableció:

“Por lo que respecta a los impugnantes ciudadanos doctores (omissis), se trata de dos abogados de la República para quienes, en razón de su profesión, constituye un imperativo moral y cívico específico la defensa de las instituciones jurídicas sobre las que descansa la organización democrática del Estado venezolano. ¿No es acaso un reconocimiento preciso de su deber de militancia en defensa del derecho el que hace el artículo 19 de la Ley rige su ejercicio profesional al autorizarlos a informar y presentar conclusiones escritas en cualquier causa sin necesidad de poder especial?”

Por las razones expuestas, se declara que todos los recurrentes poseen la legitimación activa requerida para el ejercicio de las acciones de nulidad acumuladas en este proceso”.

## 2) Código de Ética Profesional del Abogado Venezolano:

- Artículo 2°. “El abogado tendrá como norte de sus actos servir a la Justicia”. Este postulado implica, necesariamente, el conocimiento de la ley, lo cual, en casos predeterminados, se logra mediante el recurso de interpretación;

- Artículo 4 ordinal 4°: Son deberes del abogado: “cooperar en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico y en la realización de una recta y eficaz administración de justicia”. Obviamente el recurso de interpretación responde a esta exigencia, tesis que se fortalece con el criterio según el cual, no debe obstaculizarse el inicio de la acción que tienda a salvaguardar el Estado de Derecho (vid. caso Luis Daniel Ortiz, cit. Supra), con lo cual resulta aplicable, por analogía, el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (legitimación amplia).

-Artículo 14: El abogado “es servidor de la justicia y colaborador en su administración”. En este contexto el abogado se define como auxiliar de justicia (véase al respecto artículo 15 de la ley, supra). Como *amicus curiae*, sin duda alguna, al plantar y razonar un recurso de interpretación, se abren nuevos horizontes al acto de cultura jurídica.

A mayor abundamiento la Sala observa que la legitimación del abogado para intentar el recurso de interpretación no se fundamenta sólo en la normativa señalada sino también en la jurisprudencia de esta Corte, en Sala Plena, respecto a un *recurso similar* como lo es el recurso colisión de leyes (artículo 42 ordinal 6° de la LOCSJ). En efecto, en sentencia de fecha 6 de octubre de 1989 se estableció la similitud entre estos dos recursos “por su posible vinculación, orientación y fijación de un criterio de uniformidad del sentido de la ley y su aplicación”.

Asimismo, observa la Sala que también para la procedencia del recurso de colisión de leyes se requiere de la existencia de un CASO CONCRETO que consiste en que las leyes de obligatorio cumplimiento comprenden supuestos de hechos comunes pero contemplan consecuencias contrarias e incompatibles. Existe por lo tanto una duda racional respecto a la ley que debe aplicarse o que deba prevalecer en cuanto a la solución jurídica del mismo supuesto (véase al respecto caso LAGOVEN, sentencia Corte en Pleno de 23 de abril de 1991).

Ahora bien, en el caso de colisión o de antinomias legales, la Corte en Pleno consideró ipso iure como legitimado activo al profesional del derecho. Vid. al respecto, la colisión planteada entre el Código Civil y el Decreto de Desalojo de Vivienda (sentencia de 1° de febrero de 1982); las colisiones entre el Código de Procedimiento Civil y Código de Enjuiciamiento Criminal (sentencia de 25 de septiembre de 1990) y la colisión entre normas en materia expropiatoria agraria (sentencia de 31 de octubre de 1995), entre otras.

Visto entonces la similitud existente entre los referidos recursos, se concluye que también con base a este argumento se legitima al abogado para intentar el recurso de interpretación de leyes (*eadem ratio, eadem ius*).

Finalmente, la legitimación del abogado para solicitar el recurso en referencia, puede derivarse por argumento a fortiori de su legitimación para intentar, en nombre propio, por su condición de profesional del derecho, el recurso de nulidad de leyes (véase, por ejemplo, Corte en Pleno, Expedientes 823, 839, 842 del año 1996).

Queda sin embargo, excluida la mencionada legitimación del abogado en cuanto a la interpretación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en vista de que el artículo, 194 de dicha Ley, limita el recurso sólo a la solicitud del Fiscal General de la República y al planteamiento de oficio por parte de la Corte en Pleno. En este contexto y como obiter dictum la Sala aprecia que la anterior limitación (*numerus clausus*) no se justifica respecto a los profesionales del derecho o a los organismos judiciales por ejemplo los contencioso administrativos que se rigen por la mencionada ley (en cuanto al procedimiento judicial). La normativa en referencia abarca un sector legal de la mas alta relevancia jurídica en el cual el planteamiento de su alcance e inteligencia por parte de los profesionales del derecho resultaría de significativa importancia para la recta aplicación de la ley. Probablemente, en una futura reforma legislativa, el aspecto de la legitimación tendrá que dilucidarse en un sentido análogo a las demás leyes permisivas de interpretación.

Para finalizar la Sala precisa que al existir el *caso concreto* (situación de incertidumbre generalizada en cuanto al alcance e inteligencia de la ley) y la norma permisiva de interpretación (incluyendo la conexas con ésta), la legitimación del abogado se origina en el ejercicio de su profesión y tiene como fin último salvaguardar y perfeccionar el Estado de Derecho.

Ahora bien, conforme a lo expuesto, las normas y la doctrina, no discriminan a los abogados de la República, en cuanto a su legitimación activa para intentar el recurso, sin embargo éste deberá emplearse con suma cautela con la aconsejable premisa de que los actores concentren su actuación judicial en el área que se vincula con la ley sometida a la interpretación (vid. al respecto, por analogía, las citadas sentencias en materia de colisión de leyes). Con ello quiere decir la Corte que se trata de abogados especializados y doctos en la disciplina respectiva, asunto que *implica*, por una parte, un acto de honestidad intelectual, o sea, una reflexión ética del recurrente al formular la solicitud y, por otra, el reconocimiento del foro en cuanto a la vocación y sapiencia del abogado quien en su propio nombre y con el fin del ejercicio idóneo de la profesión, solicita el recurso de interpretación de las leyes.

Con base a lo expuesto, se concluye que en el presente recurso de interpretación de la Ley de Carrera Administrativa, los abogados solicitantes detentan la legitimación activa y así se declara.

8. *Contencioso Administrativo de los conflictos entre autoridades***CSJ-SPA (465)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Practicadas las notificaciones ordenadas, para decidir la Sala observa:

Reza el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal:

“Artículo 166. En caso de surgir una situación que amenace la normalidad institucional de un Municipio o Distrito, pueden las autoridades municipales o el Gobernador del Estado, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, para solicitarle que conozca y decida la cuestión planteada. La decisión de la Corte Suprema de Justicia relativa a la legitimidad de las autoridades municipales deberá ser emitida en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud y bastará para producirla los documentos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema de Justicia solicitare documentos adicionales, estos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión deberá producirse dentro de los ocho (8) días siguientes.”

Como se desprende de la lectura de la norma, es la circunstancia de que exista una situación que amenace la normalidad institucional de un Municipio, lo que justifica que, con toda celeridad y -de ser posible- sólo con base a los documentos que se acompañen a la solicitud, la Sala se pronuncie sobre la legitimidad de las autoridades municipales.

Resulta evidente, por argumento en contrario, que cesada la circunstancia que justifica su urgente intervención o determinada la inexistencia de esta, no puede el Alto Tribunal pronunciarse acerca de dichas autoridades.

En el caso de autos, tal como fue alegado, desde la reincorporación del Alcalde electo, la normalidad institucional del municipio ya no está amenazada, al menos por los hechos planteados. En consecuencia, no puede ya la Sala pronunciarse sobre la legitimidad de quienes fueron -o no- autoridades, al menos por la vía del artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Así se declara.

Claro está que si algún ciudadano tuviese interés en la declaratoria de nulidad de uno o varios actos de una de las sedicentes autoridades que administraron el Municipio durante la ausencia del Alcalde titular, tiene a su alcance los medios ordinarios que la legislación prevé al efecto.

Con fundamento en lo expuesto, esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre la República y por autoridad de la Ley, declara que **NO HAY MATERIA SOBRE LA CUAL DECIDIR**, respecto a la solicitud que encabeza las presentes actuaciones.

**CSJ-SPA (610)****14-8-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra un recurso jurisdiccional de carácter específico, distinto al de anulación, que se encuentra dirigido a poner término a una situación precisa, producida concretamente por el conflicto entre autoridades municipales que se constituya en amenaza para el normal funcionamiento de la institución. De ahí que haya concluido la Sala en anteriores oportunidades, que su utilización es de carácter restringido, en virtud de la especificidad de los supuestos que la autorizan.

Así, pues, tiene establecido este Alto Tribunal que es menester previamente establecer si la norma comprende dentro del término “autoridades municipales” a todos aquellos órganos que conforman la estructura orgánica del ente local o únicamente a quienes ejercen su máxima dirección (vid. caso: Gilberto José Gómez del 26-11-87). En tal sentido, el artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su segundo aparte, establece de manera expresa la posibilidad de recurso contra los actos mediante los cuales sea destituido de su cargo el Contralor Municipal, ordenándose en la disposición, la tramitación del recurso correspondiente conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley.

En consecuencia, la decisión que destituya o remueva a un Contralor Municipal - como sucede en el caso de autos- puede ser revisada en vía jurisdiccional a través de la tramitación especial contemplada en el referido artículo, y así se decide.

9. *Recursos Contencioso-Administrativo Administrativos Especiales*

A. *Contencioso-Funcionarial*

a. *Competencia: Tribunal Carrera Administrativa*

**CSJ-SPA (602)**

**4-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De conformidad con el artículo 72, numeral 1°, de la Ley de Carrera Administrativa corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa “*Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley*”.

Según se desprende de la disposición citada, el tribunal competente para conocer de los actos dictados en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa, que afecten los derechos o intereses legítimos de los funcionarios a quienes se le aplique el mencionado instrumento (vgr. Adscritos a la Administración Pública Nacional), es el Tribunal de Carrera Administrativa.

Nótese, que el Tribunal de la Carrera Administrativa forma parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa especial, toda vez que el criterio utilizado en el artículo 72, numeral 1°, de la Ley de Carrera Administrativa, para atribuirle competencia, no es el mismo que informa la distribución de competencias de los Tribunales Ordinarios de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, mientras la competencia de los Tribunales que conforman la Jurisdicción Contencioso Administrativa Ordinaria (estos son: los organizados - transitoriamente- en la Ley que regula las funciones de este Supremo Tribunal, en cuya cúspide aparece esta Sala y, en grados inferiores, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo) se distribuye atendiendo al *órgano que dictó el acto impugnado* (vid. artículos: 42, numerales 9°, 10°, 11° y 12°, 43; 181 y 185, numeral 3° de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal), las facultades jurisdiccionales del Tribunal de la Carrera Administrativa resultan -y ello es una nota común de los Tribunales de la llamada Jurisdicción Contencioso-Administrativa Especial- de las disposiciones que sirven de fundamento al acto recurrido, *abstracción hecha de la investidura o rango de la autoridad que hubiere dictado tal acto*: dicho tribunal es competente para tramitar y decidir las querellas de los empleados del sector público nacional, en sus relaciones funcionales, así como aquellas

pretensiones fundadas en normas de la Ley de Carrera Administrativa, su Reglamento General y los demás reglamentos y estatutos dictados para regular las relaciones entre la Administración Pública Nacional y sus funcionarios (Vid. Sentencia de esta Sala de fecha 11 de agosto de 1994. Caso: Rafael Matute Angarita, Exp. 10.250 y Auto del 23 de marzo de 1995, dictado por la Sala de Casación Civil. Caso: Erasmo Pernía, Exp. 94-072).

b. *Condiciones de Admisibilidad*

a'. *Junta de Avenimiento*

**CSJ-SPA (821)**

**12-12-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

La doctrina sobre la interpretación de leyes (hermenéutica legal) reconoce como elemento constitutivo del proceso de interpretación, la interpretación gramatical que se refiere al significado de las palabras, según su uso común y jurídico, según la conexión de las palabras entre sí, lo cual se obtiene con la fórmula de texto. Se considera que un texto es claro mientras las interpretaciones razonables que se den del mismo, conduzcan a la misma solución.

En el contexto de la interpretación gramatical la Sala Político-Administrativa, en sentencia de 16 de junio de 1969 (reiterada en su sentencia de fecha 12 de mayo de 1992, caso Gilberto Grippa Acuña N° 83) estableció:

“Siendo las leyes expresión escrita de la experiencia humana, acumulada, a veces, durante muchos años, o fruto de un cuidadoso proceso de elaboración en el que han participado especialistas, comisiones técnicas y órganos de los poderes públicos, sería absurdo suponer que el legislador no trate de usar los términos mas precisos y adecuados para expresar el propósito y alcance de sus disposiciones, u omita deliberadamente, elementos que son esenciales para la cabal inteligencia de ello.

Por esta razón, no debe menospreciarse la interpretación llamada gramatical, no contraponer ésta la interpretación lógica, como si la letra de la ley no fuera, en todo caso, el obligado punto de partida de toda indagación dirigida a esclarecer, racionalmente, lo que es la mente del legislador.

Los jueces y los órganos de la Administración Pública tergiversarían, además la función que les toca cumplir como instrumentos de un estado de derecho, si al aplicar la ley no lo hicieran teniendo en cuenta, antes que todo y principalmente, los términos en ella empleada, so pretexto de que otra ha sido la mente del legislador. No sin motivo el codificador patrio, en el artículo 4° del Código Civil, dispone que debe atribuirse a las leyes el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador” (sin de la cita).

A la luz de la anterior doctrina se procede al análisis de los términos controvertidos, objeto de interpretaciones disímiles (expuestas con anterioridad), de los artículos 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa y el 13 de su Reglamento que se refieren a la “conciliación” a la gestión conciliatoria” por ante la Junta de Avenimiento” como “instancia de conciliación”.



El Diccionario de la Real Academia Española define la *conciliación* como “acción y efecto de conciliar”, o sea “componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí”, a veces con los oficios de un tercero, o conformar dos o mas proposiciones o doctrinas al parecer contrarias”. La conciliación que implica una GESTION “gestión conciliatoria”, dice el texto, significa una *tramitación* para la consecuencias de un fin, “sin que la interposición de tales recursos suspenda la gestión administrativa”, conforme al léxico administrativo. (MAP. De Manual Estilo del Lenguaje Administrativo, Madrid, 1993, pág. 209, cit. Por los recurrentes).

Sinónimo de la palabra “conciliación” es el vocablo AVENIMIENTO que significa “concordar, ajustar las partes discordes, ponerse de acuerdo en materia de opiniones o pretensiones” (vid. el mencionado Diccionario).

La semántica de los señalados términos no los eleva a decisiones, o sea, a un “juicio definitivo sobre algo dudoso”, a una “determinación” o “resolución”.

No tiene la *conciliación* carácter vinculante para las partes por el sentido literal de la palabra y tampoco, vista ésta como concepto jurídico (por pertenecer a un texto legal) o por las características de la gestión conciliatoria y sus consecuencias. Al respecto, observa la Sala, aunque se llegase a un acuerdo, el mismo no tendría efecto vinculante por cuanto la normativa aplicable no dispone nada al respecto. Existe en el artículo 15 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa una disposición según la cual los funcionarios públicos están en la obligación de prestar la colaboración debida a las Juntas de Avenimiento en el cumplimiento de sus funciones conciliatorias” mas sin embargo, de esta disposición no es posible inferir la obligatoriedad de cumplir con el dictamen de la Junta. La razón es sencilla: es factible que la Administración tenga la disposición de conciliar pero no este conforme con los términos de la conciliación (expresado en el resultado de la misma), con lo cual toda la gestión cumplida se desvanece.

En cuanto al alcance jurídico de la conciliación, comparte la Corte el criterio de los solicitantes del presente recurso de interpretación, en el sentido de que:

1) La gestión conciliatoria por ante la Junta de Avenimiento no tiene carácter decisorio puesto que no se revisa el acto administrativo. En efecto, en la gestión conciliatoria no participa el órgano que dictó el acto para que con su presencia lo reconsidere y, evidentemente, no existe un recurso jerárquico. Dicho de otro modo, no se trata de una vía recursoria administrativa, tal como está prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sino de una conciliación consagrada en una ley especial, la Ley de Carrera Administrativa, aplicable a los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional (artículo 1°), con las excepciones previstas en el artículo 5° ejusdem. Se trata de una relación endógena de la Administración en la cual la conciliación viene a ser un paliativo, mas no una solución definitiva y obligante del conflicto de intereses planteados.

2) No constituye la gestión conciliatoria un presupuesto procesal vinculante sino una formalidad para el inicio del juicio contencioso Administrativo. El artículo 15, Parágrafo Unico de la Ley de Carrera administrativa prevé que: “Los funcionarios públicos no podrán ejercer válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento”. Esta gestión sin embargo, reitera la Corte, no constituye una vía recursoria administrativa que implique una decisión vinculante o un silencio administrativo negativo sino una “gestión”, lo que significa que de la norma citada debe considerarse lo que se deduce de la semántica del texto y de su connotación jurídica, quedando como única alternativa de

aplicación de la ley, demostrar en la querrela la interposición de la solicitud de gestión de conciliación. De no hacerlo significaría el incumplimiento de la disposición legal y, por el contrario, de exigirse el agotamiento y una decisión o en su defecto, estimar la presencia del silencio administrativo, sería conferirle a la norma, un valor y un efecto que no se corresponden a su propia naturaleza. Debe entonces buscarse el *punto de convergencia* que permita aplicar la norma y éste no es otro que el de la prueba de la interposición de la solicitud de la gestión conciliatoria. Por otra parte cuando de requisitos de admisibilidad de un recurso contencioso de nulidad se trate, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé la necesidad de agotamiento de la vía administrativa (artículo 124, ordinal 2°), entonces, por argumento a contrario, al no constituir la gestión conciliatoria una vía recursoria administrativa, no puede considerarse su falta de agotamiento como un presupuesto procesal de la acción.

3) Tampoco debe obligarse a los funcionarios que esperen el resultado de la gestión o que se venza el lapso de diez (10) días que tiene la Junta de Avenimiento para lograr la conciliación por cuanto con tal proceder se desvirtúa la naturaleza de la conciliación y, por otra, se le convierte en un recurso administrativo. *Se reitera*, la gestión conciliatoria no culmina con una decisión administrativa y tampoco la ausencia de un dictamen de la Junta puede considerarse como un silencio negativo puesto que éste se produce a falta de una decisión administrativa, en el término (lapso) previsto en la ley.

4) En la gestión conciliatoria no participa el funcionario interesado en su trámite (como sucede en el recurso de reconsideración, jerárquico o de revisión), por tanto, dicha gestión no se circunscribe al procedimiento administrativo.

5) El dictamen de la Junta de Avenimiento no constituye una decisión vinculante, tan solo se insta a la Administración para que concilie, con lo cual surge una gran interrogante: *si la Administración va a consentir a conciliar y en que términos*. En definitiva se instaura, en este contexto, un procedimiento que coloca al interesado en una total inseguridad jurídica.

6) La alteración del trámite de conciliación resulta también de la exigencia para que se cumpla la gestión conciliatoria o que se venza el lapso previsto para el trámite. La Corte comparte plenamente el argumento esgrimido por los recurrentes.

“En efecto, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa el término para ejercer las acciones para ante la jurisdicción contencioso administrativa de la Carrera Administrativa, es de seis (6) meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a tales acciones. *Por conciliatoria, se estaría propiamente eliminando parte de aquel término, en doce días continuos, que equivalen en tiempo de diez días hábiles o sea que en definitiva ya no serían seis (6) meses de que disponen los funcionarios para accionar judicialmente sino de cinco meses y ocho días” sic.*

La Sala observa que el lapso señalado en el artículo citado -de seis (6) meses- se corresponde al previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con lo cual se conserva la uniformidad de los lapsos y se preserva el principio de la igualdad (*idem ratio, idem ius*) (véase al respecto caso Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable, de 14 de febrero de 1985, en cuanto a la uniformidad de los lapsos). Asimismo, precisa la Sala, que la reducción del lapso de interposición de un recurso judicial por vía interpretativa es totalmente inadmisibles (véase en este sentido el artículo 196 del Código de Procedimiento Civil), pues con este proceder, se lesiona el derecho a la defensa y se infringe el principio *pro libertate* de acceso al acto de administración de justicia (artículo 68 constitucional).

Finalmente, precisa la Sala, que el lapso de caducidad previsto en la Ley de Carrera Administrativa (artículo 82), de seis (6) meses, no es susceptible de reducción por la gestión conciliatoria por cuanto el cómputo se efectúa a partir del momento mismo en que el interesado fue notificado del acto que se pretende impugnar (vid. s. SPA de 14 de agosto de 1996, caso Luis Enrique Lopenza López). Textualmente señala esta sentencia:

“Ahora bien, por regla general, los actos relativos a la función pública y a la administración de personal son dictados por las máximas autoridades administrativas (artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa), por ende, agotan la vía jerárquica (artículo 7 ejusdem) y pueden ser impugnados directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, hay que reconocer que el hecho de que los actos dictados por las máximas autoridades de la Administración Pública Nacional, agoten la vía jerárquica, no significa que el único mecanismo que tiene el interesado para obtener la nulidad de tales actos sea el juicio contencioso administrativo de anulación, antes por el contrario, el administrado siempre podrá interponer el recurso administrativo de reconsideración.

En efecto, a juicio de la Sala, cuando el artículo 7 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que las decisiones emanadas de cualesquiera de los órganos a que se refiere el artículo 6 ejusdem (vgr. Máximas autoridades de las Administraciones Públicas Nacionales) “agotan la vía jerárquica”, pretende reflejar un principio recogido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, conforme al cual: cuando el acto administrativo definitivo -adoptado en el procedimiento de primer grado- ha sido dictado por la máxima autoridad administrativa, el ejercicio del recurso administrativo de reconsideración deja de ser una carga que se requiere cumplir, a fin de satisfacer un requisito de admisibilidad del juicio contencioso administrativo (vgr. Agotamiento de la vía administrativa) y se transforma en una *opción*: el interesado puede escoger entre interponer el recurso administrativo de reconsideración o acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa”.

7) No constituye la gestión conciliatoria un procedimiento que pueda asimilarse al antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

8) Tampoco es posible equipararse la gestión conciliatoria con la gestión administrativa (los recursos contra el acto administrativo), prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por las razones expuestas y esencialmente, porque el dictamen de la Junta de Avenimiento no siendo vinculante, no constituye decisión firme que cause estado y, por ende, no es recurrible en vía contenciosa.

9) Considera la Sala relevante, para los fines de la interpretación de los textos legales en referencia, el voto salvado de la Magistrada Belén Ramírez Landaeta, en reiterados fallos (vid. sentencias de fechas 13-07-93, 17-11-93, 18-04-94, entre otras). La Magistrada sostiene que la Ley no prevé un deber para el funcionario de esperar el dictamen de la Junta de Avenimiento o dejar transcurrir los días hábiles (por el silencio). Textualmente señala:

“En el fallo del cual se disiente se revoca la sentencia recurrida por considerar -contrariamente a lo decidido por el quo- que no se agotó la gestión conciliatoria, y ello en base a que la mayoría considera que la instancia conciliatoria ante la respectiva Junta de Avenimiento no se agota con la simple introducción por parte del fun-

*cionario del escrito de solicitud de conciliación, sino luego de transcurrido un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la misma.*

*La interpretación de la mayoría -a juicio de quien disiente- es contraria a la Ley, la cual no contempla esa carga para el funcionario de esperar la respuesta o dejar transcurrir los días hábiles. (...) Ahora bien, es indiferente que la Junta de Avenimiento responda o no en el tiempo allí establecido. Más aún, el artículo 13 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa señala:*

*“La Junta de Avenimiento, el mismo día de lograda la conciliación o al décimo día laborable de introducida la solicitud sin que haya sido posible ésta, levantará un acta que contendrá las causas del conflicto y el resultado de la gestión conciliatoria...” (...) Y el encabezamiento del artículo 14 eiusdem dice:*

*“La comunicación del resultado de la gestión conciliatoria se hará al solicitante dentro de los tres días laborables siguientes a la fecha del acta”.*

*Por tanto, si el resultado se notifica al interesado 3 días después de transcurridos los 10 días y la querella se puede interponer -según la interpretación de la mayoría- una vez transcurridos los 10 días, quiere decir siempre se interpondrá la querella sin haber obtenido respuesta alguna.*

*Por eso, a juicio de la disidente, la mayoría pretende imponer una carga no consagrada en la Ley a cuya lógica se contraría por lo expuesto”, (sentencia de fecha 21 de junio de 1995, (Subrayado nuestro).*

10) El sentido de la interpretación de los textos legales en referencia se pone también de manifiesto al considerarse la institución de la Junta de Avenimiento, la cual, al no dictar actos decisorios, (se reduce a un simple trámite de gestión), demuestra de esta manera su intrascendencias jurídicas. Además, constituye un hecho notorio que en el seno de la Administración Pública en algunos organismos, ni siquiera estas Juntas se han constituido (en la Contraloría General de la República, por ejemplo, no están previstas en su normativa).

La dificultad que confronta el funcionario público en cuanto a la gestión conciliatoria por ante la Junta de Avenimiento sea porque no se haya constituido, fue reflejada en sentencia del Tribunal de Carrera Administrativa de 29 de agosto de 1972 y en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 2 de julio de 1992, en el sentido de que se le eximió al recurrente cumplir con el requisito de la conciliación.

La omisión de la Administración en cumplir con el deber legal de constituir la Junta de Avenimiento, no puede resultar en la pérdida o disminución del derecho del funcionario de acceso a la vía contencioso-administrativa para obtener una decisión imperativa acerca del derecho controvertido, por cuanto a la Administración no le es dable obtener un beneficio del incumplimiento de la ley.

Por otra parte, para interpretar, entender y valorar una institución jurídica, no es suficiente considerarla en su contenido normativo sino, necesariamente, se requiere del examen de su realidad, pues es ésta quien vivifica la norma y define su alcance y vigencia. Es obvio entonces que si la Junta de Avenimiento es inexistente, requerir algún trámite de conciliación por ante dicho organismo resulta ser inadmisiblemente jurídicamente e insoportable para el sentido común.

11) Finalmente se precisa, que la conciliación siempre es posible, aún con posterioridad a la interposición del recurso contencioso, con lo cual, su fijación temporal (anterior al recurso) como condición jurídica de factibilidad resulta ser infundada.

Vista la argumentación de esta Corte respecto al recurso de interpretación interpuesto, se mencionan a continuación sus puntos esenciales:

- 1) La gestión conciliatoria no tiene carácter decisorio;
- 2) La conciliación no constituye un presupuesto procesal para el inicio del juicio contencioso-administrativo (vid. infra punto 9);
- 3) La gestión conciliatoria no es un recurso administrativo y la ausencia del dictamen de la Junta de Avenimiento no significa un silencio negativo;
- 4) En la gestión conciliatoria no participa el funcionario interesado en su trámite;
- 5) El procedimiento de conciliación coloca al interesado en una situación de inseguridad jurídica;
- 6) La exigencia de cumplir con la gestión conciliatoria, o esperar el vencimiento del lapso para el dictamen de la Junta, para interponer el recurso judicial, altera la naturaleza del trámite de conciliación y vulnera el lapso legal de acceso a la vía contencioso-administrativa (LA CADUCIDAD);
- 7) No se asimila la gestión conciliatoria al antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- 8) No se asimila la gestión conciliatoria a la vía recursoria prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos;
- 9) La presentación de la solicitud de conciliación es suficiente para interponer el recurso contencioso (vid. supra punto 2);
- 10) La intrascendencia de las Juntas de Avenimiento, en el sentido de que no condicionan la viabilidad del recurso contencioso-administrativo;
- 11) La posible conciliación en el tiempo.

Visto el recurso de interpretación, interpuesto por los abogados en ejercicio Román José Duque Corredor, Irene Loreto González y Pelayo de Pedro Robles, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, determina el alcance e inteligencia de los artículos 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa, en los siguientes términos:

**PRIMERA:** La gestión conciliatoria, como condición previa para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa se limita a la prueba de consignación de la solicitud de conciliación por ante la Junta de Avenimiento.

**SEGUNDO:** En virtud de la interpretación de las normas, objeto del presente recurso, en el caso en que en el seno del órgano administrativo no esté constituida la Junta de Avenimiento, se exime al recurrente de la obligación de cumplir con la interposición de la solicitud de conciliación.

**TERCERA:** Conforme al artículo 82 ejusdem, el lapso de interposición del recurso contencioso-administrativo es de seis (6) meses y la gestión conciliatoria no altera dicho lapso.

CUARTO: La normativa reglamentaria y los demás actos jurídicos, referidos al avenimiento previsto en la Ley de Carrera Administrativa, se interpretarán de conformidad con la presente sentencia.

QUINTO: La presente decisión interpretativa se aplicará desde la fecha de su publicación, aún en los procesos que se hallaren en curso.

b'. *Lapso de Caducidad*

**CSJ-SPA (602)**

**4-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En segundo lugar, la representación de la Procuraduría ha señalado, en su escrito de informes, que el recurso interpuesto por el ciudadano Luis E. Lopenza es inadmisibile de conformidad con el numeral 3° del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que para la fecha de la interposición del recurso había transcurrido el lapso del lapso de seis meses previsto en el artículo 134 *ejusdem*. A ese respecto se observa:

La caducidad de los recursos dictados con base en la Ley de Carrera Administrativa viene regulada por el artículo 82 de esa Ley, el cual dispone:

*“Toda acción con base a esta Ley, sólo podrá ser ejercida válidamente dentro de un término de un seis (6) meses a contar del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ella”.*

Obsérvese que se trata de un lapso de caducidad especial, de aplicación preferente al previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Han sido la jurisprudencia - fundamentalmente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo- y la doctrina, las que se han encargado de determinar el alcance e inteligencia de dicha disposición.

En tal sentido, se ha señalado que el lapso de caducidad contemplado en el artículo 81 de la Ley de Carrera Administrativa es un lapso que corre fatalmente, sin posibilidad de ser interrumpido o suspendido, y cuyo transcurso comporta la extinción del derecho pretendido, salvo que la acción sea ejercida antes de su vencimiento.

A su vez, dicho lapso tiene una duración de seis meses y comienza a correr a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción. De manera que su computo *no se efectúa a partir del momento en que se hayan agotado las gestiones conciliatorias, sino a partir del momento mismo en que fue notificado el acto que se pretende impugnar.*

Ahora bien, por regla general, los actos relativos a la función pública y a la administración de personal son dictados por las máximas autoridades administrativas (artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa), por ende, *“agotan la vía jerárquica (artículo 7 ejusdem) y pueden ser impugnados directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Sin embargo, hay que reconocer que el hecho de que los actos dictados por las máximas autoridades de la Administración Pública Nacional, agoten la vía jerárquica, no significa que el único mecanismo que tiene el interesado para obtener la nulidad de tales actos sea el juicio contencioso administrativo de anulación, antes por el contrario, el administrado siempre podrá interponer el *recurso administrativo de reconsideración.*

En efecto, a juicio de la Sala, cuando el artículo 7 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que las decisiones emanadas de cualesquiera de los órganos a que se refiere el artículo 6 *ejusdem* (vgr. Máximas autoridades de las Administraciones Públicas Nacionales) “agotan la vía jerárquica”, pretende reflejar un principio recogido tanto en la doctrina como en la jurisprudencia conforme al cual: *cual el acto administrativo definitivo -adoptado en el procedimiento de primer grado- ha sido dictado por la máxima autoridad administrativa, el ejercicio del recurso administrativo de reconsideración deja de ser una carga que se requiere cumplir, a fin de satisfacer un requisito de admisibilidad del juicio contencioso administrativo (vgr. Agotamiento de la vía administrativa) y se transforma en una opción: el interesado puede escoger entre interponer el recurso administrativo de reconsideración o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Así lo ha entendido también la Dirección de Personal del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, desde que, en el acto de notificación, le participó al ahora accionante en nulidad que podía optar entre: 1.- intentar el Recurso de Reconsideración ante el Ministro, dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto; y 2.- Acudir por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa dentro del término de seis (6) meses, “contados a partir de la fecha a que reciba el presente Oficio”.

Cuando el interesado opta por interponer el recurso administrativo de reconsideración, el plazo de caducidad previsto en el artículo 81 de la Ley de Carrera Administrativa, comienza a contarse desde la fecha en que se le notifica la decisión del recurso de reconsideración en forma expresa, o desde que se produce su denegación presunta, por no haberse decidido en el término legal.

Precisado lo anterior, observa la Sala que el ciudadano LUIS ENRIQUE LOPENZA LOPEZ, no optó por interponer directamente la demanda de nulidad ante este Tribunal, sino que prefirió insistir en la vía administrativa mediante el ejercicio del recurso administrativo de reconsideración.

En efecto, aunque en el escrito del recurso no se hace ninguna mención sobre el recurso de reconsideración, es lo cierto que, en el Acta levantada por la Junta de Avenimiento de los Empleados del Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (folio 9 del presente expediente), se deja constancia de que en el expediente administrativo existe la copia de la comunicación dirigida al ciudadano Ministro del Ambiente en fecha 3 de diciembre (de 1990) por el Ingeniero Luis E. Lopenza López, “donde este último dándole cumplimiento a la Ley de Carrera Administrativa Interpone Recurso de Reconsideración según lo dispuesto en el Art. 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”.

Asimismo, en la referida Acta se hace constar que el expediente administrativo existe copia del Oficio N° 00041 de fecha 14 de febrero de 1991, dirigido al ciudadano Ing. Luis E. Lopenza López y suscrito por la Dra. Norma Hernández de Gómez M., Consultor Jurídico, donde se le notifica que en fecha 24-01-91 fue decidido el Recurso de Reconsideración.

Ahora bien, observa la Sala que, desde el 24 de enero de 1991, fecha en que la Consultor Jurídico del Ministerio del Ambiente participó al ciudadano Luis Enrique Lopenza López, el contenido de la decisión del Recurso de Reconsideración que había interpuesto, hasta la fecha en que el prenombrado ciudadano presentó el recurso de nulidad que encabeza el presente expediente (26 de noviembre de 1991), había transcurrido con suficiencia el plazo de caducidad de seis (6) meses previsto en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa. En consecuencia, la acción de nulidad interpuesta resulta inadmisibile, y así se declara.

CPCA

23-10-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen Blanco vs. INAVI

**Toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa esta condicionada por el lapso de caducidad previsto en el art. 82 de la Ley de Carrera Administrativa o en otra Ley que le resulte aplicable.**

Corresponde ahora resolver el único punto impugnado por los apoderados judiciales de la querellante al fallo de la instancia, como es el relativo a la caducidad declarada en cuanto al pago de la diferencia de sueldo solicitada en la querella, la que alegan no se produjo, por cuanto consideran que la deuda que tenía el Instituto con la recurrente debían entenderse como una retención irregular, por ello señalan, que el “a quo” incurrió en la violación de los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil al haber decidido sin tomar en cuenta lo alegado y probado en autos. Con respecto a tales alegatos estima esta Alzada que estuvo ajustado a derecho la caducidad apreciada por ese Sentenciador, teniendo en cuenta que la Ley de Carrera Administrativa que establece el lapso de caducidad para el ejercicio de las acciones que puedan deducirse con fundamento en ella, no hace distinción, ni establece excepciones, en consecuencia, toda acción para reclamar judicialmente cualesquiera de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a la Ley de Carrera Administrativa está condicionada por el lapso de caducidad previsto en el artículo 82 “ejusdem” o en otra Ley que le resulte aplicable, por ello la acción de la querellante por lo que respecta a su solicitud de pago por la diferencia de sueldo reclamada al haber sido intentada fuera del lapso legal, resulta caduca, tal como lo decidió la recurrida y así se declara.

c. *Ejecución*

CSJ-SPA (759)

21-11-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

A efectos de la ejecución forzada decretada, la Sala observa que el artículo 4° del 03-09-58 (G.O. N° 25.750 del 3.958) dictado por la Junta de Gobierno de la República, creador del Instituto Nacional de Hipódromos (instituto autónomo), reza:

“El Instituto estará exento de toda clase de impuestos y contribuciones de carácter nacional y gozará de las prerrogativas y privilegios que le acuerda al Fisco Nacional el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (...)”

Resulta aplicable, en estos casos, el artículo 41 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario -mandatoria también para los institutos autónomos según su artículo 9-, que dice:

“Cuando haya sido dictada sentencia pasada con autoridad de cosa juzgada, cuyo ejercicio supone el pago de dinero, deberá incluirse en el Proyecto de Presupuesto del año inmediato siguiente, la cantidad necesaria para efectuar el pago”.



Esta disposición debe concatenarse con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual ha venido siendo aplicado analógicamente por este Alto Tribunal a casos como el de autos, por tratarse, al igual que el previsto en la norma, de la ejecución de un fallo judicial por parte de un ente público que goza de las prerrogativas y privilegios que para el Fisco Nacional otorga la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.

Así, con fundamento en las precitadas disposiciones la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ORDENA al Instituto Nacional de Hipódromos que dentro de un lapso de diez (10) días de despacho contados a partir de su notificación, proponga ante esta Sala la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del 30-05-95.

Una vez consignada la propuesta en el expediente, se notificará a la parte actora -vencedora en el proceso- de tal circunstancia para que, en un lapso de cinco (5) días de despacho, apruebe o rechace la proposición.

En caso de rechazo, se fija un lapso de diez (10) días de despacho contados a partir de que conste en autos la opinión negativa de la demandante para que el demandado presente una nueva proposición, la cual deberá ser expresamente aceptada o rechazada por la demandante dentro de un lapso de cinco (5) días de despacho.

Si la nueva propuesta no fuere aprobada o si al vencimiento del primero de los lapsos concedidos al vencido no hubiere presentado propuesta alguna, el demandado incluirá en el proyecto de presupuesto del año 1997 la cantidad necesaria para efectuar el pago a que ha sido condenado por el Máximo Tribunal de la República desde el 30-05-95. Al efecto, dispondrá de diez (10) días de despacho contados a partir del acaecimiento de una de las dos circunstancias apuntadas -sin necesidad de nueva notificación- para demostrar a la Sala el estricto cumplimiento de lo ordenado.

De no cumplir en el lapso concedido con la orden de ejecución que le ha sido impartida, a instancia de parte, este Tribunal ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil, con fundamento en el cual, la Sala librará mandamiento de ejecución a cualquier Juez de la República para la ejecución forzada.

## B. *Contencioso Tributario*

### a. *Competencia*

#### **CSJ-SPA ET (799)**

**14-11-96**

Nuestro primer Código de Orgánico Tributario nace en el año de 1982 y entra en vigencia el 31 de Enero del año siguiente, y es desde aquel momento en que el Ordenamiento Jurídico Tributario Venezolano encuentra recogido en un solo texto legal, de carácter orgánico, todas aquellas disposiciones que de manera general regulan la materia tributaria en sus aspectos material o sustantivo, formal o adjetivo, penal, constitucional e internacional. Tras dos importantes reformas, una de ellas en Septiembre de 1992 y la última de ellas en Mayo de 1994, encontramos el actual Código Orgánico Tributario vigente a partir del 01-07-94 con disposiciones que no escapan a los aspectos fundamentales de la materia tributaria antes mencionado.

Salvo recientes modificaciones y discusiones en lo que a la materia tributaria estatal, municipal y aduanal se refiere, el artículo 1 del Código Orgánico Tributario expresa textualmente lo siguiente:

“Las disposiciones del presente Código son aplicables a los *tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos...*” (Subraya la Sala).

Resulta indiscutiblemente claro del contenido de la norma misma, que el Legislador Tributario sometió al imperio de las normas de este Código Orgánico a todos aquellos tributos, entre otros, de carácter nacional y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos. Ello ha sido así desde el primigenio Código Orgánico Tributario de 1982, al igual que lo ha sido la competencia atribuida a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario para conocer sobre “... los procedimientos relativos *a todos los tributos regidos por este Código*” de acuerdo a las disposiciones contenidas en los entonces artículos 213 (hoy 220), 214 y 215 (“hoy parcialmente modificados - 221 y 222-”) del Código Orgánico Tributario.

Por otra parte, tenemos que los derechos de registro que prevé la Ley de Registro Público (cuya última modificación fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.665 Extraordinaria del 30-12-93 son tributos nacionales por:

(i) gozar de las características doctrinariamente desarrolladas y previstas para la definición de tributos, adoptadas asimismo por el Modelo de Código Tributario para la América Latina (OEA/BID) en los términos siguientes: “Es la prestación comúnmente en dinero que el Estado en ejercicio de su poder de imperio exige de los particulares de acuerdo a la Ley conforme a su capacidad contributiva, para satisfacer las necesidades colectivas que justifican su razón de ser”.

(ii) ser impuestos que gravan la protocolización de actos y negocios jurídicos de la vida civil. Respecto a la definición de “impuesto”, como elemento integrante de la clasificación tripartita de los tributos lato sensu, nos la trae, entre otros destacados tributaristas, el profesor Dino Jarach como aquel tributo “... que se establece sobre los sujetos *en razón de la valoración política de una manifestación de la riqueza objetiva independientemente de la consideración de las circunstancias personales de los sujetos a los que esta riqueza pertenece o entre los cuales se transfiere* o subjetiva, teniendo en cuenta las circunstancias personales de los sujetos pasivos, tales como: estado civil, cargas de familias monto total de ingresos y fortunas”. (JARACH, Dino: *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*”, Edit. Cangallo, Buenos Aires, 1985, pág. 255). (Subraya la Sala). De esta manera destacan los derechos de registro como impuestos en los que, por voluntad de la Ley, se gravan manifestaciones de riqueza objetiva, esto es, aquella en la que las condiciones personales del sujeto pasivo de la obligación tributaria no son tomadas en cuenta sino el tipo o clase de acto o negocio jurídico cuya protocolización se pretende.

(iii) Estar previstos en una Ley que rige el registro público a nivel nacional y que fue dictada por el Congreso de la República con base al dispositivo contenido en el artículo 136, ordinales octavo y vigésimo cuarto, de la Carta Magna, el cual expresa textualmente lo siguiente: Es de la competencia del Poder Nacional; ...omissis... 8° La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, *las de registro* y timbre fiscal ...omissis...24°... La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, *...la de notaría y registro públicos; ...*” (Subraya la Sala).

A las consideraciones anteriores no escapan los derechos (impuestos) de registro público al que se contrae el Título VI de la Ley de Registro Público aplicable *rationae temporis* al presente caso, y específicamente la norma contenida en el artículo 114 *eiusdem* invocada por la apelante, los recurrentes y la Recurrida.

Cierto es que la antes mencionada Ley de Registro público preveía en su artículo 125 un procedimiento administrativo y jurisprudencial para aquellos casos en que los particulares viesan afectados sus derechos o intereses por el cobro excesivo del impuesto registral previsto en dicha Ley, pero no es menos cierto que este Texto Legal fue promulgado en el año 1978, momento para el cual no había entrado en vigencia el Código Orgánico Tributario, de 1982, cuyo papel como Ley Marco unificó en un solo texto legal todas aquellas normas relativas a la tributación, entre otras las de Derecho Formal, dejando tácitamente sin efecto alguno el contenido de normas como la prevista en el mencionado artículo 125 de la Ley de Registro Público de 1978, pues aunque ésta es una ley especial en materia registral, priva sobre ella las disposiciones del Código que, además de regir todo lo concerniente a los tributos de carácter nacional, como en este caso lo representan los derechos registrales, es de carácter orgánico en esta materia. La especialidad de una ley se ciñe a la materia sobre la cual versa, y en este caso, si bien se trata de una Ley de Registro Público, la misma contiene normas de carácter tributario, las cuales deben atender a las disposiciones mismas que rigen la materia en situaciones en que dicha ley contenga un vacío o colida con aquellas disposiciones de tipo especial impositivo.

El descuido del Legislador al no llevar a cabo las modificaciones pertinentes en la reciente reforma de la Ley de Registro Público hace necesario dejar claro la finalidad y propósito del Código Orgánico Tributario y su preeminencia en esta materia tan especial, todo lo cual pasa a considerar esta Sala en atención al presente caso y a su función orientadora en estos juicios contenciosos.

Expresa textualmente el artículo 125 de la Ley de Registro Público de 1978, de idéntico contenido al artículo 143 de la nueva Ley de 1993, lo que textualmente se transcribe a continuación:

“El que se considere perjudicado por cobro excesivo o indebido de derechos o impuestos de registro, reclamará por escrito ante el Ministerio de Justicia, directamente o por intermedio del mismo Registrador que hubiere hecho el cobro. El Registrador remitirá al mencionado despacho la solicitud que hiciera el reclamante y la acompañará de una exposición de las razones en que se hubiera basado para el cobro. Esta exposición será exigida por el Ministerio de Justicia cuando la solicitud le hubiere sido directamente remitida.

El Ministro resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se recibiere el último recaudo. La Resolución del Ministerio será transmitida en oficio al reclamante y al respectivo Registrador.

*De la resolución que recaiga podrá recurrirse para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en el término de cinco días. El recurso deberá interponerse por ante el Ministerio de Justicia a fin de que este Despacho traslade a la Corte Suprema de Justicia el escrito en que conste el recurso, la primitiva solicitud del reclamante, la exposición del Registrador y la resolución que hubiere recaído. La Corte Suprema de Justicia deberá decidir dentro del término de treinta días.” (Subraya la Sala).*

Contrario a la disposición antes transcrita, el Código Orgánico Tributario, cuyo ámbito de aplicación se extiende a los tributos nacionales (derechos de registro entre ellos) en virtud de la disposición contenida en el artículo 1, regula la competencia de los Tribunales a los que corresponde conocer de esta materia (Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario), siendo la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, el Tribunal de Alzada que conoce en segunda instancia de todas aquellas apelaciones ejercidas contra las sentencias de dichos Tribunales de Instancia.

Bajo estas circunstancias, los medios a que debe acudir todo contribuyente o particular afectado en sus derechos subjetivos e intereses por una incorrecta aplicación o desaplicación de la Ley de Registro Público, en lo que a las normas de contenido tributario se refiere, no son, como lo señalan los representantes de la Procuraduría General de la República, las normas contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ni en el artículo 125 (ahora 143) de la Ley de Registro Público de 1978, sino (i) en vía administrativa, por ante la máxima autoridad jerárquica de la Administración Tributaria que corresponda, ello en virtud de la disposición contenida, para los casos de repetición de lo pagado indebidamente, en el artículo 178 (antes 167) del Código Orgánico Tributario y (ii) en vía judicial, por ante los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario en atención a los artículo 185 (antes 174) y siguientes del Código Orgánico Tributario.

De lo anterior, afirma la Sala sobre este reintegro, no se produjo, oportunamente, lo que a todo evento produjo al denegatoria tácita ante la cual se abrió la vía jurisdiccional, que fué utilizada, oportunamente, por los recurrentes.

Concluye, así, este Alto Tribunal, que son los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario, y no otros, a los que compete, en sede jurisdiccional, el conocer de todas aquellas controversias relativas a tributos causados en la aplicación de la Ley de Registro Público, por lo que los reclamantes acudieron al Organismo Judicial competente para accionar la solicitud de reintegro, con base en las disposiciones pertinentes del Código Orgánico Tributario vigente para entonces.

#### CPCA

26-9-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Como punto previo debe esta Corte determinar los textos legales aplicables para la sustanciación del presente proceso de amparo tributario ejercido contra la administración municipal del Distrito del Estado Zulia y al respecto observa:

El artículo 1 del Código Orgánico Tributario de fecha 3 de agosto de 1982, vigente para la época en que se instauró el presente proceso, establecía la aplicación supletoria de las normas del Código Orgánico Tributario a los tributos de los Municipios.

Ahora bien, el amparo tributario consagrado en los artículos 208 al 210 del Código Orgánico Tributario, constituye una vía procesal válida y eficaz para proteger a los contribuyentes contra las demoras excesivas de la Administración Tributaria, de resolver las peticiones que éstos les dirijan. Establecido lo anterior, era procedente determinar cual es el tribunal competente para conocer del referido proceso y en tal sentido se observa que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencia 420 de fecha 1 de agosto de 1990, señaló:

“...a pesar de que el Código Orgánico Tributario, en su artículo 1º, disponga la aplicación de su normativa por vía supletoria a los tributos de los estados y los municipios, para la Sala esta aplicación extensiva, cuando sea procedente, sólo concierne a las disposiciones procedimentales contenidas en dicho texto orgánico pero no en cuanto a los órganos jurisdiccionales legalmente competentes para aplicarlas, en razón de que la competencia por la materia es de orden público, que no puede ser alterada o modificada por el intérprete.

En consecuencia, siendo los tribunales superiores de lo contencioso administrativo quienes tienen legalmente atribuido el control de la actividad municipal, incluida la tributaria fiscal, resulta forzoso concluir que es a ellos y no a los superiores contencioso-tributario, a

los que corresponde el conocimiento de los asuntos derivados de la demora excesiva de la administración tributaria municipal en resolver sobre peticiones de los interesados, cuando tales demoras causen a los particulares perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos.

A tal fin, los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, deberán aplicar el procedimiento pautado en el Código Orgánico Tributario para la tramitación de la acción de amparo tributario”.

b. *Inadmisibilidad*

**CSJ-SPA (449)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

1.- El Código Orgánico Tributario de 1983 nada decía acerca de las causales de inadmisión del recurso contencioso tributario. De ahí que siguiendo la directriz del artículo 4º del Código Civil, conforme al cual a falta de disposiciones precisas de la Ley corresponde aplicar las disposiciones que regulen casos semejantes o materias análogas, la Sala haya interpretado que en primer lugar, deben tenerse por tales las que se infieran del análisis del mismo; y, además, las previstas en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, ya que éste constituye el género del cual el contencioso tributario, es especie.

Sí regulaba en cambio, el Código Orgánico Tributario, los supuestos específicos en que tal recurso contencioso tributario era procedente, de cuya lectura se colige que al estipularse la materia del recurso contencioso tributario, se circunscribe su objeto con referencia a la delimitación prevista para el ejercicio del recurso jerárquico pues el primero es procedente en la medida en que lo sea el segundo, es decir, *si el acto es de los que no son susceptibles de ser impugnados en vía administrativa, no lo es tampoco en vía jurisdiccional*.

Con la promulgación del Código Orgánico Tributario de 1992 -que es el aplicable al caso- cambia un tanto la situación por cuanto contempla su artículo 192 tres causales de inadmisibilidad: caducidad, falta de cualidad o interés del recurrente e ilegitimidad. Ello no obstante, los principios antes esbozados -fruto de la elaboración jurisprudencial de este Alto Tribunal- siguen siendo enteramente aplicables a la revisión sobre la admisibilidad de recursos contenciosos contra actos administrativos tributarios, desde que -se insiste- por su naturaleza participa del contencioso administrativo general.

2.- Ahora bien, el sentido de los alegatos consignados por la apelante prácticamente se circunscribe a sostener que no correspondía la recurrida examinar los requisitos de admisibilidad del recurso jerárquico por ella interpuesto, para juzgar si el recurso contencioso tributario ejercido es o no admisible. En su entender, debe el juez limitarse a examinar los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso tributario y no revisar lo relativo al cumplimiento de esos extremos en los recursos administrativos que se hayan incoado en el curso de la vía administrativa.

Pero, sucede que la forma en que el juez de la causa ha procedido en el presente caso, siguiendo los principios brevemente esbozados en el primer punto de la parte motiva de este fallo es, en criterio de la Sala, precisamente la que le corresponde en virtud de su rol como director del proceso: examinar los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso propuesto pues a eso y no otro aspecto es que dedicó su examen el *a-quo* al verificar la firmeza del acto impugnado. En efecto, es bien sabido que es requisito exigido para acceder a la vía de revisión jurisdiccional que el acto sea la culminación de un proce-

dimiento, es decir, que sea definitivo, haya causado estado y que no sea firme, es decir, que no se hayan agotado los recursos administrativos y jurisdiccionales para su examen o que no hayan transcurrido inútilmente, los plazos fijados para ejercerlos.

Y, es lo cierto, constata la Sala, que la decisión impugnada se circunscribe a verificar la firmeza del acto impugnado al cifrar su examen en la oportunidad en que se ejercieron los recursos administrativos instrumentados legalmente. Así, confunde el recurrente en su apreciación los límites a la potestad de revisión del juez sobre la admisibilidad del recurso con una extralimitación, cuando de lo que se trata es que, siendo materia de orden público, se convierte en obligación del juzgador constatar el cabal cumplimiento de aquellos extremos pautados en la Ley para que sea admitida la acción. Ello, desde luego, incluye revisar el cumplimiento de todos aquellos aspectos que hagan impugnabile o revisable el acto, como sucede en el caso de autos.

C. *Contencioso Electoral*

a. *Admisibilidad*

**CPCA**

**20-11-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Will R.

Caso: Omar Osorio López vs. Consejo Supremo Electoral

Queda demostrado pues, que el recurso de nulidad electoral se fundamentó en el silencio administrativo negativo del Consejo Supremo Electoral, lo cual, resulta perfectamente ajustado a derecho, como lo ha declarado en recientes fallos esta Corte. Quedaría por dilucidar si cuando el administrado hace uso del beneficio del silencio administrativo negativo, está obligado a ejercer el recurso de nulidad dentro del plazo fijado por la Ley para los casos en los cuales existe una decisión expresa. Dicho de otra manera, si una vez configurado el silencio administrativo negativo por el vencimiento del lapso de los quince días fijados para resolver el recurso jerárquico, el interesado está obligado, so pena de caducidad, a ejercer el recurso de nulidad electoral dentro de los ocho días continuos siguientes, al fenecimiento del referido lapso de quince días continuos establecido en el artículo 207 de la Ley Orgánica del Sufragio.

Al respecto, cabe señalar que ya esta Corte se pronunció en una situación similar en favor de la tesis esgrimida por los oponentes. En efecto, en sentencia del 28 de abril de 1994 (Expediente N° 94-15032) este órgano jurisdiccional declaró:

“De acuerdo con lo expuesto, y como el recurso jerárquico fue interpuesto el 14 de enero de 1994, la Administración Electoral disponía, para decidir, hasta el 29 de enero de 1994, fecha a partir de la cual quedaba abierta la vía administrativa (sic) y, en virtud de que, de conformidad con el artículo 230 de la Ley Orgánica del Sufragio, el recurso de nulidad electoral debe intentarse dentro de los ocho días continuos siguientes del recurso jerárquico, decisión con respecto a la cual operó el silencio administrativo negativo, a partir del 29 de enero de 1994 deben contarse ocho días que vencieron el 6 de febrero de 1994, por lo que, habiéndose intentado el recurso de nulidad ante esta Corte el 17 de febrero de 1994, con respecto a él operó la caducidad y así se declara”.

De conformidad con la doctrina antes transcrita, que en esta oportunidad se ratifica, la Corte estima, que al haberse producido el silencio administrativo negativo invocado por el recurrente como fundamento de dicho recurso, el día 25 de febrero de 1996, cuando ya vencieron los ocho días continuos a que se refiere el artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio, la interposición del recurso contencioso de nulidad electoral en fecha 05 de marzo de 1996, se efectuó cuando ya había operado la caducidad, y así se declara.

En consecuencia, resultaba inadmisibile el recurso de nulidad electoral interpuesto por ante el Juzgado Superior en lo Civil, Contencioso Administrativo y Tributario de la Región Occidental, por haber operado la caducidad de la acción a tenor de lo establecido en el artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio, en concordancia con los artículos 124, ordinal 2° y 84 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al haberse declarado la inadmisibilidad del recurso, resulta inoficioso para esta Corte, pronunciarse sobre los demás alegatos del apelante y acerca de los explanados por los oponentes. Así se decide.

### CPCA

**14-8-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Expuestas las consideraciones por las cuales se ejerce el recurso de apelación contra el fallo pasa esta Corte a examinarlas y al efecto observa:

La revisión del juez contencioso administrativo en principio, tiene por objeto el acto administrativo que pone fin al procedimiento constitutivo. No obstante, la ley puede sujetar tal control al cumplimiento previo por parte del recurrente de un procedimiento de revisión en la sede administrativa, mediante el ejercicio de los recursos administrativos que dan lugar al agotamiento de la vía administrativa como presupuesto de admisibilidad del recurso contencioso administrativo. Cumplida tal exigencia queda abierta al administrado la vía judicial para obtener la revisión del acto que afecta su esfera jurídico subjetiva.

En materia contenciosa electoral, el artículo 212 de la Ley Orgánica del Sufragio dispone:

“La vía contenciosa administrativa quedara abierta cuando interpuestos los recursos que pongan fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado o cuando el órgano electoral correspondiente no resolviere el recurso en los lapsos previstos en esta ley en cuyo último caso se considerará que ha resuelto negativamente. Esta disposición no revela los órganos electorales, ni a sus miembros de las responsabilidades que les sean imputables por la omisión o demora”.

Por otra parte, el artículo 215 ejusdem establece:

“El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto en la forma solicitada en el Recurso de Análisis, no cuando habiendo sido modificado, la persona afectada considere pertinente su interposición.

El interesado podrá dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la decisión a que se refiere el párrafo anterior, interponer el Recurso Jerárquico ante el Organismo electoral inmediatamente superior al órgano que conoció del Recurso de Análisis, donde se agota la vía administrativa”.

Ahora bien, existe una estrecha relación entre el proceso contencioso administrativo y los actos impugnados en el mismo, en virtud de que el objeto de aquel está constituido por las pretensiones que se deduzcan, en lo concerniente a esos actos de la Administración Pública los cuales deben estar sujetos al derecho administrativo. El examen de la Ley Orgánica del Sufragio ajustado a lo anterior revela que el recurso de nulidad electoral, dado que se establece como requisito de admisibilidad del mismo el agotamiento de la vía administrativa, mediante el ejercicio de los recursos de revisión administrativa, tendrá como actos impugnables las decisiones resolutorias de los recursos emanados de los organismos electorales, que en el caso concreto se trata de la decisión mediante la cual la Junta Electoral Principal resuelve el recurso jerárquico interpuesto por el ciudadano Edgar Larreal contra el acto contenido en la Resolución N1 38-B96 de la Junta Electoral Municipal de Valencia.

Ahora bien, en el caso presente, el acto que se recurre es el emanado de la Junta Electoral Principal del Estado Carabobo, que decide declarar con lugar el recurso jerárquico interpuesto contra la Resolución N° 38-B-96 de la Junta Electoral Municipal del Municipio Valencia del Estado Carabobo que había proclamado al recurrente Concejal con motivo de la sustanciación de los recursos interpuestos por él. En consecuencia, con base a los antes expuesto, esta Corte considera que el acto impugnado por el apelante ante el Juzgado Superior Contencioso Administrativo agotaba la vía administrativa y así se declara.

b. *Pretensión acumulada de amparo*

**CPCA**

**27-11-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Graú

Corresponde a esta Corte decidir acerca de la apelación ejercida por el ciudadano Pasan Richani en contra del auto dictado por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte que ordenó la suspensión de los efectos de la Resolución N° 001-96 emanada de la Junta Electoral Principal del Estado Carabobo, ordenando mantener al solicitante, ciudadano Mauricio Rosales, en su condición de Concejal del Municipio Naguanagua de dicho Estado. Tal suspensión se debe a la solicitud que hiciera el recurrente en el recurso de nulidad electoral por él interpuesto conjuntamente con solicitud cautelar de amparo.

Se hace necesario, a tal efecto, ratificar una vez más el criterio jurisprudencial referido al carácter extraordinario del amparo, especialmente en materia electoral. Al respecto nuestro más alto tribunal ha señalado con anterioridad tal carácter extraordinario.

“Ha sido criterio reiterado de este Máximo Tribunal, sostener el carácter extraordinario de la acción de amparo, en el sentido de que no puede sustituir a otros medios procesales de impugnación para proteger los derechos y garantías constitucionales. Ha manifestado la Sala que no es posible utilizar la acción de amparo como sustitutoria de los recursos precisa y específicamente arbitrados por el legislador en desarrollo de normas fundamentales, para lograr de esta manera el propósito que se pretende en autos. Si tal sustitución se permitiere, el amparo llegaría a suplantar no solo ésta sino todas las vías procesales establecidas en nuestro sistema de derecho positivo.

Este carácter extraordinario se hace necesario para mantener una justicia efectiva en los fallos, porque el derecho a la defensa exige un ejercicio pleno dentro de un proceso contencioso, y en el proceso de amparo no puede lograrse un cuidadoso examen de la litis, ni lo pretende la Ley que lo regula (...).



Es por ello que de existir un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección de amparo resulta inadmisibles, por no darse el presupuesto esencial de dicha acción, cual es su carácter extraordinario.

Por tanto, en el caso de autos observa la Sala que en materia electoral si existe una vía principal, consagrada en la novísima Ley Orgánica del Sufragio, en favor de toda persona natural o jurídica afectada por actos administrativos de naturaleza electoral emanada de los organismos competentes.

En efecto, en el capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica del Sufragio, está consagrada la revisión de los actos de los organismos electorales, con un procedimiento especial estipulado a partir del artículo 221 e*iusdem*, (actualmente artículo 225).

Ejercido (sic) esos recursos, la propia Ley excluye la procedencia, expresamente de la acción de amparo en materia electoral.

Por tanto, no dándose en el caso de autos el presupuesto del carácter extraordinario de la acción de amparo constitucional a que se contraen los artículos 5 y 6, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que impiden su admisión cuando exista otro medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, y vistas además, las disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio que expresamente la excluyen, la presente acción de amparo resulta inadmisibles, y así se declara.” (Caso Oscar Ruiz Lozada del 10 de febrero de 1994).

Considera esta Corte que tal criterio puede ser perfectamente aplicado al presente juicio, aunque el caso en concreto en que se basa tal criterio de la Sala Político-Administrativa sea el de una acción de amparo constitucional ejercida de manera autónoma y no como en la presente situación en que se interpone un recurso de nulidad electoral conjuntamente con amparo constitucional.

En reiteradas oportunidades esta corte ha manifestado que la finalidad de una acción así ejercida, es decir, de un recurso de nulidad conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo, es la de suspender los efectos del acto recurrido, mientras dure el juicio, como garantía del derecho constitucional que se dice violado. A tal efecto ha señalado la jurisprudencia que el amparo ejercido de manera conjunta, no es una acción propiamente dicha, ni siquiera de carácter accesorio respecto del recurso, sino una pretensión de tipo cautelar, accesorio a la pretensión principal, ambas dentro de una única acción, que es el recurso contencioso administrativo de que se trate.

Por lo anteriormente expuesto considera esta Corte que al haberse ejercido en el presente caso un recurso contencioso administrativo de nulidad electoral, que reviste el carácter de ser un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional requerida, además de existir -según las previsiones de la Ley Orgánica del Sufragio- la posibilidad de suspender los efectos del acto administrativo de naturaleza electoral impugnado, ha debido el tribunal *a quo* declarar improcedente la solicitud de amparo formulada conjuntamente con el recurso de nulidad electoral en aplicación a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derecho y Garantías Constitucionales, por que procede esta Corte a revocar el fallo dictado por el tribunal *a quo* en fecha 23 de abril de 1996 y a declarar, por tanto, improcedente la medida cautelar solicitada y así se decide.

**VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN**1. *Propiedad*A. *Limitaciones***CSJ-SPA (541)****18-7-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luciano Reschini vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Por lo que respecta a la denuncia formulada por el accionante relativa a que en el caso de autos la Administración habría incurrido en violación de los Artículos 99 de la Constitución de la República y 545 del Código Civil, por cuanto a su juicio, el derecho de propiedad sólo puede ser sometido a tres limitaciones: “contribuciones, y obligaciones; nunca jamás - porque no lo dice el texto constitucional - estar sometido a prohibición alguna”, la Sala Observa:

El artículo 99 de la Constitución dispone:

“Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de sus 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”.

En este sentido debe tenerse presente que de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Ambiente, “las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes”, mientras que en el artículo 20 ejusdem se prevé un listado de supuestos que la Ley califica como susceptibles de degradar el ambiente y que -a juicio del recurrente- tienen carácter taxativo:

“Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente:

1. Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la fauna o la flora;
2. Las alteraciones nocivas a la topografía;
3. Las alteraciones nocivas al flujo natural de las aguas;
4. La sedimentación en los recursos y depósitos de agua;
5. Los cambios nocivos en el lecho de las aguas;
6. La introducción y utilización de productos o sustancias no biodegradables;
7. Las que producen ruidos molestos o nocivos;
8. Las que deterioren el paisaje;
9. Las que modifiquen el clima;
10. Las que producen radiaciones ionizantes;
11. Las que propenden a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
12. Las que propenden a la eutrofización de lagos y lagunas.
13. Cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre”.

En relación con la norma transcrita hay que destacar, en primer lugar, que tal como lo señaló el Ministerio Público en su escrito, los términos en que está consagrada desdice en forma clara el carácter taxativo que el recurrente le atribuye a dicha norma. Además, a juicio de la Sala resulta importante tener en cuenta que en ella no se describen “actividades” sino “consecuencias contaminantes”.

Así las cosas, a cualquier actividad que genere las precitadas consecuencias, la Ley les atribuye el carácter de “susceptibles de degradar el ambiente”. Por ello, entiende la Sala que al determinar la Administración que se estaba produciendo una contaminación del agua de la playa en referencia, podía -como en efecto lo hizo-, proceder a tomar las medidas legales necesarias a fin de impedir que ello siguiera ocurriendo y procurar el restablecimiento del equilibrio ambiental en la zona, y así se declara.

**CPCA****4-10-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta T.

En cuanto a la pretendida violación del derecho de propiedad, debe esta Corte aclarar que dicho derecho es limitable por ley y, precisamente, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional contempla procedimientos que pueden generar actuaciones restrictivas de la propiedad sobre determinados productos, para cuando no se han cumplido los requisitos legalmente exigibles para su uso o comercialización.

En tal sentido, esta Corte observa que consta en el acta de retención preventiva que el comiso fue realizado conforme a los artículos 322, 349 y 328 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, normas legales que prevén dichos procedimientos limitativos del derecho de propiedad. Por tanto -a juicio de esta Corte-, no se evidencia de autos presunción grave de violación de dicho derecho. Además advierte esta Corte que, dada la naturaleza cautelar de la presente solicitud, le está prohibido adelantar opinión sobre la legalidad o ilegalidad del procedimiento utilizado para realizar la referida retención de mercancías, fundamentado del acto impugnado, por constituir materia de fondo del juicio principal. Así se decide.

**B. Régimen de Ordenación del Territorio****a. Áreas bajo Régimen de Administración especial (LOT)****CSJ-SPA (534)****1-8-96**

Magistrado Ponente: Humberto J La Roche

Observa la Sala que, tal como lo destaca el recurrente, el decreto de creación del parque, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, invoca como origen de la atribución que ejerce a través de él, a los artículos 17 y 2 de las leyes de Ordenación del Territorio y del Instituto Nacional de Parques, respectivamente y como justificación del ejercicio de la misma:

“Que *la albufera* conocida como Laguna Blanca o del Morro, ubicada al este de la ciudad de Porlamar, del Estado Nueva Esparta, así como sus áreas adyacentes cubiertas de mangle, *áreas inundables*, de pendientes y en general áreas que constituyen recursos naturales de delicado equilibrio ecológico y conforman un paisaje de la mayor significación”; y

“Que por sus excepcionales condiciones naturales, deben constituir un *área de recreación pública* para los residentes y turistas nacionales e internacionales, a la vez que un *centro de conservación de la flora, fauna y paisaje*”

(Subrayado de la Sala).

Las normas citadas disponen:

Artículo 2º de la Ley del Instituto Nacional de Parques:

Los parques a que se contrae esta Ley son:

1º Las áreas e instalaciones de recreación a campo abierto o de uso intensivo que así sean declarados por el Ejecutivo Nacional por motivo de ornamentación, embellecimiento, saneamiento ambiental, esparcimiento y bienestar de la población;

2º Las áreas o regiones declaradas o que se declaren Parques Nacionales y Monumentos Naturales de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y Aguas”.

Artículo 17 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio:

“Las áreas bajo régimen de administración deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberán determinarse, con la mayor exactitud, los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo, deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del Plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en los planes de las áreas bajo régimen de Administración Especial deben ser objeto de un Reglamento Especial, sin cuya publicación aquéllos no surtirán efectos”.

(...)

Ahora bien, son los artículos 15 y 16 de dicha ley (citados por la representación de la República), los que definen las llamadas áreas bajo régimen de administración especial de manejo conforme a leyes especiales” 8 artículo 15), y “las que se someten a régimen especial de manejo” (artículo 16), las cuales distinguen por categorías. La primera incluye a: “Las áreas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías”, enumerando al efecto seis de ellas.

Entre estas últimas, las letras c) y f) se refieren a:

“c) Hábitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuesto por todas aquellas zonas tales como golfetes, *albuferas*, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.

f) Las *Planicies Inundables*, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que pueden llegar a ser ocupados por los excesos de aguas cuando se desbordan de sus cauces naturales.”(subrayado de la Sala).

Como puede verse, la descripción del área hecha por el decreto de creación del parque “Luisa Cáceres de Arismendi”, concuerda con el artículo 16 citado, por lo que no cabe duda de que la misma se trata de una de las áreas bajo régimen de administración especial a que se refiere el artículo 17 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, invocado por dicho decreto y así se declara.

En consecuencia, para esta Sala el parque de uso intensivo a campo abierto creado por el Presidente de la República sí es una de las áreas bajo régimen de administración especial a que se refiere la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, contrariamente a lo sostenido por la Procuraduría General de la República, por lo que sí se requiere dictar un Reglamento de uso del parque. Ahora bien, la inexistencia de tal reglamento no vicia al decreto que creó el parque, pues es sólo un requisito de eficacia del mismo y no de validez. Se trata de actos distintos -el decreto creador y el reglamento de uso- que están vinculados, pero sin poder concluirse que la falta del segundo puede ocasionar la nulidad del primero.

Así se desprende claramente del tercer párrafo del tantas veces aludido artículo 17 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuando dispone: “En todo caso, los usos previstos en los planes de las áreas bajo régimen de Administración Especial deben ser objeto de un Reglamento Especial, sin cuya publicación aquéllos no surtirán efectos”.

En tal virtud, se desecha la demanda de nulidad en lo referido a esta denuncia, aunque debe insistirse en que sin el reglamento no puede operar el parque, al no tener aún efectos el acto que lo creó.

b. *Parque Nacional: Expropiación*

**CSJ-SPA (534)**

**1-8-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Esta Sala también desestima la presente denuncia, por cuanto la zona que queda afectada, a los fines de la expropiación, está precisamente determinada en el artículo 1º del decreto impugnado y corresponde a la misma zona constitutiva del parque que se crea. De esa zona cualquier bien pudiera ser objeto de expropiación; sólo que se deja en manos del Ministerio de Desarrollo Urbano la determinación de los que sean necesarios y sobre los cuales se seguirá el procedimiento que fija la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Debe recordarse que la declaratoria de un sector como parque, si bien limita algunos de los atributos del derecho de propiedad no equivale a expropiación ya que no desnaturaliza el núcleo de tal derecho de los particulares, ni obliga al Estado por tal razón, a expropiar, tal como lo establece la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Es por ello que el Presidente de la República, por el Decreto impugnado autoriza al Ministerio de Desarrollo Urbano para determinar la necesidad de expropiar algún bien de los que estén comprendidos en el parque y que sea necesario adquirir. El resto de los bienes, que también forman parte del parque, continuarían siendo de propiedad particular, pero afectados al uso que se le ha asignado. Así se declara, desestimando la presente denuncia.

Considera esta Sala que en el caso presente no se ha demostrado la desviación de poder denunciada, aunque el Ejecutivo no hubiere procedido a solicitar la expropiación.

En criterio de esta Sala, la zona mencionada en el artículo 1º del Decreto impugnado es la que constituye el parque, y, por tanto, su afectación a tal fin es indefinida.

No es un caso de “afectación eterna”, para fines de expropiación sino a los fines de la existencia del parque. De esa zona, algunos bienes podrán ser necesarios para la expropiación y otros no, pero todos están afectados al parque. Inclusive, el Estado pudiera no iniciar ningún procedimiento expropiatorio, aunque puede el particular, como lo permite la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, solicitar que éste se haga.

Incluso si el Estado no decidiera expropiar y la afectación a ese fin continuase varios años después, nuestro ordenamiento jurídico permite solucionar en parte ese problema a través de la exigencia al Estado de proceder a la expropiación. Sin embargo, de allí a presumir una desviación de poder por la sola circunstancia de falta de expropiación, no parece acomodarse al concepto de desviación de poder. No obstante, y aunque podría haberla en este caso por otros motivos, sobre ello esta Sala no puede pronunciarse por falta de elementos probatorios. Así se declara.

C. *Registro Público: Objetivo*

**CSJ-SPA (481)**

**11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Mediante sentencia del 14 de agosto de 1989 (caso Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C.A.), esta Sala Político-Administrativa profundizó en el alcance de los poderes de revisión y examen que la Ley de Registro Público asigna a los Registradores y en general a la Administración Registral. El objetivo fundamental de todo sistema de registro es el logro de la mayor seguridad jurídica posible en el tráfico inmobiliario. Este objetivo se encuentra íntimamente relacionado con los denominados, en materia registral, principio de legalidad y principio del tracto sucesivo. El primero de ellos prevé, que únicamente tengan acceso a los Protocolos, títulos válidos y perfectos y, el segundo, la existencia de una perfecta y cronológica continuidad en cuanto a la adquisiciones del derecho que hoy se transmite.

Respecto de los principales efectos de la inscripción registral, destaca en primer término el preclusivo, consagrado en el artículo 1.924 del Código Civil. Dicho efecto determina que los documentos, actos o sentencias que la Ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registrados, no puedan tener efectos frente a terceros que por cualquier título hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble.

Igualmente, resulta relevante destacar como efecto del registro, la circunstancia de que una inscripción ya efectuada no pueda ser revocada, ni anulada, sino mediante decisión judicial emanada de la Jurisdicción Ordinaria (artículo 40-A de la Ley de Registro Público). El fallo declaratorio de la nulidad antes referida debe ser registrado, y esa protocolización, conforme a lo previsto en los artículos 1.992 y 1.926 del Código Civil y 97 de la Ley de Registro Público, determina la obligación del Registrador de estampar una nota marginal en el instrumento que aluda, en la que expresen en todas esas circunstancias.

El efecto preclusivo del artículo 1.924 del Código Civil permite concluir, que nuestro sistema registral tiene carácter básicamente formal. Pero esta conclusión se encuentra atenuada, por la disposición contenida en el artículo 11 de la Ley de Registro Público, que permite la negativa de registro con base en las dudas que puedan surgirle al Registrador, en cuanto a la inteligencia o aplicación de la Ley, o cuando estime que el título presentado tenga un defecto que impida su registro. Ello obviamente amplía la función registral más allá de la mera recepción mecánica y de la revisión formalista de

documentos, permitiendo a la Administración Registral el análisis de la problemática planteada con el fin de lograr la necesaria protección de la seguridad del tráfico inmobiliario, y estrechar la brecha entre la realidad registral y la realidad extraregstral.

2. *Expropiación*

A. *Arreglo amigable*

**CPCA**

**14-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Es criterio reiterado de la jurisprudencia de esta de esta Corte así como de la del más Alto Tribunal, que no se debe suspender el proceso judicial si no se ha cumplido el trámite del arreglo amigable previsto en el artículo 3 párrafo único de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

En el mismo sentido esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en decisión de fecha 8 de julio de 1983, señaló:

“Ha sido criterio reiterado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que las formalidades previstas en el párrafo único del artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, persiguen evitar la instauración de un juicio expropiatorio cuando tal situación pueda ser resuelta extrajudicialmente, pero si ésta se intenta, sin dicha formalidad, carece de utilidad práctica acordar la suspensión del procedimiento judicial. Sumándose a este criterio, la Corte considera además, que la instauración del procedimiento judicial demuestra más bien, un interés de la administración en la pronta tramitación para la adquisición del bien, en consecuencia, considera que no es motivo suficiente para oponerse a la expropiación solicitada, y así se declara”.

Así las cosas la no realización de los trámites a que hace referencia el artículo 3 párrafo único de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no puede servir de fundamento para oponerse a la expropiación por violación de la ley, dado que la misma no es de obligatorio cumplimiento. De tal manera que no procede el alegato de la parte expropiada y así se declara.

B. *Juicio Expropiatorio*

a. *Ocupación previa*

**CPCA**

**8-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Por auto de fecha 5 de agosto de 1994 la Corte acordó, de conformidad con lo solicitado en diligencia de fecha 27 de julio de 1994, devolver las órdenes de pago originales.

Habiéndose realizado el estudio individual y privado del expediente, se hacen las siguientes consideraciones:

Dispone el artículo 50 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social lo siguiente:

“Cuando la obra sea de las especificadas en el artículo 11 de la presente Ley y la autoridad a quien competa su ejecución la repete de urgente realización, podrá hacer valorar el inmueble por la Comisión de Avalúos a que se refiere el artículo 16 en su último aparte, a los fines de su ocupación previa. Esta será acordada por el tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, después de introducida la demanda respectiva y siempre que el expropiante consiga con la solicitud la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble. Si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido”.

También dispone el artículo 51 ejusdem, que antes de procederse a la ocupación, el Juez dará aviso al propietario y ocupante y acordará, previa notificación del propietario, y ocupante acordará, previa notificación del propietario, que se lleve a cabo una inspección ocular del inmueble.

En vista de esto, permite la ley que, después de introducida la demanda, se pida y se decrete la ocupación previa del inmueble, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- A) Que se valore el inmueble y que el ente expropiante consigne ante el tribunal el precio a que alcance el avalúo.
- B) Que se de aviso al propietario u ocupante del inmueble.
- C) Que previa notificación del propietario, se practique la inspección ocular del inmueble.

Ahora bien, observa la Corte que en el caso de autos, no se han cumplido todos los requisitos mencionados anteriormente, ya que no obstante haberse avaluado el inmueble, folio 23, y posteriormente haber la República consignado el monto del justiprecio bonos de la Deuda Pública Nacional en fecha 6 de julio de 1988, es lo cierto que luego la representante de la República solicitó en diligencia de fecha 27 de julio de 1994 que le fueren entregados los bonos, ya que se vencieron y que luego serían repuestos por el órgano instructor, lo cual nunca se efectuó. De tal manera que no se encuentra cumplido el requisito a que se refiere el literal A) antes indicado.

Otro de los extremos no cumplidos, es el relativo a que, previa notificación del propietario, se realice la inspección ocular del inmueble según lo establece el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ya que, en el folio 51 del expediente que corresponde a la comisión que le fue asignada al Juzgado Quinto de Parroquia del Departamento Libertador se lee: “En el día de hoy diez (10) de abril de mil novecientos ochenta y siete, siendo las 2:00 P.M., se trasladó y constituyó el Tribunal en la Residencia Rosario, ubicada en Calle Norte 3. Esquinas de San Lorenzo y Rosario, apartamento números 71 y 73, parroquia San José de esta ciudad, con el fin de practicar la Inspección Judicial decretada por el comitente. El Tribunal deja constancia que no pudo practicar dicha medida en razón de que tocó repetidas veces las puertas de los apartamentos 71 y 73, y nadie respondió...”.

Así las cosas, resulta claro para esta Corte el incumplimiento de los extremos contemplados en los artículos 50 y 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública como son la no consignación del monto del avalúo, la carta de aviso al propietario del inmueble y no haberse practicado la inspección ocular la apartamento, tales circunstancias evidencian haberse omitido las formalidades esenciales a la ocupación previa exigidas por la ley de la materia, en consecuencia no procede la ocupación previa y así se declara.



Por las razones que han quedado expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara SIN LUGAR la ocupación previa solicitada por la Abogado Grace Brunicardi la ocupación previa solicitada por la Abogado Adjunto a la Dirección de Expropiación y de Adquisición de Bienes y derechos Patrimoniales de la Procuraduría General de la República en fecha 13 de octubre de 1986, sobre el inmueble denominado Residencias Rosario, ubicado en la calle Norte 3, entre las esquinas de San Lorenzo y Rosario Nos. 71 y 73 en Jurisdicción de la Parroquia San José, Departamento Libertador del Distrito Federal, requerido para el patrimonio de la República. En consecuencia se ordena el envío del expediente al Juzgado de Sustanciación para la continuación del procedimiento de expropiación.

**CPCA****14-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Graú

Finalmente alegan los apoderados judiciales de la Sociedad Mercantil C.A. INVERSIONES SHELL de VENEZUELA que “El Avalúo consignado en el expediente fue efectuado a espaldas de la propietaria y no refleja realmente el valor justo que debe asignársele al inmueble expropiado”.

Al respecto se observa que en los juicios de expropiación la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social prevé la realización de un avalúo previo del bien expropiado, a los solos efectos de fijar al ente expropiante el monto de la suma que debe consignar previamente al decreto de ocupación previa. Cuando haya sido solicitada. En este sentido, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia que ratifica el criterio sustentado en decisión del 12 de febrero de 1981, ha precisado que” ...las omisiones, errores, falsedades contenidas en el informe de avalúo previo no tendrán relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio y todas deben ser advertidas y corregidas cuando se practique el avalúo definido.” (Sentencia del 24 de abril de 1991, Exp. 3245),

Así las cosas, resulta irrelevante para la presente decisión a conformidad de los apoderados judiciales de la Sociedad Mercantil C.A. INVERSIONES SHELL de VENEZUELA con el avalúo, efectuado en le presente procedimiento a los efectos de la ocupación previa y así se declara.

b. *Oposición***CSJ-SPA (554)****7-8-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Las citadas sociedades mercantiles, además de desistir de las apelaciones interpuestas, convinieron en la expropiación y en el avalúo previo. Al respecto, esta Corte considera oportuno recordar que la potestad expropiataria constitucionalmente consagrada, no admite posibilidad de discusión, por lo que el afectado sólo puede hacer uso del derecho a oponerse, siempre que se encuentre dentro de los supuestos de hecho previstos en el artículo 27 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, esto es, que se trate del propietario del bien expropiado, o del titular de un derecho real sobre dicho bien, y que además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la misma Ley, aduzca la prueba del derecho real alegado. De manera que el convenimiento en la expropiación, sólo significa que el expropiado no hace oposición por las dos

únicas causas que establece el referido artículo 26. Por esta razón, en el presente caso tal convenio carece totalmente de relevancia, porque las empresas que convinieron, son simples detentadoras, dado que no ocurren al juicio como titulares de derechos reales sobre el objeto de la expropiación, sino como arrendatarias de parte del inmueble afectado.

### CPCA

3-7-96

Magistrado Ponente: Lourdes Will Rivera

Las oposiciones a la expropiación fundamentadas en problemas de titularidad y extensión de los derechos de cada propietario no puede su resultado por el Juez de expropiación, sino por los jueces de la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, la citada propietaria manifiesta que la inspección judicial se realizó sobre terrenos diferentes a los que son objeto de expropiación, sin explicar las razones de sus dichos, ni promover prueba destinada a demostrar lo alegado. Pese a estar notificada de la inspección judicial, no objetó oportunamente la referida medida en el momento de practicarla. Por el contrario, en el acta de inspección judicial quedó constancia de encontrarse el Tribunal en el sitio donde está construido el embalse. Por lo tanto, tal alegato resulta totalmente improcedente y así se declara.

SEGUNDO: Tanto el representante de la República como la copropietaria Ernestina de Sapino, se opusieron en el acto de contestación a que se le entregue a INVERSIONES MACARAO C.A., la alícuota señalada por su apoderado, sobre el valor del inmueble estimado en el avalúo previo. El primero se fundamentó en la duda que le merece a su representada la titularidad, cuya aclaratoria fue solicitada al Ministerio instructor, y la copropietaria nombrada en segundo término, estima que como el apoderado de la empresa expropiada dice que ésta es su comunera, tal entrega puede perjudicarla.

Observa la Corte, que en el expediente aparecen señalados datos de registro, pero no cursa ningún documento, relativo a la titularidad de derechos sobre el inmueble objeto de la presente expropiación, ni han sido consignados los documentos de propiedad de quienes pretenden serlo. El apoderado de INVERSIONES MACARAO C.A., se limitó a referir un tracto documental que según su decir, aparece en expedientes que cursan en otros tribunales, pero que no consigna en el expediente de esta causa, por lo que tal relación, no tiene valor probatorio alguno en le presente proceso y así se declara.

Obviamente, las oposiciones formuladas se fundamentan en problemas de titularidad y esencialmente en cuanto a la extensión de los derechos de cada propietario, los cuales no pueden ser resueltos por el juez de la expropiación, sino por los jueces de la jurisdicción ordinaria y es precisamente una vez decidida la controversia, y aportada la sentencia en estos autos, cuando corresponde a esta Corte decidir a quiénes y en que proporción, corresponde hacer el pago. Además, resulta de autos que no existe aceptación de todos los comuneros, sino que por el contrario, uno de ellos hizo oposición a la entrega del justiprecio.

Por las razones señaladas, no puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, a la conformidad con el avalúo previo manifestada por el mandatario de INVERSIONES MACARAO C.A., y en consecuencia, no procede en esta etapa del proceso, homologar el convenio emitido, ni la entrega de dinero, ni dar por concluido el procedimiento como ha sido solicitado. Así se declara.

**CPCA****3-7-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Respecto a las demás denuncias formuladas por la ciudadana ERNESTINA ALONSO DE SAPINO, observa la Corte que el artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece de manera taxativa las causales en que puede fundamentarse el expropiado para oponerse a la expropiación, a saber: a) violación de la Ley y b) que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que está destinada.

De la lectura del escrito de contestación presentado por la señora de Ernestina Alonso de Sapino, se evidencia que nada alegó acerca de la segunda causal referida a la expropiación parcial, sino que solo se refiere a la violación de ley. En este orden considera, que tal violación, está constituida por: 1) “un vicio en el elemento motivos del acto” porque se determinaron tierras no susceptibles por su ubicación de servir para la obra de utilidad pública mencionada en el decreto de expropiación; 2) Falso supuesto de hecho porque la obra no existe, y en consecuencia no puede existir una segunda etapa, de una obra que no tiene construida la primera y 3) desviación de poder porque el Decreto de Expropiación es del 07-05-93 y es ahora cuando se inicia el juicio respectivo.

De acuerdo con reiterada y pacífica jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, la violación de ley a que se refiere la norma antes citada de Ley especial de la materia, no está referida a cualquier ley, sino a aquellas que regulan el procedimiento expropiatorio, y es precisamente esta normativa especial la que no permite al propietario del bien objeto de expropiación, discutir acerca de la conveniencia de ubicación de las obras de utilidad pública, pues solo al Estado corresponde determinar las razones de conveniencia, oportunidad y ubicación para su construcción. En cuanto al alegato de la inexistencia de la obra, puede constarse que no se encuentra ajustado a la verdad, pues de la inspección Judicial debidamente notificada a la señora Ernestina de Sapino, se evidencia que la primera etapa de la obra en referencia, ya está construida. En el acta de Inspección aludida, que cursa en autos, quedó constancia de que “...se observa la construcción del embalse Macarao, que tiene aproximadamente un setenta (70) por ciento de construido...” (folio 238 vto. del expediente)

El argumento de la expropiada en relación a que existe desviación de poder, porque el decreto de expropiación es de mayo del 1993, y es ahora cuando se inicia el juicio y no se ha hecho obra alguna, en criterio de la Corte, carece totalmente de fundamento. En efecto, la desviación de poder significaría en este caso, que la Administración (ente expropiante) estaría utilizando la potestad expropiatoria para lograr una finalidad distinta a la expropiación misma, respecto de lo cual la expropiada nada alegó ni probó, en las oportunidades procesales correspondientes.

De las actuaciones cursantes en autos, se evidencia que el representante de la República, diligentemente introdujo la solicitud el 29 de Julio de 1993, esto es, a dos meses y unos días de la publicación del Decreto de expropiación y de este y del escrito presentado se deriva que la finalidad perseguida es lograr la adquisición del bien indicado, mediante el proceso de expropiación. Por las razones expuestas, la Corte desestima por improcedente la oposición formulada por la ciudadana Ernestina Alonso de Sapino y así se declara.

c. *Sentencia*a.º *Carácter declarativo***CPCA****12-12-96**

Es claro entonces que, en el caso de autos, existiendo coincidencia entre los linderos señalados en la solicitud de expropiación total, y los linderos reales del inmueble, la extensión real del área de terreno comprendida en esos linderos no tiene ninguna incidencia sobre el alcance (total o parcial) de la expropiación y, en consecuencia, la oposición formulada por la empresa expropiada, bajo el alegato de que la cabida real del inmueble es mayor a la indicada por la C.A. METRO DE CARACAS en su solicitud de expropiación, debió ser desestimada por el *a quo*, en virtud de que ese argumento no guardaba relación con ninguna de las causales de oposición establecidas -taxativamente- en la Ley de Expropiación (artículo 26).

Sin embargo, el Juzgado segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en lugar de desechar la oposición de la parte expropiada, entró a conocerla y, luego de una revisión documental, declaró que la extensión real de inmueble expropiado es, en realidad, de 2.531,46 M<sup>2</sup>, con lo cual violó, por falta de aplicación, el artículo 26 de la Ley de Expropiación. Así se decide.

De igual modo se violó -por falta de aplicación- el artículo 35 de la Ley de Expropiación, pues, como bien lo advirtió el ente expropiante en su escrito de formalización, de acuerdo con esa norma, la fijación exacta del área que abarca el inmueble expropiado es una tarea que corresponde a la Junta de Expertos encargados de practicar el avalúo definitivo. Se trata, por lo tanto agrega esta Sala- de una actividad inherente a la segunda etapa del proceso expropiatorio, que no podía ser decidida en la sentencia dictada por el *a quo* de conformidad con el artículo 29 de la Ley que regula la materia pues, como se ha dicho antes, esa decisión estaba llamada a decidir, únicamente, sobre la legalidad y alcance (total o parcial) de la expropiación solicitada.

En ese sentido, cabe recordar el criterio fijado por esta Sala en decisión de fecha 10 de diciembre de 1992 (Juicio Corporación Caracas, S.A. Exp. 5.989), en la cual señaló:

“...En todo procedimiento expropiatorio, la sentencia que corresponde dictar al Tribunal de la causa, conforme al último aparte del artículo 29 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, es una “decisión que únicamente tiene como contenido, por una parte, decida si existe la necesidad de expropiar determinados bienes objeto del procedimiento y, por la otra, la estimación o desestimación de las oposiciones formuladas si las hubiere”. (Allan R. Brewer-Carías: “*Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derechos Administrativo*”, Tomo VI, Propiedad y Expropiación).

(...) Por otra parte, añade dicho autor, opinión que comparte esta Sala, que la sentencia, en el juicio de expropiación, “no tiene efecto traslativos de dominio del expropiado a la entidad expropiante, sino que esta traslación sólo se produce a-posteriori, con el pago de la indemnización”, lo que lleva a afirmar que la sentencia en el juicio expropiatorio sólo *tiene carácter mero-declarativo en relación a si procede o no la expropiación, pudiendo además declarar con o sin lugar las oposiciones intentadas contra ella.*

Conforme a lo anterior, no es posible afirmar, como lo hace la parte solicitante, que el Tribunal de la causa en su sentencia del 24 de abril de 1986 haya pronunciado y declarado con efecto de cosa juzgada que el lote de terreno objeto de la expropiación en cuestión tuviera realmente una superficie de 27.777,60 mts<sup>2</sup>, pues la sentencia en referencia sólo tenía carácter mero-declarativo en relación a su procedía o no la expropiación sin que pudiera pronunciarse sobre los elementos inherentes al bien expropiado (entre ellos la superficie), por ser esta una materia que competía a los peritos que oportunamente efectuarían el correspondiente estudio para la determinación del justiprecio. En efecto, la ley impone a los peritos el deber de especificar la superficie real del inmueble expropiado, y ello por no admitir el legislador como válidos, de manera incondicional, las dimensiones que aparecen indicadas en el documento de adquisición del bien, pues podrían no corresponder al área verdadera objeto de expropiación...” (Resaltado de esta Sala)

Según se evidencia del fallo citado, la determinación sobre el área del inmueble expropiado es una tarea de la junta de expertos, por disponerlo así el artículo 35 de la Ley de Expropiación. De modo que, el fallo apelado, al hacer esa determinación, incurrió en un error de juzgamiento desde que dejó de aplicar la referida disposición legal. Así se declara.

Precisado lo anterior, pasa la Sala a verificar si la falta de aplicación de los artículos 26 y 35 de la Ley de Expropiación constituye, en el caso examinado, un vicio capaz de provocar la revocatoria de la decisión apelada o si se trata por el contrario, de una infracción susceptible de ser corregida por esta Alzada. Para ello, es menester averiguar si el error de juzgamiento en que incurrió el *a quo* ha sido determinante en el dispositivo del fallo que en esta oportunidad se revisa.

Al respecto, observa la Sala que la infracción de las mencionadas normas (artículo 26 y 35) de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no ha alterado el dispositivo de la sentencia recurrida, toda vez que la pretensión expropiatoria no fue modificada en forma alguna. En efecto, la C.A. METRO DE CARACAS había solicitado la expropiación total del inmueble anteriormente identificado y la sentencia apelada declaró con lugar esa solicitud (folio 392, vto.)

En consecuencia, la falta de aplicación de los artículos 26 y 35 de la Ley de Expropiación no ha sido determinante en el dispositivo del fallo apelado y, por ende, esta sala debe limitarse a corregir tal infracción, sin revocar la decisión recurrida.

En tal virtud, ratifica esta Alzada la *expropiación total* del lote de terreno ubicado en Jurisdicción del Municipio Petare, Distrito sucre del Estado Miranda que integraba, junto con otros lotes, la antigua hacienda denominada “Estancia Los Nardos”, distinguido con el N° 3 del Plano respectivo, y comprendido en los siguientes linderos: “*Norte*, con terrenos de la Avenida Boyacá, tramo de enlace con la Autopista del Este. *Sur*, con una longitud aproximada de 46,46 mts., en recorrido en parte 8,51 mts. Con la Avenida Francisco de Miranda y en parte 37,95 mts., con inmueble propiedad de la Municipalidad del distrito Sucre del Estado Miranda y *Oeste*: con terrenos de la Avenida Boyacá, tramos de enlace con la Autopista del Este”. Así se declara.

De otra parte, a modo de corregir la infracción de los 26 y 35 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública y Social, esta Sala deja sin efecto el pronunciamiento del fallo apelado sobre el área real del inmueble expropiado e instruye a los expertos que habrán de realizar el avalúo definitivo para que establezcan la cabida real de dicho inmueble -antes identificado- en su dictamen pericial, tal como lo ordena el referido artículo 35. Así se decide.

b'. *Ejecución*

CSJ-SPA (802)

3-12-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En segundo lugar, se somete a esta Corte la consideración sobre la legalidad de la actuación del *a quo* por lo que respecta a su potestad para dictar un nuevo auto, modificando lo originalmente proveído y ordenando la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Al respecto se observa:

El artículo 15 del Código de Procedimiento Civil prevé, lo siguiente:

“Los Jueces garantizarán el derecho de defensa, y mantendrán a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencia ni desigualdades y en los privativos de cada una, las mantendrán respectivamente, según lo acuerde la Ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género”.

Esta disposición tiene por objeto, evidentemente, evitar discriminaciones y prevenir se cometan actos de injusticia en contra de alguna de las partes en juicio y que se respete la condición y el carácter con que actúa cada uno en el proceso. Así, la disposición antes citada persigue el respeto a los beneficios que la ley establece o pueda establecer para alguna de las partes en el proceso, es decir, que la posición jurídica de éstas nunca se vea desprotegida y puedan litigar en igualdad de condiciones, conservando las prerrogativas que la ley les pueda conceder.

Ahora bien, el juez además de garante del respeto al derecho de defensa y del principio de igualdad de las partes, también es rector del proceso. En ese sentido, el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil dispone:

“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 su validez.

“En ningún caso se declarará la nulidad si el acto ha alcanzado el fin al cual estaba destinado”.

La citada norma, en procura del apego a derecho del proceso, otorga a los Jueces potestades para corregir las deficiencias del proceso que pudieren acarrear la nulidad de los actos procesales posteriores. Al respecto la jurisprudencia de esta misma Sala, ha dejado establecido que.

“El Código de Procedimiento Civil consagra una norma, el segundo párrafo del artículo 206, inspirada en el principio *‘in dubio pro actione’* o, más ampliamente, en la orientación del proceso a la composición rápida y segura de los litigios, aunque sin lesión del derecho a la defensa, y con vista al esclarecimiento de los hechos y del derecho sustantivo (artículo 10, 12 y 15 *ejusdem*). Conforme a tales criterios orientadores - principios generales de derecho, recogidos por la misma ley- debe el juez tender a concluir el proceso hasta su resolución a fondo con el mayor volumen posible de elementos de juicio, pero sin detenerse en consideraciones de mera forma, ni -al mismo tiempo- desnaturalizar la esencia de los actos (primer párrafo del artículo 206) ni su sucesión legal, y sin lesionar la celeridad ni la seguridad -en especial el derecho a la defensa- que

inspiran y dan sentido a esas mismas formas” (Auto de esta Sala de fecha 21 de mayo de 1991 -Aldacenia del Socorro González vs. Banco Industrial de Venezuela - Exp. 4.691).

En efecto, los jueces, se hallan en la obligación de asegurarse de que todos los actos del proceso guarden las debidas garantías a las partes en litigio, sin que puedan, bajo ese pretexto, anular los actos que han cumplido su finalidad o afectar la celeridad y seguridad jurídica en el proceso. En uso de la potestad correctora debe tener por finalidad esencial prevenir la nulidad de cualquier acto procesal y la salvaguarda de los derechos de las partes de conformidad con el artículo 15 del Código de Procedimiento Civil, es decir, procurando no sólo la igualdad de las partes en contención, sino, preservando las prerrogativas que la Ley les pueda conceder y las normas procesales aplicables a cada una de éstas.

En ese sentido, era necesario que el *a quo* tomara en consideración las especialísima reglas que prevé la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la ejecución de sentencias condenatorias contra los entes municipales, el cual encuentra su fundamento en el respecto al principio de legalidad presupuestaria.

En efecto, en un total apego a dicho principio, la ejecución de sentencias condenatorias al pago de sumas de dinero en contra de un Municipio se halla indefectiblemente vinculado a la existencia de un crédito presupuestario que autorice dicho pago y, así se desprende del artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual prevé lo siguiente:

“Los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias equivalentes, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria.

“(....)”

La norma antes transcrita consagra el principio de legalidad presupuestaria, por lo que atañe a los presupuestos municipales; ella no es otra cosa que la extensión a nivel municipal del principio general consagrado en el artículo 227 de la Constitución que establece que no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto.

La imposibilidad de ejecutar una sentencia condenatoria contra un Municipio, de conformidad con el régimen previsto en el Código de Procedimiento Civil, deviene precisamente de la vigencia del principio de legalidad presupuestaria, conforme al cual le está vedado a la entidad municipal efectuar erogaciones que no tengan asignada una partida dentro del presupuesto de gastos.

Ante esa circunstancia, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contempló un procedimiento especial para que las sentencias condenatorias que sean dictadas contra los Municipios pudieran ser ejecutadas. En ese sentido, el artículo 104 de ese sentido, el artículo 104 de ese instrumento legal, previene lo siguiente:

“Cuando el Municipio o el Distrito resultare condenado en juicio, el tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, quien dentro del término señalado por el Tribunal, deberá proponer al Concejo o Cabildo la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada por el

interesado o el Municipio no hubiere presentado alguna, el tribunal determinará la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

“1° Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal a petición de parte interesada, ordenará que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado. El monto que se ordene pagar, se cargará, a una partida presupuestaria no imputable a programas.

“El monto anual de dicha partida no excederá del cinco por ciento (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio o Distrito.

“Cuando la orden del Tribunal no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento pautado en el Código de Procedimiento Civil (...)”.

Se trata de un procedimiento que, en un todo ajustado el principio de legalidad presupuestaria, dispone la vía específica para la ejecución de los fallos que impongan a las entidades municipales la obligación de cancelar sumas de dinero. La importancia de esa norma radica, precisamente, en que establece un punto de equilibrio entre la garantía de tutela judicial efectiva (cuya manifestación más palpable se encuentran en la posibilidad de ejecutar los fallos) y el principio de legalidad presupuestaria (cuyo enunciado más elemental a nivel municipal, establece que el Alcalde no puede acordar ningún gasto ni pago para el cual no exista previsión presupuestaria.

Así, cuando una entidad municipal resulte condenada en juicio al pago de una suma de dinero, el tribunal a cuyo cargo está la ejecución de la sentencia, deberá proceder de la manera siguiente:

a.- deberá notificar al Alcalde del fallo.

b.- el Alcalde, en el término que le señale el tribunal, propondrá al Concejo Municipal la *forma y oportunidad* de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia.

c.- la parte interesada, previa notificación, deberá aprobar o rechazar la propuesta del Alcalde. En caso de ser rechazada dicha propuesta, el tribunal fijará un nuevo plazo para presentar una nueva proposición.

d.- si esta última propuesta tampoco fuere aprobada por el interesado o el Municipio no hubiere presentado alguna, el Tribunal, a petición de la parte interesada, ordenará que se incluya el monto a pagar en la partida respectiva en el próximo o próximos presupuestos, para lo cual el Tribunal remitirá al Alcalde copia de lo actuado. El monto que se ordene pagar se cargará a una partida presupuestaria no imputable a programas.

Asimismo debe tomarse en cuenta que el monto anual de dicha partida no deberá exceder del cinco (5%) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio.

e.- sólo en el supuesto de que la orden del Tribunal no fuere cumplido o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a solicitud de la parte interesada, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil.

De manera que la ejecución de la sentencia por los medios previstos en el Código de Procedimiento Civil, debe venir precedida por el agotamiento de varias fases o instancias a las que necesariamente se debe acudir para obtener la ejecución de fallo condenatorio.



El establecimiento y la aplicación de una vía específica para la ejecución de fallos condenatorios contra los Municipios no proviene de un capricho del legislador o del Juez, por el contrario, proviene de una doble necesidad. En primer lugar, que las sentencias que se dicten contra los Municipios puedan ser ejecutadas a satisfacción de la parte vencedora y, en segundo lugar, que el procedimiento de ejecución no perjudique el equilibrio presupuestario de dichas entidades territoriales.

Es fácil advertir entonces que el *a quo* estaba en la obligación de ordenar la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por cuanto dicho artículo contempla el procedimiento especial para la ejecución de sentencias contra las entidades municipales, como es el caso de autos.

Ahora bien, alega el apelante que el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal resulta inaplicable al caso de autos. Fundamenta su aseveración señalando que el Municipio es el ente expropiante y, por tanto, no es la parte condenada en juicio. Al respecto se observa:

La exigencia de que se siga el procedimiento de ejecución de conformidad con el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no parte de consideraciones de índole procesal, por el contrario, es el principio de legalidad del presupuesto de gastos el que obliga al Juez a ordenar la ejecución de la sentencia de conformidad con el referido artículo 104.

En efecto, el pago de la indemnización expropiatoria en la forma que exige el apelante obligaría a entidad municipal a efectuar un gasto no contemplado en su presupuesto de gastos, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 142 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En virtud de lo antes señalado, es claro que la conducta del *a quo* estuvo ajustada a derecho y no quebrantó ninguna norma procesal. La potestad correctora del Juez en el proceso establecida en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil, lo autoriza a ordenar la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para que la entidad municipal expropiante cancele al expropiado la indemnización expropiatoria, sin que ello implique un menoscabo o una disminución de los derechos del expropiado o una violación de los principios generales del proceso.

Ciertamente, sólo mediante la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, podía asegurarse la preservación del principio de legalidad presupuestaria y -lo que es más importante- el pago efectivo de la indemnización expropiatoria acordada. Así se declara.

c'. *Cosa juzgada formal*

**CSJ-SPA (802)**

**3-12-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Corresponde a esta Sala, en primer lugar, decidir respecto a la supuesta violación, por parte del *a quo*, del artículo 272 del Código de Procedimiento Civil y, en segundo lugar, pronunciarse sobre la posibilidad de aquél de dictar un nuevo auto ordenando la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal al caso de autos.

Al respecto se observa:

1.- Alega el apelante en primer lugar, que el *a quo* al dictar el auto apelado infringió la disposición contenida en el artículo 272 del Código de Procedimiento Civil.

Expresa el formalizante que el *a quo*, luego de haber ratificado a la municipalidad la orden de dar respuesta a la solicitud de ejecución, decidió aplicar un nuevo criterio, disponiendo la aplicación del artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal para la ejecución de la sentencia, dejando sin efecto el procedimiento de ejecución que se seguía anteriormente.

Ahora bien, el artículo 272 del Código de Procedimiento Civil prevé lo siguiente:

“Ningún Juez podrá volver a decidir la controversia ya, decidida por una sentencia, a menos que haya recurso contra ella o que la Ley expresamente lo permita”

El legislador del código adjetivo civil, mediante la norma transcrita previó uno de los principios fundamentales del derecho procesal: la cosa juzgada formal, es decir, la autoridad y eficacia que adquiere la sentencia por haber precluido, sea por consumación o falta de actividad oportuna, los recursos que contra ella concede la Ley.

En efecto, la precitada disposición prevé una obligación para el Juez de abstenerse de emitir nuevos pronunciamientos respecto de las materias que ya hubiere decidido con anterioridad. Así, el principio de la cosa juzgada formal, se configura como una garantía para la seguridad jurídica de las partes en el proceso, desde que impide que los asuntos ya decididos puedan volver a ser planteados ante los órganos jurisdiccionales.

Respecto de la cosa juzgada formal, la jurisprudencia ha expresado lo siguiente:

“Dentro de los principios fundamentales, además de la independencia de la autoridad judicial el de la igualdad de las partes ante la Ley, el de la contradicción, el de la publicidad del proceso, etc., existe el principio de la cosa juzgada (...) el principio de la cosa juzgada se deduce del carácter absoluto de la administración de justicia: ‘... Significa que una vez decidido, con las formalidades legales, un litigio entre determinadas partes, éstas deben acatar la resolución que le pone término sin que le sea permitido plantearlo de nuevo. De lo contrario, la incertidumbre reinaría en la vida jurídica y la función del Juez se limitaría a la de un buen componedor, con la consecuencia de que esa intervención o determinación no podría imponerse como obligatoria definitivamente. El proceso estaría siempre sujeto a revisión o modificación, lo que haría imposible la vida jurídica...’” (Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 29 de octubre de 1992; Exp. 90-676).

La cosa juzgada formal viene a asegurar la imposibilidad de revisar un asunto luego de que éste haya sido decidido. Sin embargo, debe advertirse, que la cosa juzgada formal es un atributo propio de las sentencias -definitivas e interlocutorias- y no gozan de ese carácter los demás actos del proceso.

Ciertamente, no se predica de los demás actos del proceso el carácter de cosa juzgada, ante por el contrario, trátase de una característica atribuible únicamente a las sentencias, es decir, de aquellos actos en los cuales “el juez cumple la obligación jurisdiccional derivada de la acción y del derecho de contradicción, de resolver sobre las pretensiones del demandante y las excepciones de mérito o fondo del demandado”. (Vid. DEVIS ECHANDIA, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*. Edit ABC. Bogotá, 1985 p. 457).

La Sentencia, tal como lo ha expresado la doctrina y la jurisprudencia, es el acto mediante el cual el Juez, en una cabal exposición de las razones de hecho y de derecho que fundan su decisión, soluciona y compone el litigio que le han presentado. Luego de producirse la decisión, las partes quedan vinculadas por la resolución del Tribunal y con la obligación de acatar lo que el órgano jurisdiccional haya dispuesto.

Los autos, a diferencia de la sentencia, se limitan a ejecutar un trámite legalmente establecido, indispensable para la continuación o terminación del proceso; es decir, su función dentro del proceso, es servir como vínculo o vía de apertura entre sus diversas fases.

Al respecto, la doctrina ha expresado que los autos son providencias interlocutorias dictadas por el juez en el curso del proceso, en ejecución de normas procesales que se dirigen a este funcionario para asegurar la marcha del procedimiento, pero que no implican la decisión de una cuestión controvertida entre las partes (COUTURE, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*. Edit. Depalma. Buenos Aires, 1985).

Síguese de lo anterior, que se trata de actos dictados por el juez en ejecución de normas adjetivas, es decir, aun cuando provengan de peticiones o solicitudes de las partes, es la propia ley procesal la que prevé los casos, las oportunidades y los supuestos en que es procedente dictar un auto. De otra parte, son actos que no comprometen el destino del asunto sometido a debate por las partes; de manera que no constituyen una decisión del Tribunal sobre la materia en litigio.

d. *Desistimiento*

**CPCA**

**1-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

**En los juicios de expropiación no es necesario notificar a la otra parte a los fines de la validez del desistimiento efectuado por el representante de la República.**

Dispone el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

“Los funcionarios a que se refiere el artículo 41 de esta ley no podrán convenir, desistir, transigir ni comprometer en árbitros, sin la previa autorización por escrito del órgano competente del Ejecutivo Nacional”.

De modo que además de tenerse presente los principios generales que respecto del desistimiento consagran los artículos 263, 264, 265 del Código de Procedimiento Civil, ha de evaluarse para la homologación de un desistimiento de un procedimiento en el cual sea parte la República, el cumplimiento de los requisitos de la citada norma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En el presente caso, observa la Corte que en lo referente a la representación del ente expropiante -la República- la misma se encuentra debidamente acreditada en autos.

Por otra parte, en lo que respecta a la autorización del órgano competente del Ejecutivo Nacional para el cumplimiento de tal actuación, en el oficio poder N° 111904 de fecha 19 de mayo de 1992, el Procurador General de la República, de conformidad con las instrucciones que le impartiera el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en oficio N° 43.18.03.01.1546 de fecha 7 de junio de 1991, delegó en la abogada Dolores Dávila Olivares, entre otros, poder especial pero amplio y bastante para que desistieran del procedimiento de expropiación del inmueble propiedad de los ciudadanos Douglas Samaniego Hernández y Martha Raquel Padilla de Samaniego.

En cuanto a lo previsto en el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil, el desistimiento ocurrió después del acto de contestación de la demanda, es decir, después de vista la causa, para cuya efectividad se necesita el consentimiento de la parte contraria según lo establecido en la mencionada disposición.

Ahora bien, cabe destacar, que tratándose de un juicio de expropiación no hace falta el consentimiento de la otra parte para poder desistir, ya que por el carácter especial del juicio de expropiación y de su función de satisfacer el interés general, de facilitar la ejecución de las obras y de actividades de utilidad pública que sólo la Administración Pública está en capacidad de juzgar.

Esta Corte en sentencia de fecha 15 de junio de 1982 con ponencia del Magistrado R. J. Duque Corredor, sostuvo lo siguiente:

“En efecto, la entidad expropiante, en este caso la Nación, está facultada por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (Artículos 1 y 2) para intentar los juicios expropiatorios con el objeto de realizar obras y actividades de utilidad pública, cuya finalidad es proporcionar a la Nación en general, bienes o usos en beneficio común. La expropiación, pues, constituye el ejercicio por parte de la Administración de una potestad pública, que le permite apoderarse de determinado bien de los particulares por motivos de interés público o de interés social, como lo señala el artículo 101 de la Constitución. Dicha potestad de apoderamiento forzoso de propiedades privadas por los motivos señalados, procede, en palabras de nuestro Máximo Tribunal, “por las buenas o por las malas” (sentencia de la Corte Federal y de Casación, Sala Federal, de fecha 14 de marzo de 1952, Gaceta Forense, N° 10, págs. 132 y 134). Por esta razón la potestad expropiatoria no puede ser discutida por los particulares, ni resulta una obligación para la Administración.

Tercero: Por lo tanto, resulta contrario a la naturaleza de la acción expropiatoria, que la entidad expropiante quede “sujeta como un particular cualquiera, dentro del juicio civil, al consentimiento de la parte demandada para poder desistir del procedimiento de la parte demandada para poder desistir del procedimiento que ha intentado, cuando razones de orden económico y social lo obligan a ello en determinado juicio de expropiación, habida cuenta de que la finalidad de la negativa del consentimiento por parte del demandado es, justamente, el de que el proceso continúe y llegue a su término” (sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 27 de junio de 1963).

En este sentido, puede concluirse, que si la entidad expropiante “está facultada por la ley para iniciar nuevamente el juicio expropiatorio, carece de sentido el que tenga que obtener la autorización del demandado para poder volver a plantear la acción procesal; y que en el caso contrario, es decir, cuando el demandado niega la autorización para el retiro del procedimiento, el expropiante quede absolutamente imposibilitado para demandar otra vez en expropiación” (Sentencia citada).

Por lo expuesto, en criterio, en criterio de esta Corte, la República puede desistir del procedimiento mientras el juicio no haya concluido en el pago de la indemnización, si el interés público o social lo aconseja, y bien puede volver a iniciarlo, si ese mismo interés así lo justifica. En consecuencia, el desistimiento en los procesos expropiatorios puede darse válidamente, aún en caso de negativa de los demandados (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 24 de febrero de 1965).

Así la cosas resulta claro para esta Corte que no es necesario notificar a la otra parte a los fines de la validez del desistimiento que hizo el representante de la República en el presente juicio expropiatorio, en consecuencia resulta procedente el referido desistimiento, por lo que a juicio de esta Corte se encuentran cumplidos todos los extremos legales para la homologación del desistimiento solicitado por la representación de la República. Así se decide.

En atención a las presentes consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara HOMOLOGADO el desistimiento realizado por la abogada Dolores Dávila Olivares, sustituto del Procurador General de la República.

C. *Justiprecio*

**CPCA**

**1-8-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

El informe de los expertos está comprendido en tres partes, a saber: 1) Informe de Avalúo, 2) Plano de ubicación del terreno, Fotografías.

En el primer punto a que se refiere el informe de avalúo, los expertos hacen una descripción detallada del inmueble, su ubicación, topografía, etc., todos debidamente motivados.

En el punto 4 del informe de avalúo referente a la determinación del valor, los expertos hacen un análisis claro y motivado para la determinación del valor y expresan: "...Luego de las actividades descritas, la Comisión de Avalúo procedió a determinar el valor a aplicar el terreno objeto de avalúo, basándose para ello en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, específicamente el referido al elemento de juicio de los Precios Medios de Inmuebles similares, con los criterios de la Corte Suprema de Justicia respecto a la actualización de los mencionados precios medios". Como se observa los expertos adecuan su informe a los criterios recientes de esta Corte como de la Corte Suprema de Justicia.

En el punto 4.1 "valor fiscal declarado o aceptado por el propietario", los expertos hacen las siguientes consideraciones:

"Según información suministrada por la Oficina Municipal del Distrito Zaraza del Estado Guárico, el valor catastral de este inmueble no aparece en sus archivos debido a que su uso es Rural. Así mismo según, Planilla Sucesoral N°. 151 del Ministerio de Hacienda, Administración de Rentas-Departamento de Sucesiones de fecha 9 de marzo de 1.993, el referido inmueble fue declarado por la cantidad de DOS-CIENTOS CINCO MIL OCHOCIENTOS OCHENTA BOLIVARES CON 00/100 (Bs. 205.880,00), la Comisión de peritos acordó asignarle un valor fiscal declarado, el 1% en la ponderación final del Justiprecio".

Como es evidente los expertos se atuvieron al valor fiscal dado por la planilla sucesoral, cabe destacar que los mencionados expertos siguieron los criterios de esta Corte y así se declara.

Otros de los puntos referentes al valor establecido en los actos de transmisión del inmueble, realizados por los menos seis (6) meses antes de la fecha del decreto de expropiación, los expertos hacen el siguiente análisis al respecto y concluye que "área aproximada, que forman parte de mayor extensión 581-Has por la cantidad de Bs. 212.480,00".

Los peritos acuerdan tomar estos Actos de Transmisión y asignarle un valor del 1% en la ponderación del justiprecio.

"ACTOS DE TRANSMISION Bs. 212.480,00".

Respecto a los “precios medios a que se hayan vendido inmuebles similares en los doce meses anteriores a la fecha del decreto de expropiación”, los expertos hacen una larga exposición y establecen en que “Respecto a este elemento de juicio, la comisión acordada en descartar la consideración de los PRECIOS MEDIOS de compra-venta de inmuebles similares en los doce (12) meses superiores a la fecha del Decreto de expropiación, esto es, entre 1966-1969 y 27-5-1970 por cuanto estima que el lapso transcurrido entre esas fechas y el presente conlleva a que semejantes muestras no sean representativas de los precios actuales del mercado inmobiliario”.

En su lugar, los peritos se acogen a la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el sentido genérico de que “Siempre que existan a la disposición Precios medios actuales, deben ser tomados en cuenta para la determinación del justiprecio. Es evidente que el empleo de este procedimiento permite obtener resultados más precisos y rigurosos desde el punto de vista metodológico, o en otras palabras, más gastados a la realidad presente”.

Por su parte dicen los expertos:

“Al efecto del examen efectuado en los libros de otorgamiento llevados por la Oficina Subalterna de Registro Público del Distrito de Zaraza del Estado Guárico, se obtuvieron los siguientes datos relacionados con operaciones de compra-venta de inmuebles constituidos por terrenos, que de una u otra forma son lo más similar posible al bien objeto de este avalúo, tanto en ubicación como en uso, por lo cual procedimos a actualizarlos por tiempo al presente momento ya que es bien conocido el incremento en el valor que han sufrido los bienes inmuebles con el transcurrir de estos años, por lo cual al efecto, hemos asumido razonable el aplicar un porcentaje de actualización hasta la fecha, en el orden de un treinta y seis por ciento (36%) anual, esto es, la rata incremental que podemos considerar en la zona en la cual se encuentra circunscrito el lote de terreno el cual es objeto de este avalúo, para el ajuste por superficie se ha aplicado la regla aceptada en la practica avaluatoria para terrenos rurales, que consiste en que cada vez que se duplica la superficie se reduce o se aumenta en un 10% su precio unitario y adoptan el Promedio Ponderado, habida cuenta de las variaciones existentes en sus áreas.”

En el mencionado informe de avalúo se obtiene finalmente el valor total, según el cálculo de la ponderación valorativa, a través de los valores obtenidos en el valor fiscal, actos de transmisión y precios medios, y que da un valor total de un millón quinientos cuarenta y cuatro mil ochenta y cinco bolívares con setenta y nueve céntimos (Bs. 1.544.085,79).

Para finalizar los peritos dicen “Por todo lo anteriormente debidamente razonado y expuesto, esta comisión considera como justiprecio del bien inmueble propiedad de la sucesión JUAN BAUTISTA GUILLEN MEDINA, el cual es objeto de expropiación por parte de la Nación, la cantidad de UN MILLON QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL OCHENTA Y CINCO BOLIVARES CON 79/100 (Bs. 1.544.085,79).

D. *Indemnización, actualización e interés*

**CPCA**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Con respecto a la solicitud del abogado Oswaldo Confortti, en su carácter de apoderado judicial de los ciudadanos Alberico Pepe Carucci y Felix Garbán Castillo en fecha 14 de mayo de 1.996, a que el pago de la indemnización sea indexado, como medio de actualización de la indemnización ésta Corte estima, aplicando el criterio establecido por la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 26 de enero de 1.995 con Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez según la cual se estableció:

“... se ordena pagar a los propietarios del inmueble objeto de la expropiación a que se contrae la presente causa, el equivalente a la fecha de publicación de la presente decisión, ... (omissis).. a que se refiere el avalúo consignado en fecha 1º de junio de 1988, ... (omissis) ... por razón de lo cual se ordena oficiar al referido organismos (Banco Central de Venezuela), a los fines de que en un plazo de diez (10) días determine el índice inflacionario ocurrido en Venezuela desde el mes de junio de 1988 hasta la fecha de su publicación del presente fallo”

Ahora bien observa la Corte que la referida indemnización deberá actualizarse mediante la aplicación del promedio del índice inflacionario ocurrido en Venezuela desde la fecha de la consignación del avalúo (mes de abril de 1.996) hasta la fecha de publicación de la presente sentencia. A estos efectos deberá oficiarse al Banco Central de Venezuela a los fines de que realice la actualización acordada en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la notificación que se le haga. Así se decide.

**CPCA**

**17-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Analizando los razonamientos de los expertos y las probanzas existentes en autos, pasa la Corte a determinar la indemnización que deberá pagar la República por los bienes expropiados:

La Corte acoge el dictamen de los expertos, por considerar que el cálculo efectuado para determinar la indemnización se realizó conforme a la Ley y, en consecuencia, fija en la cantidad de ONCE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS UN BOLIVARES CON 45/100 CENTIMOS (Bs. 11.155.301,45) el monto de la indemnización a pagar por esta expropiación, y así se decide.

Con respecto al pago de los intereses correspondientes al monto de la indemnización determinada, solicitada por las apoderadas judiciales del ciudadano Ernesto Peña A., esta Corte estima que ellos proceden desde el momento en que decide la ocupación previa, ya que se priva al expropiado del goce de la cosa objeto de la expropiación, no obstante no haberse trasladado la propiedad. En tal sentido, aplicando el criterio de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de fecha 2 de agosto de 1990, expediente N° 86-6245), deberán pagarse los intereses calculado sobre la cantidad del avalúo definitivo y a la rata del 12% anual.

Al constar en autos Comisión de fecha 6 de abril de 1994 del Juzgado del Municipio Acevedo de la Circunscripción Judicial del Estado Miranda, mediante la cual pone el inmueble en posesión de la “nación venezolana” en la persona de su representante, estima la Corte que los intereses han de pagarse desde la referida fecha. Así se declara.

**IX FUNCIONARIOS PÚBLICOS**1. *Régimen Legal*A. *Funcionarios excluidos del ámbito de Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa***CPCA****13-8-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

**Los Funcionarios en comisión del servicio exterior sometidos al régimen estatutario definido en la Ley del Servicio Exterior se encuentran excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.**

Siendo la competencia un asunto que indudablemente interesa al orden público, puede en cualquier estado del proceso ser revisada, aún de oficio, conforme lo ha destacado la jurisprudencia reiterada y pacífica del Supremo Tribunal de la República y de esta misma Corte. Por consiguiente, debe procederse a examinar lo atinente a la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de la presente causa y a tal efecto se observa:

Dispone el artículo 122 de la Constitución lo siguiente:

“Artículo 122: La Ley establecerá la Carrera Administrativa mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión, retiro de los empleados de la Administración Pública Nacional, y proveerá su incorporación al sistema de seguridad social. Los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.

Todo funcionario o empleado público está obligado a cumplir los requisitos establecidos por la Ley para el ejercicio de su cargo”.

La norma constitucional transcrita fue desarrollada posteriormente por la Ley de Carrera Administrativa, que no sólo restableció un verdadero estatuto para los funcionarios al servicio de la Administración Pública Nacional, sino todo un sistema de administración del personal al servicio del sector público.

En cuanto a su ámbito de aplicación, sin embargo, la propia Ley de Carrera Administrativa expresamente excluyó -en su artículo 5- a tres categorías de funcionarios los adscritos a los Poderes Legislativo y Judicial, dada su no pertenencia a la Administración Pública; los obreros al servicio del Estado, en razón de no ostentar la condición de empleados y, por último, aquellos trabajadores que si bien son funcionarios de la Administración Pública están regulados por un estatuto propio, como es el caso de los funcionarios amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior.

Al analizar el contenido de la Ley del Personal del Servicio Exterior, que es la que efectivamente regula el estatuto de los funcionarios comprendidos en esta excepción, se aprecia que, según, su artículo 1, el personal del servicio exterior se clasifica en personal de carrera, personal en comisión y personal técnico y auxiliar.



De lo anterior se desprende que, si bien es cierto que la mayor parte de sus normas están dirigidas a regular al personal de carrera (que es aquél que ingresa al servicio diplomático, consular o interno mediante concurso de oposición), no lo es menos que el personal en comisión, es decir, el conformado por los funcionarios que desempeñan cargos reservados al personal de carrera pero que no están calificados como tales por no haber ingresado al servicio exterior mediante concurso de oposición, según la definición dada en el artículo 66 de la Ley, también está regulado por la mencionada Ley del Personal del Servicio Exterior.

Efectivamente, el personal en comisión no sólo está definido en dicha Ley, sino que en ésta se establece el estatuto aplicable al mismo, ya que en su artículo 67 se dispone la aplicación, por remisión de una serie de incompatibilidades, derechos (vacaciones y licencias; situaciones accidentales; viáticos; sueldos y asignaciones complementarias) y deberes y prohibiciones especiales.

La posición sobre la cual se ha sostenido que al personal en comisión le es aplicable la Ley de Carrera Administrativa reposa sobre el argumento de que la expresión “amparados” utilizado en el antes transcrito numeral 2 del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa, debe ser entendida como referida específicamente al derecho a la estabilidad, del cual disfrutaban los funcionarios del personal de carrera, pero no los funcionarios del personal en comisión; de tal interpretación se deduce que estos últimos no están “amparados” -como sinónimo de “protegidos” o “favorecidos” por la mencionada Ley del Personal del Servicio Exterior.

En criterio de esta Corte la expresión “funcionarios amparados” equivale a decir que se trata de funcionarios regulados o sometidos a un régimen jurídico o estatuto de personal determinado, es decir, a un conjunto de normas que regulan las diversas situaciones relativas a los funcionarios públicos derivadas de su relación de empleo público y no, que dichos funcionarios están “amparados” por unos derechos específicos, concretamente la estabilidad en el cargo, y que la circunstancia de no gozar de dicho beneficio obliga a excluirlos de su estatuto propio y someterlos al régimen general previsto en la Ley de Carrera Administrativa, con lo cual se contraría el principio de la aplicación preferente de la Ley especial sobre lo general.

De modo que, al estar los miembros del personal en comisión sometidos al régimen estatutario definido en la Ley del Personal del Servicio Exterior -independientemente de que el específico estatuto que le es aplicable difiera en algunos aspectos del aplicable al personal de carrera-, es indudable que se encuentra incluidos en la excepción prevista en el numeral 2º del artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa.

B. *Régimen de los empleados del Banco Central de Venezuela*

**CSJ-SPA (637)**

**10-10-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Varios vs. Banco Central de Venezuela

Visto que los impugnantes alegan la violación de determinadas normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa, se hace imperioso examinar el carácter de funcionarios públicos de los empleados del Banco Central de Venezuela.

Ciertamente, la Ley del Banco Central de Venezuela prevé en su artículo 109 que los funcionarios o empleados del Banco Central de Venezuela tendrán el carácter de funcionarios públicos; sin embargo, éstos no se rigen por el estatuto general de los funcionarios

públicos de la Administración Pública Nacional, sino que la Ley que crea el Banco Central de Venezuela estableció la competencia del Directorio, para dictar el estatuto de personal que regulara el régimen de carrera de sus funcionarios y empleados, contenido de normas de ingreso, ascenso, traslado, régimen disciplinario y en general normas de administración de personal.

El Estatuto de los Empleados del Banco Central de Venezuela es un conjunto orgánico de normas que establece los deberes y obligaciones de sus funcionarios y empleados, que tiende a lograr certeza y seguridad entre ellos y la Institución. En tal virtud, resulta ser un estatuto especial cuyos destinatarios son los funcionarios de la Institución, aplicable con preferencia a la Ley de Carrera Administrativa, que resulta ser un cuerpo normativo general.

En otras palabras, a estos funcionarios y empleados, a pesar de su condición de funcionarios públicos no le son aplicables las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa, por lo que mal puede prosperar el alegato de los recurrentes respecto a la violación de dicho cuerpo legal.

### CPCA

16-7-96

#### **La normativa aplicable para la procedencia o no de la solicitud de Jubilación en el caso de los empleados del Banco Central de Venezuela es la establecida en el Reglamento de Fondo de Previsión, Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Venezuela.**

Como bien lo señalan los representantes del Banco Central de Venezuela, la normativa contenida en la Ley de Carrera Administrativa, y en especial, el concepto de antigüedad aplicable a los funcionarios de esa Institución lo es, sólo cuando se trate de suplir la ausencia de una disposición expresa. Esta supletoriedad no puede invocarse en el caso de autos, donde la normativa interna, manifestación por excelencia de la potestad reglamentaria que deriva de la Ley de creación de ese Instituto, establece supuestos precisos, que debemos analizar con abstracción de otras normas legales o reglamentarias

En efecto, consideramos que la normativa aplicable para el análisis de la procedencia o no de la jubilación en el caso de autos, es la contenida en el Reglamento del Fondo de Previsión, Pensiones y Jubilaciones de los Empleados del Banco Central de Venezuela puesto en vigencia por el Directiva de dicho Instituto el 15 de julio de 1982; tal como lo invocó el apelante cuando solicitó el beneficio de jubilación, y como lo admitió el Banco Central de Venezuela cuando decidió negar su solicitud. Esa era la normativa vigente para la fecha en que supuestamente nace el derecho a la jubilación, y que fue dictada en ejecución de la disposición especial consagrada en el artículo 119 de la Ley que lo rige.

El artículo 27 del referido Reglamento aparece transcrito por la recurrente en el folio 32 del expediente; el cual reza:

“A los efectos de las pensiones de jubilación y de invalidez previstas en este Reglamento, se computará como tiempo de servicio el número de años laborados por el trabajador en otras dependencias de la Administración Pública, Central o Descentralizada, *siempre y cuando éste hubiere prestado sus servicios al Banco Central de Venezuela durante cinco años (5), por menos*” (subrayado y negrillas de la Corte).

De la lectura de esta norma se deduce, que el análisis de esta Corte debe contraerse a si se configura o no la prestación efectiva del servicio al ente del cual se aspira el pago de la jubilación; esto es, al Banco Central de Venezuela, durante el lapso de duración de la Comisión de Servicios; pues ello es lo que determina al procedencia de dicho beneficio.

Servicio activo es, gramaticalmente hablando, aquél que se está prestando de hecho, actual y positivamente. Así, no aparece en efecto, como determinante, la eventual condición que pudiera dar origen a la prestación efectiva del servicio, como por ejemplo el carácter de encargado o interino, el que el funcionario estuviere sujeto a condición de aprobación, examen o prueba, o a ganar un concurso. De forma tal, que quien resultare ganador de un concurso para ocupar de manera definitiva un cargo en el Banco Central de Venezuela, podría obtener el beneficio derivado de la antigüedad en este Instituto, mediante el cómputo del tiempo transcurrido con anterioridad al servicio de dicho organismo en forma interina.

De la misma manera, debía computarse favorablemente el tiempo transcurrido en la función interina por razón de una comisión de servicios.

El ciudadano JOSE RAFAEL BETANCOURT trabajó en forma interina para el Banco Central de Venezuela por un período de 4 meses y 15 días, con ocasión de una comisión de servicios que, solicitada por el mismo Instituto, le fuera concedida por el Fondo de Inversiones de Venezuela.

El tipo de servicios prestados al Banco Central de Venezuela durante este tiempo, se corresponde íntegramente con las funciones que son propias del Gerente de Recursos Humanos. Ello se evidencia del folio 256 del expediente, en el cual cursa copia certificada del punto del acta de la sesión del Directorio del Banco Central de Venezuela, en la cual se “designó al Dr. José Rafael Betancourt R. como Gerente de Recursos Humanos Encargado”, atendiendo a su dilatada trayectoria profesional que, como allí se deja sentado, había discursado, en su mayor parte, en el campo de la administración de personal.

Se trata, en este caso, de una designación propiamente dicha para que el recurrente, aunque en forma interina, desempeñe el cargo sin limitaciones de ninguna naturaleza; relación esta “intuitu personae” que acarrea a su vez varias consecuencias típicas de toda relación de servicio, entre las cuales destacan la elevación de su remuneración de origen hasta alcanzar aquella que se corresponde con los servicios efectivamente prestados, ajustándose así al reconocido principio laboral según el cual: a igual trabajo corresponde igual remuneración; principio este recogido por la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 24, el cual se concretó mediante pagos que constan a los folios 257 al 274 del expediente. También se produjo la necesaria subordinación jerárquica del Gerente Encargado, a los niveles superiores y directivos correspondientes, por mandato expreso del artículo 76 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

En realidad jurídica, reconocida por la apelante, no puede ser desvirtuada por la facultad del supervisor en el organismo comitente para proceder a la apertura de procedimientos disciplinarios y para la aplicación de medidas sancionatorias; puesto que para ello pueda operar, y por requerirlo así la norma citada, se hace indispensable la iniciativa expresa del superior real y actual en el organismo receptor.

El inicio de estas actividades tuvo lugar el día 1° de septiembre de 1989, tal como se evidencia del oficio suscrito por el Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela cuya copia certificada corre inserta al folio 308; y fue prorrogada a petición del Instituto Emisor hasta el 15 de enero de 1990, en virtud de la “eficiencia” con que prestó sus servicios el funcionario comisionado, lo cual aparece demostrado con los recaudos cursantes a los folios 309 y 310 del expediente.

No cabe duda de que el ciudadano JOSE RAFAEL BETANCOURT prestó efectivamente servicios en el Banco Central de Venezuela como gerente de Recursos Humanos Encargado, desde el 1º de septiembre de 1989, hasta el 15 de enero de 1990, lo cual configura un total de 4 meses y 15 días, lapso que debe sumarse al tiempo de servicio anteriormente prestado al Banco (2 años, 3 meses y 14 días, conforme a la liquidación que corre certificada al folio 275) y al que cumplió posteriormente desde el día 16 de enero de 1990, (como se desprende del recaudo cursante al folio 248) hasta el 15 de julio de 1992, fecha en la que dice haber obtenido el derecho a la jubilación y que alcanza a 2 años y 5 meses, como titular del cargo de Asistente Ejecutivo a la segunda Vicepresidencia del Instituto.

Así pues, el lapso de servicios efectivamente prestados por el querellante al Banco Central de Venezuela, excede al mínimo de cinco (5) años que exige el artículo 27 del Reglamento del Fondo de Previsión, Pensiones y Jubilaciones del los Empleados del Banco Central de Venezuela, promulgado el 15 de julio de 1982, para que pueda tramitarse el beneficio de jubilación solicitado por el ciudadano JOSE RAFAEL BETANCOURT, constatándose así el vicio de falso supuesto denunciado por sus apoderados en el escrito contentivo de la querrela, por lo cual debe anularse la Resolución dictada por el Presidente Encargado del Banco Central de Venezuela, contenida en el Oficio N° CJ-C-92-11-344 de fecha 4 de noviembre de 1992.

Por otra parte, de los recaudos probatorios cursantes en autos, esta Corte constata el que el querellante ha prestado servicios a la Administración Pública, en los siguientes organismos:

- Instituto Nacional de Hipódromos, desde el 15-04-55 hasta el 05-11-57 (años, 6 meses y 20 días).
- Ministerio de Relaciones Interiores, desde el 01-05-58 hasta el 30-06-61 (3 años, 1 mes y 29 días).
- Banco Agrícola y Pecuario, desde el 08-11-61 hasta el 19-06-62 (7 meses y 11 días).
- Comisión de Administración Pública, desde el 20-06-62 hasta el 21-10-66 (4 años, 4 meses y 11 días).
- Ministerio de Agricultura y Cría, desde el 01-11-66 hasta el 31-12-68 (2 años, 1 mes y 30 días).
- Universidad Central de Venezuela, desde el 01-01-69 hasta el 31-12-71 (2 años, 11 meses y 30 días).
- Comisión de Administración Pública, desde el 01-01-72 hasta el 03-04-74 (2 años, 3 meses y 2 días).
- Oficina Central de Personal, desde el 04-04-74 hasta el 15-01-77 (2 años, 9 meses y 11 días)
- Ministerio de Educación, desde el 16-01-77 hasta 31-03-79 (2 años, 2 meses y 15 días)
- Banco Central de Venezuela, desde el 16-05-79 hasta el 01-10-81 (2 años, 4 meses y 15 días).
- Fondo de Inversiones de Venezuela, desde el 02-01-86 hasta el 30-08-89 (3 años, 7 meses y 28 días).

- Banco Central de Venezuela desde el 01-09-89 hasta el 15-06-92, incluyendo el período durante el cual estuvo encargado de la Gerencia de Recursos Humanos, por Comisión de Servicios (2 años, 9 meses y 14 días).

Se hace evidente el que, al sumar el tiempo trabajado en cada uno de los organismos de la Administración Pública, resulta fehacientemente demostrado en los autos que el ciudadano JOSE RAFAEL BETANCOURT acumuló una antigüedad equivalente a 31 años, 11 meses y 6 días; y teniendo en cuenta que la normativa especial dictada por el Banco Central de Venezuela concede el derecho a la jubilación cuando el trabajador hubiere cumplido 30 años o más de servicios, independientemente de su edad, sin que deba cumplir ningún requisito adicional que no sea la exigencia extraordinaria del artículo 27, ya analizada en este fallo y satisfecha cabalmente a juicio de esta Corte; deberá concederse el beneficio de jubilación solicitado por el querellante en su escrito libelar, a fin de restablecer en forma definitiva la situación jurídica infringida por la ilegal actuación de la Administración.

2. *Clases de funcionarios: Funcionarios de Carrera*

**CPCA**

**1-10-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

En primer término, debe esta Corte entrar a analizar si la relación de empleo que e instauró entre el Instituto Nacional de la Vivienda y el querellante constituye una relación de empleo público y por tanto regida por la Ley de Carrera Administrativa y si por e contrario tal relación no es de empleo público y debe regirse únicamente por las cláusulas de los contratos celebrados entre ambas partes. Al efecto se observa:

En reiterada jurisprudencia esta Corte se ha pronunciado señalando que la sola existencia de un contrato no es suficiente para excluir de la carrera administrativa a quienes prestan sus servicios bajo esa modalidad, puesto podría ser el contrato una ficción dirigida a burlar la ley para evitar el nacimiento de los derechos que le corresponden a los funcionarios de carrera por la prestación de sus servicios que en la mayoría de los casos son mayores de los derivados de una relación contractual; agregando además esta Corte, que si del contrato y de las condiciones de trabajo en que se presta un servicio se deriva una relación de empleo público, ese contrato debe tenerse como la manifestación de voluntad de la administración de asumir sus servicios y tenerse al contratado como un verdadero funcionario público.

En el caso de autos, esta Alzada comparte el criterio de la recurrida la cual estimó que se encontraban presentes suficientes elementos de convicción que le permitieron considerar cumplidos los parámetros establecidos por la doctrina y la jurisprudencia para el cargo desempeñado por la querellante sea considerado de carrera y regido en consecuencia por las normas de la materia, desvirtuando de este modo la relación de naturaleza contractual existente entre ellas, y la querellada. Así, entre esos elementos de convicción se encuentran; el sistema de remuneración, la permanencia en el cargo durante cuatro (4) años, el disfrute de vacaciones de actividades desempeñadas, aunado por la disponibilidad a tiempo completo que por 37 horas semanales cumplía al recurrente, como se desprende de los contratos celebrados entre la querellante y la querellada y que corren insertos en autos. Estas circunstancias llevaron al juzgador de instancia a considerar como funcionario de carrera el actor, criterio que como ya se señaló comparte esta Corte plenamente.

Por lo anterior se concluye que la actora tenía la condición de funcionaria de carrera en el Instituto querellado.

3. *Derechos***CSJ-SPA (712)****7-11-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Juan Carlos González P. vs. IPSFA

Planteada la cuestión en la forma que antecede, esta Sala Político-Administrativa observa que, es menester para que un miembro del personal militar profesional pueda adquirir el derecho al beneficio de pensión de retiro, debe primero cumplir con el supuesto de hecho previsto en la normativa que rige la materia, el cual es haber prestado servicio dentro de las Fuerzas Armadas Nacionales durante el lapso requerido en la Ley vigente para el momento en que nació el derecho a pensión, y que se hará exigible cuando pase a retiro. De esta manera, se precisan dos instantes distintos relativos al asunto que nos ocupa, uno referente al nacimiento del derecho de pensión, que se verifica cuando el miembro del personal militar profesional cumple los años de servicios establecidos en la Ley vigente para ese preciso instante y, otro, relativo a la exigibilidad de tal derecho, esto es, al momento de pasar a la situación de retiro.

Ahora bien, si un miembro del Personal Militar Profesional no tiene los años de servicios requeridos por la Ley para obtener la pensión de retiro, sólo posee una simple expectativa de derecho a la misma, que no permite su exigibilidad.

4. *Responsabilidad de los funcionarios públicos: Responsabilidad Civil de los jueces***CSJ-SPA (586)****14-8-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

El concepto de responsabilidad civil de los jueces, se basa en un precepto limitativo de responsabilidad conformado por supuestos concretos y taxativos, lo cual ha sido denominado por la doctrina no “inmunidad especial de los jueces”. Se trata de una conducta culposa -culpa lata que infrinja una ley, por actuaciones u omisiones en el ejercicio del cargo de juez, la cual cauce un perjuicio a la parte que deviene insub-sanable por otros medios.

Se debe referir entonces a un acto culpable, es decir, sin dolo, ya que el artículo 830 ejusdem determina que las faltas que constituyeren delitos previstos en el Código Penal u otra ley especial, no pueden perseguirse sino ante el tribunal competente en lo criminal.

La responsabilidad del juez nace de su culpabilidad no dolosa. La ley precisa que la falta debe provenir de ignorancia o negligencia inexcusables sin dolo y ordena que se tendrá siempre por inexcusable la negligencia o ignorancia cuando, aún sin intención, se hubiere dictado providencia manifiestamente contraria a la ley expresa, o se hubiera faltado a algún trámite o solemnidad que la misma ley mandare a observar bajo pena de nulidad.

En una agrupación genérica se ratifica que la responsabilidad debe fundarse en una falta o exceso (acciones u omisiones), que provengan de ignorancia o negligencia inexcusable, sustranyéndose los hechos dolosos.

El ordinal 4º, del artículo 830 del Código de Procedimiento Civil señala que el juez incurre en denegación de justicia, cuando se abstiene de aplicar la ley, so pretexto de silencio, contradicción, deficiencia, oscuridad, ambigüedad en sus términos o cuando retarda ilegalmente el dictar alguna providencia. El antedicho ordinal se refiere a la omisión de providencias en el tiempo legal o a la negativa ilegal de algún recurso.

Para ejercer el recurso de queja se establece un plazo de caducidad de cuatro (4) meses, contados desde la fecha de la sentencia, auto, providencia firme que haya recaído en la causa, o desde el día en que quede consumada la omisión irremediable, el agravio.

De manera que existiendo el recurso de queja, tal y como lo establece el Código de Procedimiento Civil, como vía procesal que permite la reparación del daño, ello impide la admisión del medio extraordinario que constituye el amparo.





# Comentarios Jurisprudenciales

## EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN FUNCION JURISDICCIONAL EN MATERIA LABORAL\*

Análisis de la sentencia dictada por la sala político-administrativa  
de la Corte Suprema de Justicia en fecha 10 de enero de 1980:  
caso Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo

Irene C. Paul Moros  
*Abogado*

### I. INTRODUCCION

Desde la creación de las Comisiones Tripartitas por mandato de la Ley Control Despidos Injustificados de fecha 8 de agosto de 1974, se planteó la problemática, para doctrinarios, juristas y administrados -sobre todo para estos últimos al momento de recurrir contra las decisiones de dichos entes- de la naturaleza jurídica tanto de sus decisiones como de los órganos propiamente dichos, ¿conformaban acaso sus decisiones verdaderos “fallos” por resolver conflictos entre particulares? ¿tenían sus decisiones la fuerza de cosa juzgada y eran por lo tanto imposibles de ser recurridas tales decisiones? ¿ante que órgano se podía ejercer - en caso de poderse- el recurso pertinente y cual era éste?. Lo único que explanaba la norma contenida en el artículo 8 de dicha Ley era que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no podría ejercerse recurso de casación, sin explicar por que razón no podía ejercerse tal recurso. Esto, lo que trajo como consecuencia fue un sin fin de complicaciones y versiones varias, que no son resueltas sino hasta el momento de pronunciar la Corte Suprema de Justicia la decisión que comentaremos.

Dicha decisión sirvió para dilucidar todas las dudas que en torno a las Comisiones Tripartitas giraban.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia hizo un análisis exhaustivo del carácter y naturaleza jurídico de estos entes (Comisiones Tripartitas), señalando para su mejor comprensión el objetivo, elementos, composición, duración, régimen presupuestario, deliberaciones y decisión, atribuciones y alcance de sus decisiones, para una mejor comprensión de tales entes.

Igualmente, se explica la función pública de las Comisiones Tripartitas, llegando a la conclusión de la importante función que cumplían; el interés colectivo, garantizar la política de pleno empleo y el mantenimiento del volumen de empleos existentes así como el control que ejercía el Estado en la esfera laboral de los planes de las empresas, ésto era suficiente para negar plenamente la naturaleza que de Juntas o Tribunales Arbitrales se les quería atribuir, ya que, si bien éstas tendían a lograr la armonía y paz laborales, ésto no podía ser equiparado a la función pública que las Comisiones Tripartitas ejercían.

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

La sentencia *in comento* señala igualmente que tales órganos pertenecían al campo del Derecho Público aunque resolvían problemas de carácter privado, cuestión que antes de ésta sentencia también resultaba fuertemente debatida.

Otra de las grandes incógnitas resueltas en esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia es la relativa a la naturaleza de estos órganos, señalando que eran órganos administrativos "...ya que no son jurisdiccionales ni legislativos, por no estar encuadrados en la estructura del Poder Judicial", y que los miembros de las Comisiones Tripartitas no eran jueces en el sentido a que se refiere el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

Otra gran interrogante resuelta por esta decisión y tal vez la más importante, es la relativa al carácter de las decisiones emanadas de estos órganos administrativos, que si bien poseían tal naturaleza, sin embargo se prestaba a confusión el carácter de sus decisiones, llegando a haber corrientes que estimaban que sus decisiones eran verdaderas sentencias con fuerza de cosa juzgada y excluidas, por tanto, de ulterior revisión judicial. Igualmente otra tendencia doctrinaria opina aún actualmente que tales decisiones pueden ser consideradas como "actos cuasijurisdiccionales", tal y como lo planteara la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó en su obra Homónima.

La corte, después del análisis antes señalado devela con claridad por que contra tales decisiones no cabía el recurso de casación. A tal fin señala que al colocar la frase de exclusión del recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, no se quiso con ello afirmar su carácter jurisdiccional sino todo lo contrario: confirmar el carácter administrativo de estos órganos siendo que los legisladores estaban conscientes del conflicto que se suscitaba en torno a la irrecorribilidad de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia. Ahora bien, considera la Sala que sí se planteó el problema de la naturaleza jurídica de tales decisiones y tal problema fue resuelto al concluir que eran decisiones administrativas sin valor de cosa juzgada. Por tanto, se desvirtúa el carácter de fallos judiciales atribuido a tales decisiones y por lo tanto, al no ser sentencias, sino resoluciones -como la misma sentencia lo señala expresamente- contra tales decisiones no cabía el recurso de casación, porque como se sabe éste especial recurso solo puede ser ejercido contra sentencias y jamás contra un acto administrativo, contra lo cual cabría el recurso contencioso administrativo de nulidad sea por ilegalidad o por inconstitucionalidad.

Por otra parte, la Corte indica en la sentencia comentada que existen tres vías para impugnar los actos estatales: El recurso de nulidad por inconstitucionalidad para actos legislativos; el recurso de casación para impugnar actos jurisdiccionales; y el recurso contencioso administrativo de anulación para impugnar los actos administrativos. Este último es el recurso que debía ejercerse contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Ahora bien, aun cuando las Comisiones Tripartitas de Segundo Instancia reemplazaban al Ministro del Trabajo, esto no obstaba para presumir que las decisiones de ésta, entonces ya no eran recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que esto hubiera sido como dejar estas decisiones sin régimen impugnatorio y fuera por tanto del control de legalidad.

Otro de los avances que se observa en la decisión comentada y que ya había sido expuesto por conocidos juristas fue el de señalar que los distintos poderes cooperan recíprocamente para cumplir las funciones del Estado; de esta manera, unos órganos realizan eventualmente funciones de naturaleza distinta a la que le es propia, y esto sin desconocer el principio de separación de poderes.

La división de poderes no coincide con la separación de funciones de una manera estricta, pues muchas veces el Poder Legislativo, por citar un ejemplo, se atribuye potestades netamente jurisdiccionales o administrativas; y otras el Poder Judicial ejerce funciones legislativas o administrativas. Así, cada uno de los poderes ejerce su función y excepcionalmente

funciones de otros poderes. Esto exactamente era lo que pasaba con las Comisiones Tripartitas, que si bien eran órganos administrativos, sin embargo, ejercían funciones jurisdiccionales.

La Sala entonces llega a la conclusión de que existe la posibilidad de que los órganos administrativos creen o dicten actos de naturaleza jurisdiccional. Ahora bien, aunque sean órganos administrativos y sus decisiones parecieran tener un carácter jurisdiccional, sin embargo sus decisiones se consideran verdaderos actos administrativos y por lo tanto, de querer impugnar éstos se debía recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa y ejercer un recurso contencioso administrativo de nulidad, ya que, ningún acto administrativo escapa del control de legalidad.

Por tanto, se deja al descubierto la respuesta definitiva al problema de años acerca de si las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran recurribles y ante que órgano se debía acudir para impugnarlas una vez conocida la naturaleza de tales decisiones, siendo que se debía ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad por las siguientes razones:

1.- Porque las decisiones de las Comisiones Tripartitas estaban cubiertas del principio del control de legalidad propio de los actos administrativos.

2. Porque las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas causaban estado, es decir, agotaban la vía administrativa y no estaba previsto recurso alguno contra el Ministro ni contra alguna otra autoridad.

3.- Porque tales decisiones tenían carácter definitivo.

4.- Porque ninguna disposición legal expresaba o señalaba algún recurso paralelo en contra de tales decisiones.

5.- Porque procedía el recurso contencioso administrativo al no estar prohibido expresamente por la Ley.

La Sala señala la competencia para conocer de tales decisiones, siendo que era la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competente para ello según lo establecido en el artículo 185 original 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, la causa se la reservó la Sala Político-Administrativa por estar en estado de sentencia, por motivos de celeridad procesal.

Es importante destacar que la decisión comentada contiene el voto salvado que se atribuye al Magistrado René de Sola, quien disiente del criterio de la mayoría por considerar que si bien tales órganos eran administrativos y sus decisiones verdaderos actos administrativos, sin embargo, se debía analizar la materia objeto de la decisión para verificar si era de naturaleza administrativa o de otra índole. Para el Magistrado disidente las decisiones de las Comisiones Tripartitas tenían carácter laboral, de derecho privado y la naturaleza misma podía limitar a los jueces contencioso administrativos -como era el caso de las Comisiones Tripartitas- en el conocimiento de tales decisiones pues no formaban parte de su especialidad. En su criterio las decisiones de las Comisiones Tripartitas debían corresponder no a la jurisdicción laboral tal y como lo prevé la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo en forma expresa debiendo por tanto, dicha Ley prevalecer sobre la Ley Contra Despidos Injustificados. Por tal razón, las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas debían ser declaradas nulas por la Corte Suprema de Justicia por emanar de un órgano incompetente, violándose así la garantía constitucional que se refiere a que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales que en el presente caso eran los órganos del Poder Judicial.

Posteriormente y a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dicta en fecha 9 de abril de 1992, caso Corporación Bamundi, C.A. una sentencia en la cual declara la competencia de los

órganos laborales para conocer de las demandas de nulidad contra las decisiones administrativas dictadas por las Inspectorías del Trabajo en aplicación de las normas de la Ley Orgánica del Trabajo que regulan su parte administrativa.

En fecha 15 de febrero de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo hace suyo el criterio dictado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 9 de abril de 1992 y declina la competencia en los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo de la respectiva jurisdicción para conocer de las demandas de nulidad contra las decisiones administrativas emanadas de las Inspectorías del Trabajo dictadas en aplicación de las normas de la Ley Orgánica del Trabajo que regulan su parte administrativa.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 18 de mayo de 1995, caso Publiamer, C.A. cambia el criterio por ella sostenido a través de los años y equipara las decisiones de las Comisiones Tripartitas a las de las Inspectorías del Trabajo y por lo tanto, declina igualmente en los Tribunales de Primera Instancia Laboral de la Circunscripción respectiva, el conocimiento de los recursos contenciosos administrativos de nulidad, indicando que dado que el régimen de estabilidad laboral se había judicializado, debían ser los tribunales laborales los que conocieran también de las decisiones pendientes de los recursos contenciosos administrativos ejercidos contra las Comisiones Tripartitas siendo que si bien los Tribunales Laborales eran los que conocerían de los recursos de nulidad intentados contra los Inspectores del Trabajo, dictados antes de la vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, “con mayor razón habrá de afirmarse ello con relación a las Comisiones Tripartitas”.

Dicha decisión contiene -lo que se mantiene hasta el momento- dos votos salvados que corresponden a los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis, quienes manifiestan su desacuerdo, en base a que ninguna Ley declara de manera expresa la competencia en los órganos laborales para conocer de los recursos intentados contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, de hecho, en la nueva Ley Orgánica del Trabajo ni siquiera aparecen mencionadas las Comisiones Tripartitas, siendo que se quebrante el principio de legalidad, base constitucional del derecho administrativo, quitándosele a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo una competencia que por Ley expresa le era atribuida, específicamente por el artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, consideran que al ser las Comisiones Tripartitas órganos administrativos y sus decisiones verdaderos actos administrativos, no pueden por lo tanto sus decisiones, ser controladas por la jurisdicción laboral, sino por la contencioso-administrativa y específicamente por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

El anterior criterio, con relación a la competencia de los órganos laborales para conocer de los recursos contenciosos administrativos contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas sigue en vigencia hasta el momento.

Para concluir se puede expresar que con la sentencia Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo se solucionó el gran problema que giraba en torno a la naturaleza jurídica de las decisiones de las Comisiones Tripartitas y a la competencia para conocer contra las decisiones por ellas dictadas, que vino a desaparecer definitivamente con la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, por medio de la cual se crean las Inspectorías del Trabajo y se fija expresamente la competencia para conocer de los recursos en contra de las decisiones de aquellas, y aun cuando pareciera estar superado tal criterio, no se puede negar que tuvo una gran importancia en su momento -siendo que tal decisión todavía nos trae a la reflexión- logrando solucionar uno de los mayores problemas suscitados en el contencioso administrativo, formando parte dicha decisión de las llamadas “sentencias líderes” dentro de esta rama

del derecho, por lo claro de sus aciertos en la solución de los problemas existentes hasta ese momento en torno a esos órganos de naturaleza híbrida llamados Comisiones Tripartitas.

## II. ANTECEDENTES

La recurrente Carmen Teresa Brea de Salguez, ejerció recurso de nulidad por ilegalidad contra la Resolución de fecha 16 de marzo de 1978 dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, en el procedimiento de calificación de despido, reenganche y pago de salarios caídos contra la firma MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRESTAMO, calificando el recurso de nulidad como de un acto administrativo de efectos particulares.

Por otra parte, el Procurador General de la República consideró lo siguiente:

1. Que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no existía la posibilidad de ejercer recurso de nulidad por ante la Corte Suprema de Justicia.
2. Que tampoco se podía ejercer recurso paralelo ante los Tribunales de Trabajo.
3. Que las Comisiones Tripartitas eran Juntas o Tribunales de Arbitraje creadas por una Ley Especial cuyas decisiones eran Laudos Arbitrales de carácter jurisdiccional, los cuales al ser dictados quedan definitivamente firmes y revestidos con toda la autoridad de cosa juzgada.
4. Que en caso de ser órganos administrativos, éstos ejercen una función jurisdiccional no susceptible de ulterior recurso.

Planteada así la controversia, la sentencia en cuestión plantea los principales problemas que giraban en torno a las Comisiones Tripartitas. Dichos problemas, que son planteados y resueltos a lo largo de dicho fallo son los siguientes:

En primer lugar, saber a ciencia cierta la naturaleza jurídica de dichos órganos; y en segundo lugar, el carácter de las decisiones que de ellas emanaban, para así llegar a la conclusión de cual era la jurisdicción competente para conocer de los recursos en contra de tales decisiones.

Sólo planteando la controversia y resolviendo a profundidad dichas dudas, es que se lograría por un tiempo largo el descanso de nuestros juristas y doctrinarios e inclusive de las personas que se sentían lesionadas en sus intereses personales, legítimos y directos ante la duda de cual era la vía idónea para impugnar las decisiones de dichos órganos y de cual era, al fin, la naturaleza de dichos entes.

Sin embargo, algunos juristas y doctrinarios no tuvieron igual descanso o no aceptaron el criterio que ese fallo traería consigo, mostrando su rechazo algunos y su resignación otros a lo largo de los años, hasta ser promulgada la Ley Orgánica del Trabajo y aparecer consecuentemente el cambio de criterio por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, entremos en el análisis propiamente dicho de la sentencia en cuestión.

Como punto previo, consideró la Corte como se acaba de señalar, que lo más importante y lo central de la controversia era definir que eran las Comisiones Tripartitas. Para ello comienza la Corte explanando que eran órganos creados por la Ley Contra Despidos Injustificados, siendo allí donde aparecen por primera vez tales órganos a los cuales se les asigna -entre otras- la función de calificación de despidos, es decir, decidir si el despido de un patrono a un trabajador era justificado o injustificado. Se plantea entonces, o se da a entender, que es un órgano que va a decidir una controversia, ya no como parte, sino como una especie de juez en un conflicto entre dos particulares bien definidos.

Para ahondar más en la situación y explicar de una manera mejor cual era la naturaleza de esos órganos -que no se sabía como se dijo anteriormente, a ciencia cierta que eran- la Sala Político-Administrativa hace un análisis del objetivo de las Comisiones Tripartitas, de como estaban integradas, exponiendo que su constitución, atribuciones y funcionamiento, así como el establecimiento de los procedimientos y las normas aplicarse estaban a cargo del Ejecutivo Nacional.

La Corte creyó necesario explicar la composición de las Comisiones Tripartitas, su duración, régimen disciplinario y presupuestario, deliberaciones y decisiones, atribuciones y el alcance de las decisiones. Pero todo esto ¿para qué?. Creemos que para llegar a una conclusión cierta, veraz, descomplicada acerca de que se entendía de la famosa frase que aparecía al final del artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados: "...contra ésta última decisión... NO PROCEDERA EL RECURSO DE CASACION" que causaba el conflicto, la duda, el antagonismo y hasta cierto punto la incógnita.

Ahora bien ¿por qué no procedería el recurso de casación? ¿Por ser un recurso especialísimo? ¿por ser tales órganos de carácter administrativo y contra tales decisiones cabía el recurso contencioso administrativo de nulidad por ilegalidad y no el de casación? ¿porque tenían sus decisiones fuerza de cosa juzgada no pudiendo por tanto ejercerse ningún recurso, ni aun el de casación?.

Consideramos pertinente ir al ritmo que fue marcando la sentencia *in comento* para llegar al fin, a donde se quiso llegar, a través del estudio, del análisis de las Comisiones Tripartitas a la luz de la Ley Contra Despidos Injustificados.

Señala dicha Ley que las Comisiones Tripartitas estaban compuestas -como su nombre lo indica- de tres miembros: uno representaba los intereses de los trabajadores, el otro el de los patronos y otro actuaba en representación del Ministerio del Trabajo. Los tres miembros eran designados por el Ministerio del Trabajo y dicha Comisión era presidida por el representante del Ministerio.

Los representantes de los trabajadores y de los patronos, -nos señala la Ley- eran escogidos de ternas presentadas por las organizaciones mas representativas de ellos, a solicitud de las respectivas Inspectorías del Trabajo.

No dice la Ley que elementos se tomarían en cuenta para los efectos de determinar las organizaciones mas representativas de los patronos y trabajadores, ni el término para que fueran presentadas dichas ternas por el Ministerio del ramo. Lo que señalaba la norma era que el Ministro designaría a dichos representantes si, vencido el término estipulado, las partes o alguna de ellas no hubiere presentado su terna.

También señala la sentencia comentada que las Comisiones Tripartitas tenían carácter permanente. Que el representante del Ministerio era de libre elección y remoción del Ejecutivo Nacional, pero que se entendía que los representantes de trabajadores y patronos lo eran también, ya que, la Ley señalaba que podían ser removidos a solicitud de sus postulantes o por el Ministerio, si existían causas justificadas para ello, teniendo un amplio poder para establecer la causa de remoción y proceder a ésta.

En cuanto al régimen presupuestario, dichos miembros eran pagados con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo, es decir, los gastos de funcionamiento y las remuneraciones de *todos* sus miembros. El régimen de excepción lo constituía el de que si los patronos solicitaban al Ejecutivo Nacional la constitución de Comisiones Tripartitas especiales, serían estos patronos los que debían sufragar los gastos pertinentes.

De sus deliberaciones y decisiones se señaló que los actos efectuados por dichas Comisiones se consideraban válidas con la asistencia de dos de sus integrantes, siempre y cuando uno de ellos fuera el representante del Ministerio del Trabajo, que como ya se señaló, era además el Presidente de la Comisión. Ahora bien, se entiende de acuerdo a este artículo

(artículo 18) que el solo voto de dicho miembro hacía válido el acto, pues al decir que si no se logra la mayoría decide el voto del Presidente, esto significa que él podía tomar la decisión del caso en concreto, si no se lograba esa mayoría, siendo que en todos los casos se puede decir que quien decidía era él. Se puede decir que era el único y verdadero “juez”, la parte totalmente imparcial, ya que cada uno de los representantes de las partes tendría a paralizarse hacia su propia parte y a favor de sus intereses, quedando por ello -y creemos que ésta fue la voluntad del legislador- la decisión final en manos de él.

Con respecto a las atribuciones de las Comisiones Tripartitas, éstas calificaban los despidos de los trabajadores y decidían las solicitudes de los patronos cuando por necesidades técnicas o económicas de la empresa era necesaria la reducción de personal.

El alcance de dichas decisiones era el de que si el despido era injustificado se ordenaba al patrono a reincorporar al trabajador a su puesto de trabajo y el pago de los salarios desde el día en que permaneció separado. Si el patrono persistía en despedir al trabajador debía pagarle una indemnización doble de antigüedad y auxilio de cesantía, más el doble por concepto de preaviso, estando obligado a sustituir al trabajador por otro con salario igual o mayor.

La Corte en este punto le da la vuelta, sondea, el concepto de la función pública que desempeñaban dichos entes señalando el interés colectivo que cumplían; no sólo con un fin práctico o de celeridad, o de conveniencia, sino basado en un principio de FUNCION PUBLICA E INTERES COLECTIVO. Pero ¿cual era esa interés colectivo? No era otro que el de garantizar la política de pleno empleo, mantener el volumen de trabajo que ya existía, crearles a los trabajadores un régimen de seguridad, de estabilidad, que a la vez creaba una carga, una obligación del patrono al no permitirle despedir a un trabajador o a un grupo de trabajadores por razones de su conveniencia; entonces entra el control del Estado en todas las actividades laborales de todo el país, aun siendo una empresa privada, ya que ésta no escapaba del control que sobre ella ejercería el Estado a través de las Comisiones Tripartitas.

Por otro lado, el Estado se sentía en la necesidad de ejercer el control sobre la base del empleo, sobre todo lo que girara en torno al despido o reducción de personal, velando sobre el interés económico que incidía sobre él determinadamente.

Tales fines sociales, económicos, de interés colectivo -al parecer de la Corte- configuraban uno de los cimientos para considerar que tales comisiones no eran Juntas o Tribunales Arbitrales, pues por medio de ellas se resolvían conflictos entre patronos y obreros lográndose la paz, siendo que las Comisiones Tripartitas eran otra cosa, ya que iban más allá, porque lograban proteger un interés colectivo, velaban por un interés más general, interés que el Estado se sentía en la necesidad de proteger, es decir, ejerciendo por medio de las Comisiones Tripartitas una FUNCION PUBLICA, jamás equiparable -al parecer de la Corte- a las Juntas o Tribunales Arbitrales, razón por la cual negó la Corte la naturaleza arbitral a las Comisiones Tripartitas.

Otro punto interesante es que al parecer las Comisiones Tripartitas, al ser creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados, pierden toda errada interpretación de que son entes de naturaleza privada, laboral o social y se trasladan al campo del Derecho Público (Administrativo). Existían entonces contratos y convenciones que regulaban la estabilidad de los trabajadores, siendo que a raíz de la creación por Ley, es cuando se introduce al campo del derecho público unos entes capaces de resolver, de solucionar los conflictos que se suscitaban otrora, siendo lo más importante, que hacían cumplir las decisiones que definitivamente ponían fin a los conflictos unificando de una vez por todas en esos entes la competencia para conocer de los problemas entre la generalidad de patronos y trabajadores, logrando así estabilidad, al saber donde recurrir al plantearse tales problemas. Pero esto no quedaba aquí, ya que, se sabía donde recurrir al ser despedido o cuando se quisiese reducir el personal, pero los nue-

vos conflictos se plantearían más adelante cuando contra esas decisiones que desfavorecían a unos u otros se quería plantear rechazo, y tal vez, en un primer momento, se salía del atolladero apelando ante esa Comisión Tripartita de Primera Instancia, conociendo entonces de dicha apelación las de Segunda Instancia, pero si contra esa última decisión de segunda instancia se encontraba una u otra parte en desacuerdo ¿no se podía hacer nada al respecto? ¿se podía recurrir ante la Corte Suprema de Justicia? ¿o acaso ante otro tribunal: de la jurisdicción contencioso-administrativa o laboral? ¿o tal vez ante el Ministro?. Este problema es resuelto por la decisión *in comento* MIRANDA ENTIDAD DE AHORRO Y PRESTAMO.

Sigamos analizando y descubriendo a donde nos quiere llevar dicha decisión. Ya hemos visto que no eran Juntas o Tribunales Arbitrales tal y como lo alegaba el representante de la República, por la función pública que desempeñaban, ya que al ser creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados pierden todo carácter privatista, convirtiéndose en ORGANOS ADMINISTRATIVOS, enmarcados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

La Corte para llegar a esta conclusión va al estudio del Diario de Debates y Exposición de Motivos de la Ley Contra Despidos Injustificados, buscando el fondo de la problemática tratando de introducirse en la mente del legislador, de los proyectistas, indagando sobre lo que quisieron dar a entender con la frase que causó el sinnúmero de ambigüedades y opiniones contradictorias al respecto, relativa a que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas no había recurso de casación.

Igualmente la Corte dilucida el problema de la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas al señalar que eran órganos administrativos, ya que, no eran ni jurisdiccionales ni legislativos, por no estar en la estructura del Poder Judicial, ni de la rama legislativa del Poder Público.

Como se puede ver, la Corte va resolviendo el problema: son órganos administrativos por estar creados por Ley, por quererlo así el legislador, por no ser judiciales ni legislativos. Se apoya también la Sala Político-Administrativa en una decisión de la Sala de Casación Civil, mercantil y del Trabajo que sostuvo que las Comisiones Tripartitas no eran jueces en el sentido que denota el Código de Procedimiento Civil y la Ley orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo.

La Corte por descarte, -se puede decir- va atribuyendo de naturaleza administrativa a tales entes: No son jurisdiccionales, no son legislativos, tampoco son de gobierno, entonces son administrativos.

La Sala entonces resuelve el problema de la naturaleza de las Comisiones Tripartitas, pero cabría preguntarse: Si son órganos administrativos, sus decisiones... ¿tienen la misma naturaleza, es decir, son administrativos también?. Había que hacer por tanto otro análisis para ver la conclusión a la cual poder llegarse, ya que el solo hecho de decir que eran órganos administrativos, dejaba a los recurrentes en una especie de estado de indefensión por la pluralidad de pensamientos y pareceres de doctrinarios y juristas, por lo que se planteaba entonces el mayor problema: ¿a donde recurrir una vez decidida la controversia por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia? Tal decisión ¿era un acto administrativo y por tanto recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿era acaso mas bien una sentencia? ¿era una Resolución? Total ¿eran recurribles o no?. Esto era lo que había que dilucidar y determinar para que en lo sucesivo no hubiese más conflictos al respecto.

La Corte hace un análisis en este punto, de las corrientes existentes en aquel momento. Indica que eran dos las vertientes más comunes de la doctrina. Tales opiniones sin embargo, coinciden en aceptar la naturaleza administrativa de las Comisiones Tripartitas, pero en lo que estaban totalmente en desacuerdo era en lo concerniente precisamente al carácter de las decisiones que de aquellas emanaban.



Una de las corrientes optó por considerar tales decisiones como TÍPICOS ACTOS JURISDICCIONALES REVESTIDOS DE LA AUTORIDAD DE COSA JUZGADA Y EXCLUIDOS DE REVISIÓN JURISDICCIONAL ULTERIOR. Por ello consideraban que la Ley habría querido dar a entender con esa frase de que no procedía el recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, que por estar revestidas tales decisiones de la autoridad de cosa juzgada por ese medio especialísimo como lo es la casación.

Otra de las corrientes doctrinales -contraria a ésta- señalaba que tales decisiones eran verdaderos actos administrativos, sometidos por ende al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Aquí podríamos colocar, aún cuando no aparece mencionada en la sentencia que nos interesa analizar, una tercera corriente, un tercer juicio, que opina que estas decisiones son “Actos Cuasi-jurisdiccionales”, o sea, decisiones que aun cuando no son sentencias, sin embargo se les parece bastante, son “como sentencias”, cuasi-jurisdiccionales, por el modo en que son producidas y por el efecto que ellas conllevan. Estas decisiones son realizadas dentro de un procedimiento, con un lapso para comparecer, otro para promover pruebas, en fin, tal y como sería producido un “acto jurisdiccional”, dentro de un procedimiento contencioso, con dos partes, una contra la otra tratando de resultar vencedoras frente a un ente imparcial que decidirá cual de esas partes tiene razón y cual no. Es por tanto quien decide, una persona ajena a la relación de esas dos partes y que decidirá la controversia. Ese ente que resolverá un conflicto es la Administración y no un órgano judicial, por así estipularlo la Ley. Entonces, es la Administración que se coloca como juez para resolver un problema entre dos particulares, sin estar velando ella por su propio interés o el de una generalidad de personas (administrados), es un árbitro y por lo tanto, debe ser imparcial. No cumple como se dijo, la función de velar por sí misma o por la colectividad en masa, sino que debe declarar entre las partes que disputan quien tiene consigo la razón.

La Administración en estos casos, no produce el típico acto administrativo mas generalizado y mas conocido, como es aquel que crea, modifica o extingue una situación jurídica de un particular, tomándolo como una expresión de voluntad unilateral y autoritaria de la Administración (si bien no escapa al control de la legalidad). No declara algo a los fines de otorgar certeza jurídica a un hecho o actuación, donde ella es juez y parte. En estos casos - como los de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas- solo es juez y debe otorgar -en razón a esa potestad dada por Ley- la justicia que se le requiere.

El por que el Estado a través de las leyes da a la Administración esta facultad de ser en cierta manera juez, no se entiende perfectamente. Los doctrinarios han indicado que la voluntad de los legisladores fue sustituir la vía judicial con un procedimiento más rápido y económico de tiempo y de dinero.

Pero sigamos con la búsqueda de la naturaleza de las decisiones de estos órganos que, como se dijo, son administrativos. La Corte creyó conveniente también en relación a esta cuestión, explicar un poco lo que era el procedimiento ante estos órganos para ir dilucidando el problema e ir descubriendo la respuesta.

A tal efecto, se explica entonces que cuando un trabajador creía que su despido había sido producido sin justa causa, debía dentro de los 5 días siguientes a aquel, comparecer ante la Comisión Tripartita solicitando se calificase su despido. La Comisión citaba al patrono, el cual debía comparecer ante dicho organismo. Posteriormente, se abría un lapso probatorio por ocho (8) días de los cuales 5 eran para promover pruebas y 3 para evacuarlas. La decisión debía ser dictada en un plazo de 15 días. Contra dicha decisión se podía apelar por ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de la

decisión. Esta a su vez debía decidir dentro de un plazo de 15 días siendo que contra ésta última decisión se señalaba en la Ley: “NO PROCEDERA EL RECURSO DE CASACION”.

Entonces ¿Que englobaba o encerraba esta frase? De aquí es de donde parten algunos doctrinarios expresando que son decisiones judiciales, porque sólo contra las sentencias propiamente dichas es que se podía ejercer este especial recurso. Es así pues, que señalaban que eran decisiones judiciales al usar el Legislador esa palabra específica y no, como ha podido ser, apelación, por ejemplo. Lo que significaba que esas decisiones aunque emanaran de un órgano administrativo, eran de tipo jurisdiccional y tenían toda la autoridad de cosa juzgada.

Los que sostienen tal criterio basaban sus argumentos en otra decisión del Supremo Tribunal en Sala de Casación Civil, que establecía:

“...utilizar la vía ordinaria jurisdiccional para ventilar el mismo asunto, después de agotar aquella vía que, como se dijo, aduce a una decisión también de carácter jurisdiccional, significaría una doble actuación de los órganos del Estado tendientes al mismo fin...”

Tal criterio fue rechazado en la sentencia in comento por la Sala Político-Administrativa, al considerar que si el Legislador había quitado toda posibilidad de ejercer ante esa Corte el recurso de Casación, su intención no era considerar que se trataba de decisiones judiciales con autoridad de cosa juzgada, sino REAFIRMAR SU CARÁCTER ADMINISTRATIVO y poner de manifiesto que no se trataba de los actos jurisdiccionales dictados sobre la misma materia por los tribunales laborales.

No se quería lograr con ello el efecto que causó en los defensores de la tesis de acto jurisdiccional de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, sino hacer ver que tan eran actos administrativos que *jamas* procedería recurso de casación porque contra tales actos lo que procedía era ejercer los recursos contenciosos administrativos de nulidad por ilegalidad e inconstitucionalidad. Se desvirtuó entonces, al parecer de la Sala, el sentido de la frase que señalaba la prohibición o imposibilidad de recurrir en Casación ante la Corte por ser tales decisiones actos administrativos y no actos jurisdiccionales, contra los cuales es que procede dicho recurso.

Al parecer el Legislador sabía el problema que se le avecinaba al plantear la irrecurribilidad de tales decisiones e hizo varios ensayos para dar a entender que no podía ser interpuesto el recurso de casación contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Se discutió si la Ley debía decir inapelable, pero tal palabra no resultó feliz a los propósitos del Legislador, dejando por último la frase “...contra la decisión de Segunda Instancia no procederá el recurso de Casación”.

Se creyó así que no habría duda alguna y que se cerraba el problema, de una manera clara e inequívoca, lo cual no fue así, en virtud de que se prestó tal frase a múltiples interpretaciones, problema que como se dijo anteriormente, resolvió la Corte Suprema de Justicia en fecha 10 de enero de 1980, mediante la sentencia comentada.

Decide entonces la Corte darle el significado que se presume quiso darle el Legislador a dicha frase, señalando que tal significado no es otro que las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia son DECISIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO SIN VALOR O ATRIBUTO DE COSA JUZGADA, PROPIO DE LOS FALLOS JURISDICCIONALES.

A tal efecto, cabe señalar que este supuesto de cosa juzgada que no poseen las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia se refiere a la cosa juzgada judicial propiamente dicha, mediante la cual no puede volverse a decidir sobre un caso ya resuelto,

con el mismo objeto. La cosa juzgada administrativa es aquella que recae sobre los actos administrativos definitivamente firmes, y consolida el principio de legalidad, siendo que la Administración debe someterse a sus propios actos, no pudiendo con posterioridad revocarlos si éstos han creado derecho a favor de los particulares.

Por tanto, esta parte del fallo debe ser entendida, ya que señala que las decisiones administrativas carecen del valor de cosa juzgada, colocando dicho valor solo a los órganos jurisdiccionales, siendo que ese atributo también lo poseen los actos administrativos no siendo *propio* y *exclusivo* de los fallos de los órganos jurisdiccionales.

Una vez decidido por la Corte lo relativo a que las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia no eran fallos judiciales y que no procedía contra ellas el recurso de casación para evitar que pudieran ser conceptuadas como tales enfatizando la improcedencia de tal recurso, la Sala dejó claro que tampoco se trataba pues, dichas decisiones, de autos o sentencias, ya que no se administraba justicia en los términos señalados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Concluye así esta parte de la controversia señalando la Sala que tales decisiones eran RESOLUCIONES sometidas a las formalidades de los actos administrativos y regidos en buena parte por la Ley Orgánica de Administración Central, indicando además que dichas decisiones si eran REVISABLES EN VIA JURISDICCIONAL.

Señala entonces la Corte las vías de impugnación de los actos administrativos, ya que no podía dejar de hacer referencia a las vías de impugnación de estos actos, pues no bastaba que señalara que no eran actos judiciales, sino administrativos, siendo así que la Corte quiso ir mas allá explicando cada uno de los recursos que podían ejercerse contra los distintos actos estatales.

Explica así la sentencia comentada que contra los actos legislativos procede el recurso de nulidad por inconstitucionalidad o acción popular; contra los actos administrativos procede el recurso contencioso administrativo de nulidad; y contra los actos jurisdiccionales procede el recurso de casación. Es decir, todos los actos del poder Público son controlables por mandato de la Constitución, en base al principio de legalidad establecido en el artículo 206 de la Constitución, por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluyendo, por supuesto, al Máximo Tribunal.

De lo anteriormente expuesto estimó la Corte que siendo que las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran actos administrativos, éstos podían ser impugnados mediante el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, entendiéndose que los requisitos para ejercerlos debían ser, -aunque no lo señalara expresamente la decisión- los establecidos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Quería la Corte también en apoyo de sus pronunciamientos, en relación a los recursos que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas podían ejercerse, señalar que por razones de equidad y conveniencia no podía excluirse todo tipo de recursos contra aquellas pues habría habido un tratamiento injusto entre actos dictados por autoridades diferentes sobre la misma materia. Esto, por cuanto la Ley Contra Despidos Injustificados establecía que hasta que se constituyeran las Comisiones Tripartitas, la solicitud y calificación de despido o la solicitud de reducción de personal debían ser tramitadas por ante la Inspectoría del Trabajo correspondiente. Contra esas decisiones conocería el Ministro y contra las decisiones del Ministro si conocería la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, a través del recurso contencioso administrativo de anulación, por tratarse de un acto emanado del Poder Ejecutivo Nacional.

La Corte argumentó que al constituirse las Comisiones Tripartitas, las de Segunda Instancia revisaban las decisiones de las de Primera Instancia reemplazando las de Segunda Instancia al Ministro, siendo que contra la decisión de éste se podía ejercer luego el recurso contencioso administrativo de anulación. Resulta entonces necesario explicar que al suplantar la Comisión Tripartita de Segunda Instancia al Ministro, no significaba que contra las decisiones de dicha Comisión no se podía ejercer recurso contencioso administrativo de nulidad, como si dicho recurso solo pudiese ser intentado contra el acto de un Ministro, sino que se quiso también con ello dejar claro, que era viable el ejercer dicho recurso de igual manera contra las decisiones de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia. Lo que si cambiaba era la competencia, pero no la posibilidad de ejercerlo o no, porque por ser el control de legalidad, que se dijo anteriormente, de base constitucional, todos los actos de las ramas del Poder Público están sujetos a dicho control. La competencia era lo que cambiaba de un caso a otro, ya que contra los actos emanados de un Ministro era (y es) la Corte Suprema de Justicia la competente para ejercer el control de legalidad de dicho acto; y contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia era competente para aquel momento, -ya que actualmente es otro el criterio sostenido-, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Continúa la Sala señalando que se pretende de un fallo dictado por esa misma Sala, sacar el argumento de que es improcedente el recurso contencioso administrativo contra actos de la misma sustancia y efectos que los emanados de otras autoridades laborales. Mediante dicho fallo de fecha 2 de Junio de 1977 la Sala mencionó el principio de la separación de poderes, indicando también que la condición de acto administrativo no viene dada necesariamente por el órgano del cual emana dicho acto sino más bien de la función que ejerce cuando lo realiza. Alude dicho fallo a que no desconoce el principio de separación de poderes ni a la eficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Que dicha separación de poderes no coincide en su totalidad con la separación de funciones, es decir, no implica que cada uno de los órganos del Poder Público tenga el ejercicio "exclusivo" de alguna función estatal, ya que ejercen funciones que aunque no le son "propias", igualmente pueden ejercerlas en un momento dado.

Se ha dicho que "funciones del Estado" no es lo mismo que "poderes del Estado". El Poder Público constituye una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado siendo que mediante su ejercicio realiza funciones que le son propias.

Las funciones del Estado constituyen las actividades propias e inherentes al Estado, siendo poder previo a función.

Según parte de la doctrina dedicada al estudio profundizado del Derecho Administrativo así como del Contencioso Administrativo existen cuatro (4) funciones que ejerce el Estado.

Estas son:

- Función Legislativa
- Función de Gobierno
- Función Administrativa
- Función Jurisdiccional

Dichas funciones no son "exclusivas" de algún órgano en particular, sino que pueden ser ejercidas por varios de ellos.

Así pues, como lo señala la sentencia comentada "...corrientemente se asignan al poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales, y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso de nombramiento de jueces que hace este

mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes...”

Señala igualmente que de manera parecida a como lo hace comúnmente la autoridad judicial, en el caso que se dilucidaba en dicha sentencia, la autoridad administrativa imparte justicia y decide una controversia entre partes litigantes.

Dicha sentencia finaliza negando el recurso de Alzada de las decisiones de los Inspectores del Trabajo ante el Ministerio porque se hubiera permitido que fuera la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer de la impugnación contra las decisiones de aquel, estimando que no eran las decisiones del Inspector del Trabajo susceptibles de revisión por ese órgano jurisdiccional.

Niega la Sala, en la sentencia del 2 de junio de 1977, o mejor dicho, declara inadmisibles el recurso por no ser ella competente para conocer de las impugnaciones de las decisiones de los Inspectores del Trabajo, por cuanto no eran éstas emanadas del Ejecutivo Nacional. Igualmente no podía conocer en el caso concreto, puesto que la decisión del Inspector del Trabajo no había causado estado, es decir, no agotaba la vía administrativa, siendo por lo tanto inadmisibles dicho recurso por esa importante razón. Como dijo la Corte en la sentencia, era más un problema de recurribilidad del acto que de la competencia de la Corte. El artículo 124 en concordancia con el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala las causales de inadmisibilidad y entre ellas está la falta de agotamiento de la vía administrativa, que fue lo que ocurrió en el caso decidido por la Corte en sentencia de fecha 2 de junio de 1977.

Ahora bien, ni siquiera fue por la falta de agotamiento de la vía administrativa o la incompetencia de la Corte, que ésta declaró inadmisibles el recurso, sino por existir un recurso paralelo.

Dejó claro la sentencia que era irrecurrible la decisión del Inspector en el ámbito administrativo, mas no así en el jurisdiccional, pues se podía recurrir por ante la jurisdicción laboral.

Dicha sentencia por tanto, destaca dos aspectos importantes:

1.- Se reconoce que los órganos administrativos dictan actos de naturaleza jurisdiccional, y

2.- Se niega la posibilidad de ejercer recurso contencioso administrativo de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, por no tratarse de actos que emanan del Poder Ejecutivo Nacional.

Estudemos el primer punto: Los órganos administrativos pueden dictar actos de naturaleza jurisdiccional. Ahora bien, aunque sean actos de tal naturaleza, no por ello deben ser considerados “sentencias” sino verdaderos actos administrativos. Aquí hay que distinguir entre FUNCION DEL ESTADO, ACTIVIDADES DEL ESTADO Y ACTOS DICTADOS EN EJERCICIO DE LA FUNCION.

Se adopta la definición material de las funciones del Estado, basada en la naturaleza de la actividad del Estado y no en la forma o el órgano del cual emana. No debe por tanto confundirse función con acto o resultado.

Los doctrinarios que analizan la actividad administrativa la clasifican en dos:

1.- Por la estructura del órgano

2.- Por la naturaleza de la función. Esta a su vez se divide:

Activa (típicos actos administrativos) y jurisdiccional (por medio de la cual se deciden conflictos entre particulares).

Interna y Externa

Consultiva, reglada y discrecional; y contralora

Funciones del Estado es distinto a poderes del Estado.

Las funciones del Estado se clasifican en:

-Función Legislativa

-Función de Gobierno

-Función Administrativa

-Función Jurisdiccional

Dichas funciones no están atribuida con carácter exclusivo a un órgano u órganos determinados, sino que pueden ejercerse por todos.

Dicha función legislativa por ejemplo, que es la que crea, modifica o extingue normas jurídicas de carácter general y es propia de los órganos que ejercen el Poder Legislativo (Cámaras Legislativas) puede sin embargo, ser ejercida por otros órganos del Poder Público. Por ejemplo, el Presidente de la República puede dictar Decretos-Leyes. Los Tribunales de la República al dictar sus reglamentos están ejerciendo una función legislativa.

Pueden por lo tanto, todos los órganos del Poder Público ejercer la función propia del Poder Legislativo pues no es exclusiva de éste. Ahora bien, si es exclusivo de tal poder, el ejercicio de la función legislativa en una forma determinada: en ejecución directa de las atribuciones constitucionales y mediante la emisión de leyes.

Son entonces los actos emanados de otras ramas del Poder Público, ejerciendo la función legislativa, actos administrativos de efectos generales, mas no son leyes.

Por otro lado, la función de gobierno es la que ejerce el Presidente de la República como Jefe de Estado. Puede por tanto, adoptar decisiones, no siendo ésto de su exclusividad, pero ésto debe estarle dado por mandato constitucional. Los órganos del Poder Legislativo también pueden ejercer este tipo de función pero igualmente por un mandato constitucional. Ahora bien, esta función aún cuando puede ser ejercida por dichos poderes, es una función propia del presidente de la República.

La función jurisdiccional, que es la que más nos interés ahora en el desarrollo del presente trabajo, es aquella mediante la cual se deciden las controversias entre dos o más partes. Es propia de los órganos jurisdiccionales, pero no es exclusiva de ellos, ya que los otros órganos estatales pueden perfectamente ejercerlas. Lo que si es propio a los órganos jurisdiccionales es dictar sentencias, sólo ellos pueden desarrollar la función jurisdiccional. Los demás órganos no dictan por tanto sentencias, sino actos administrativos.

Los órganos del Poder Ejecutivo realizan tal función "...cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes..." y el Poder Legislativo la ejerce cuando autoriza, por ejemplo, el enjuiciamiento del Presidente de la República.

Por otra parte, está la función administrativa, la cual es ejercida por el Estado al entrar en relación con los particulares, gestionando un interés público. La Administración es parte y no un simple tercero, pero gestor de dicho interés. Esta función no es exclusiva de determinado órgano en particular, más bien, todos los órganos del Estado ejercen dicha función. Si bien, es una función propia de los órganos ejecutivos y administrativos no es privativa de ellos y pueden crear actos administrativos.

También es necesario hacer la distinción entre función y acto, pues se ha incurrido en el error de aparejarlos, tal como ha sido sostenido por algunos doctrinarios. No puede esta-

blecerse que los actos realizados en ejercicio de la función legislativa, todos, sean actos legislativos, o que los actos realizados en función de gobierno, sean actos de gobierno, o que todo acto realizado en función administrativa, sea un acto administrativo o todo acto en función judicial sea un acto judicial.

El ejercicio de la función legislativa se manifiesta en leyes, actos parlamentarios sin forma de Ley, Decretos-Leyes y Reglamentos. El ejercicio de la función de gobierno se manifiesta a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de Ley. El ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de Ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos administrativos.

Ahora bien, sólo las Cámaras Legislativas dictan leyes; sólo el Presidente de la República dicta actos de gobierno; sólo los tribunales dictan sentencias. Los actos administrativos pueden emanar tanto de las Cámaras Legislativas, como de los Tribunales, como del Ejecutivo, es decir, si pueden ser dictados por todos los órganos.

De lo anterior se concluye que “la definición de las funciones del Estado, por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma”.

Queda entonces hecha la distinción entre función jurisdiccional del órgano judicial y función jurisdiccional del órgano administrador. Así, como el órgano judicial produce actos jurisdiccionales (sentencias) así también puede emitir actos administrativos y el órgano administrativo que emite principalmente actos administrativos, también puede crear actos jurisdiccionales (que no sentencias).

Señala la sentencia comentada que el aspecto que interesaba dilucidar se refería a los efectos que dimanaban de ejercer la Administración la función jurisdiccional, que pasa cuando la Administración ejerce esa función y, por tanto, decide, resuelve, provee, un conflicto entre dos partes tal y como lo hacen normalmente los órganos jurisdiccionales.

Es aquí donde deja bien claro la Corte, que aún cuando algunos afirmaban que los actos de naturaleza jurisdiccional dictados por los órganos administrativos eran fallos revestidos con autoridad de cosa juzgada y no susceptibles de ser revisados por los tribunales, el criterio valedero era que: “CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS, NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER TRATADOS JURIDICAMENTE COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LES CORRESPONDIEREN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL”.

Con ello la Sala deja sentado definitivamente el carácter de tales decisiones: *actos administrativos*, y por tanto, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con carácter jurisdiccional.

Distinto caso es, pues, el de los Inspectores del Trabajo que están excluidos de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que contra sus decisiones existen los recursos ante la jurisdicción laboral, es decir, existe un recurso paralelo.

Continúa la Sala señalando, una vez aclarado que las decisiones de las Comisiones Tripartitas eran actos administrativos, que tales decisiones están sujetas por tanto, al control de legalidad propio de todo acto administrativo y que además reúnen los requisitos de admisibilidad exigidos para ejercer el recurso contencioso administrativo de nulidad ante esa jurisdicción.

Es por lo tanto, en primer lugar una decisión que causa estado, es decir, agota la vía administrativa, ya que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia es la que conoce de las apelaciones contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas de Primera Instancia siendo que no hay otro recurso ante otra autoridad superior. En segundo lugar, se trata también de decisiones que tienen carácter definitivo, es decir, ellas ponen fin en la vía administrativa al asunto controvertido. En tercer lugar, al no estar prohibido el recurso contencioso administrativo de anulación contra ellas, éste puede ser ejercido para impugnarlas.

La Corte culmina indicando cual es el órgano competente señalando que era la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el órgano al que le correspondía conocer el recurso contencioso administrativo de nulidad contra ellas. Es por tanto, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo -por competencia residual establecida en el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- la que debía conocer del recurso contencioso administrativo por ser las Comisiones Tripartitas "...órganos administrativos creados por Ley (...) y no tratarse de Ministerios ni Oficinas Centrales de Presidencia..." no siendo competente por tanto, la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, en este caso, la Sala se reservó la presente causa por encontrarse ésta en estado de sentencia. Actualmente el criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, es que corresponde a los tribunales laborales la competencia para conocer de los recursos contra las Comisiones Tripartitas, por aparejarse éstas a las Inspectorías del Trabajo. Es de señalar que en fecha 18 de diciembre de 1996 la Corte Suprema de Justicia en sala de Casación Civil, señaló que la competencia para conocer de los recursos contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, dictadas antes de la promulgación de la ley -y por tanto no pendientes de decisión- corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, criterio que no ha acogido dicha Corte, que continúa declinando la competencia en los tribunales laborales.

Dicha decisión señala:

"En el caso de autos, la providencia administrativa emanada de la comisión tripartita, es un hecho cumplido para la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, por lo que al no artículo 656 *eiusdem*, -procesos pendientes- la competencia para el conocimiento del recurso de nulidad planteado contra ella, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ya que ese es el órgano jurisdiccional competente conforme al ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se establece".

### III. VOTO SALVADO

El Magistrado René de Sola, salvó el voto en la decisión comentada por considerar que si bien eran órganos administrativos las Comisiones Tripartita y sus decisiones de carácter jurisdiccional y susceptibles de ser impugnadas ante el órgano jurisdiccional competente, no obstante, "...el alcance de la acción de nulidad está íntimamente relacionado con la materia de fondo decidida por el órgano administrativo en función jurisdiccional, y que por ello es deber del juez de lo contencioso administrativo analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquella es de naturaleza administrativa o de índole distinta".

Señala el Magistrado Disidente que las Comisiones Tripartitas resuelven conflictos de derecho privado y que la naturaleza de la materia (netamente laboral) limita el alcance de la decisión que se pueda dictar "... impedido como está de invadir la jurisdicción que le corresponde a los tribunales ordinarios o especiales para conocer de cuestiones e naturaleza civil,



mercantil o del trabajo...” y que en este caso la convertirían en una tercera instancia sobre materia extraña a la de su competencia.

Continúa señalando el Magistrado Disidente que la Corte tenía no sólo la facultad sino el deber de declarar la inaplicabilidad de la Ley Contra Despidos Injustificados por atribuir a dichas Comisiones cuestiones que deben ser resueltas por los órganos del poder Judicial, como lo señala la Ley Orgánica de Tribunales y procedimientos del Trabajo en concordancia con la Ley del Trabajo, teniendo la Ley Orgánica citada preferente aplicación.

Concluye expresado que las decisiones de las Comisiones Tripartitas debían ser declaradas nulas por emanar de un órgano incompetente no pudiéndoseles adjudicar facultades jurisdiccionales a órganos administrativos para una supuesta más ágil y pronto solución del problema.

Tal criterio del Magistrado Disidente fue acogido posteriormente aunque no por todas las razones por el explanadas. Es decir, actualmente se permite un “recurso ulterior de carácter judicial” contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, que es aquel que se ejerce ante los tribunales laborales, siendo que la competencia no va a ser de los órganos contencioso administrativos sino de la jurisdicción laboral, por lo que al menos una de los argumentos del disidente fue acogido posteriormente.

En lo que respecta a que sean directamente los órganos jurisdiccionales los que decidan algunos de los conflictos de derecho privado, si bien ahora no son resueltos por las Comisiones Tripartitas, tampoco son resueltos por los órganos jurisdiccionales sino por los Inspectores del Trabajo.

#### **IV. CRITERIO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN CUANTO A LAS INSPECTORIAS DEL TRABAJO**

En sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 9 de abril de 1992 (Caso Corporación Bamundi, C.A.) se sentó el criterio según el cual a partir de la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Trabajo de fecha 1° de mayo de 1991 se consagraba la exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de toda disputa de derechos sobre las normas de dicha Ley, salvo la conciliación y el arbitraje, excluyendo los recursos contra el Ministro del ramo y otras decisiones de autoridades del trabajo. En lo referente a los recursos que pueden ejercerse en su contra, al misma ley señala que dichos recursos deben ejercerse por ante los tribunales, pero sin señalar si son los laborales o los contenciosos administrativos.

La Corte Suprema de Justicia señaló que los tribunales de primera instancia son los tribunales de la causa según lo establecido en el ordinal 1° del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, en materia laboral y, por tanto, son los competentes para conocer de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas dictadas en aplicación de las normas de dicha Ley que regulan su parte administrativa. De tal forma que a partir del 1° de mayo de 1991 los Tribunales del Trabajo adquieren el carácter de tribunales especiales de lo contencioso administrativo en materia laboral.

**V. CRITERIO ACTUAL DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN CUANTO A QUIEN CORRESPONDE EL CONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS CONTRA LAS DECISIONES EMANADAS DE LAS COMISIONES TRIPARTITAS**

En fecha 15 de febrero de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acogió el criterio de la Corte Suprema de Justicia, relativo a la competencia para conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las decisiones de los Inspectores del Trabajo.

Posteriormente en fecha 18 de mayo de 1995 la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo -con voto salvado de los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis- considera análoga la naturaleza de las decisiones de las Inspectorías del Trabajo con la de las Comisiones Tripartitas, es decir, las equipara, señalando las semejanzas, entre las que se pueden indicar que ambas autoridades resuelven sobre la calificación de despidos, sobre la continuación o cesación de servicios del trabajador siendo organismos de naturaleza administrativa y que dependen del Ministerio del Trabajo.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo señaló igualmente en dicha decisión que al no haber en la Ley Orgánica del Trabajo alguna disposición que determinara la modificación en el régimen de atribuciones de competencia con relación a los procedimientos de control de legalidad de los actos dictados por aquellas y que estaban pendientes de decisión "...forzoso es concluir que a éstos debe continuar aplicándose la Ley bajo cuya vigencia se iniciaron".

Más adelante, se señala que el régimen de inamovilidad permanecía invariable en la Ley Orgánica del Trabajo, es decir, estaba atribuido a órganos administrativos siendo que no ocurrió así con el régimen de estabilidad laboral, el cual en la nueva Ley Orgánica del Trabajo se judicializó.

Esta decisión, señala su total acuerdo o conformidad con el voto salvado del Magistrado René de Sola en la sentencia Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo de fecha 10 de enero de 1980 ya que declara que efectivamente "...no es un signo inequívoco de que la *mens legis* no es otra que los tribunales laborales conozcan de los problemas referentes al régimen de estabilidad laboral."

Concluye la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo declarando que es procedente declinar a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial que corresponda, el conocimiento de los juicios de nulidad contra decisiones de los funcionarios de las Comisiones Tripartitas actuando con las atribuciones que confiere la Ley Orgánica del Trabajo a los Jueces de Estabilidad Laboral y contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas pendientes aún de decisión judicial.

Se culmina entonces señalando que al no expresar el Legislador nada ni implícita ni expresamente en la Ley Orgánica del Trabajo acerca del régimen de atribuciones de competencia referentes a los procedimientos de control de legalidad de los actos dictados por las Comisiones Tripartitas, entonces se les debe aplicar la Ley bajo cuya vigencia se iniciaron siendo que son los tribunales laborales los competentes para conocer de los recursos de nulidad intentados, tanto contra las decisiones de las Inspectorías del Trabajo como contra las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas.

## VI. VOTOS SALVADOS

De esta decisión salvaron su voto los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis por considerar que la competencia para conocer a de los recursos por ilegalidad intentados contra los actos administrativos dictados por las Comisiones Tripartitas no corresponde -como lo expresó la mayoría sentenciadora- a los órganos de la jurisdicción laboral sino a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo siendo que la competencia de los órganos jurisdiccionales debe determinarse en base a una *expresa* disposición de la Ley.

La competencia de los órganos contenciosos administrativos por mandato expreso de la norma contenida en el artículo 206 está atribuida en la Constitución.

También manifiestan que el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia no podía aplicarse sin hacer una extensión que en su opinión resulta mucho más inadmisiblesi se tiene en cuenta que tal proceder -de declinar la competencia a los tribunales laborales- implica restarle una competencia que le corresponde a la Corte primera de lo Contencioso Administrativo conforme a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sumársela -sin una norma expresa que así lo indique- a los órganos de la jurisdicción laboral.

Indican de igual manera que si en el texto legal -Ley Orgánica del Trabajo- no existen tales órganos -Comisiones Tripartitas- no puede aplicarse el criterio de que los órganos de la jurisdicción laboral son competentes para conocer de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas.

El principio "*perpetuo jurisdictionis*" es un principio que presupone la existencia de un texto legal expreso atributivo de la competencia que no existe en la realidad, siendo que por un criterio material por vía de interpretación no podía derogarse el criterio orgánico según el cual la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo es la competente, según lo establecido el artículo 185° ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

## VII. CONCLUSIONES

Queda aún por ver si la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acoge el criterio de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia plasmado en sentencia de fecha 18 de diciembre de 1996 en la cual se señala que si se trata de una providencia administrativa que se haya cumplido para la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo y no un proceso pendiente -hipótesis prevista en el artículo 656 eiusdem- es la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el ordinal 3° del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer del recurso. Como ya se señaló, esta última no ha acogido dicho criterio, y sigue ordenando remitir a los tribunales de la jurisdicción laboral todos los casos aún no decididos por ella para que conozca dicha jurisdicción.

Se puede decir que la Ley Orgánica del Trabajo resuelve en gran parte y de manera expresa lo relativo a la competencia de los órganos jurisdiccionales para conocer acerca de las decisiones emanadas de las Inspectorías del Trabajo aun cuando no dilucida a quien corresponderá el conocimiento de las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas que no estuvieran pendientes de decisión. Dicho vacío es llenado por la Corte Suprema de Justicia en la decisión mencionada de fecha 18 de diciembre de 1996, siendo que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no ha acogido dicho criterio, señalando que son competentes los órganos de la jurisdicción laboral para conocer de los juicios de nulidad contra las deci-

siones de los funcionarios de las Comisiones Tripartitas actuando con las atribuciones que confiere la Ley Orgánica del Trabajo a los Jueces de Estabilidad Laboral y contra las de las Comisiones Tripartitas pendientes aún de decisión judicial. Dicho criterio es rechazado por los Magistrados María Amparo Grau y Gustavo Urdaneta Troconis, quienes lo demuestran en un estupendo voto salvado con el cual esta de acuerdo quien realiza este trabajo por considerar que le resta a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo una competencia que efectivamente le esta atribuida -según el criterio orgánico- por el artículo 185 ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La competencia a los órganos de la jurisdicción laboral hubiera sido eficaz si la misma Ley Orgánica del Trabajo la hubiera concedido para conocer acerca de recurso de nulidad contra las Comisiones Tripartitas. Sin embargo la Corte Suprema de Justicia en fallo de fecha 18 de diciembre de 1996 dejó sentado que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer de los recursos contra las providencias administrativas emanadas de las Comisiones Tripartitas que hayan sido decididas para el momento de la promulgación de la Ley Orgánica del Trabajo, es decir, que no estuviesen pendientes de decisión, criterio que no ha sido acogido por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo hasta los actuales momentos, lo que creemos crea una grave inseguridad jurídica tanto por parte de los mas afectados: administrados, como de los abogados litigantes, situación que esperamos sea resuelta con prontitud.

## BIBLIOGRAFIA

-Brewer-Carías, Allan. *Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1993.

-Brewer-Carías, Allan, Ortíz Alvadez Luís A. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa*. Editorial Jurídica Venezolana.

-Brewer-Carías, Allan. *Derecho Administrativo*. Tomo I, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1975.

-Duque Corredor, Román J. *Procedimientos Administrativos Laborales*. Editorial Jurídica Alva, 1986.

-Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.

-Ley Contra despidos Injustificados

-Ley de Trabajo

-Ley Orgánica del Trabajo. Farías Mata, Luis Henrique. Doctrina Jurisprudencial Venezolana en materia Contencioso-Administrativa.

-Revista de Derecho Público N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Año 1980.

-Rondón de Sansó, Hildegard. *Los Actos Cuasijurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas. Venezuela.

-Sabino Cassese. *Las Bases del Derecho Administrativo*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Serie Administración General.

**SOBRE LAS FUNDACIONES DE DERECHO PUBLICO: ANÁLISIS  
DE LA SENTENCIA DE LA SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA  
DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL 15 DE JULIO DE 1992\***  
(Caso: Arquímedes Fajardo)

Mariela Díaz Cestari

*Abogado*

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis parcial de la sentencia emanada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha (15) de julio de mil novecientos noventa y dos que declaró con lugar la solicitud formulada de acuerdo a lo previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de pérdida de investidura del ciudadano Arquímedes Fajardo, Alcalde del Municipio Autónomo del Estado Mérida invocando para ello el artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La solicitud de declaración de pérdida de investidura del Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, se fundamentó en que el mencionado Alcalde desempeñaba el cargo de Presidente del ente denominado "Fundación Yohama" en contravención a lo dispuesto en el artículo 67 ordinal 3° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Consideró la Corte que, el Presidente del ente descentralizado, independientemente de su calificación como horario, ejercía de manera conjunta con los otros miembros de la Junta Directiva las facultades de dirección y administración que le habían sido acordadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ordenanza.

Asimismo, observó que el Alcalde desempeño efectivamente el cargo en cuestión, según se desprende de las copias fotostáticas de permisos provisionales para instalar actividades de juego de azar y venta de cerveza en el Complejo Ferial, que señalan el monto a pagar; así como que, las referidas autorizaciones fueron otorgadas por la "Fundación Yohama" y suscritas por el "Presidente Honorario", ciudadano Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida Arquímedes Fajardo, con lo cual se configuró el supuesto previsto en la norma cuya infracción se invocó, procediendo en consecuencia, la desincorporación del Alcalde.

Es de observar, que en el presente caso, la Sala Político - Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, acordó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, aplicar para la sustanciación y decisión del procedimiento el previsto en los artículos 68, segundo párrafo y 166 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; en relación a ello, la sentencia contó con un voto salvado del Dr. Luis Henrique Farías Mata.

En dicha sentencia, la Sala Político-Administrativa, previamente, se pronunció acerca de la naturaleza jurídica del organismo descentralizado, concluyendo que:

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

“atendiendo a su forma de creación, a los cometidos que le corresponde cumplir, a las características de su patrimonio, así como al control que sobre ésta ejerce el Concejo a través de la Dirección de Hacienda Municipal, es indudable que se está en presencia de un ente funcionalmente descentralizado del Municipio...”

Previo a esta conclusión, la Sala expresó lo siguiente:

“...cuando se da origen al ente prevaleciéndose de formas propias del derecho común, y obviando que su nacimiento sea la consecuencia del acto legislativo, se estaría en presencia entre otras, de fundaciones, sociedades civiles o mercantiles. Estas, no obstante que su procedimiento de creación concierne al derecho común y que su régimen principalmente obedecerá a ese ordenamiento jurídico, pueden ser consideradas personas jurídicas de derecho público si fueran creadas por ley y así expresamente queda consagrado...”

Partiendo de esta aseveración del sentenciador se plantea la idea de revisar si efectivamente es factible, que una Fundación pueda ser creada mediante una ley; siendo éste el punto sobre el cual versará, principalmente, el análisis.

Para ello, se revisarán las disposiciones legales vigentes referidas al tema en nuestro ordenamiento jurídico; la jurisprudencia y la doctrina, para finalmente formular algunas conclusiones.

#### **I.- ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL 15 DE JULIO DE 1992 EMANADA DE LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA CASO: ARQUIMEDES FAJARDO**

##### *1. La Sentencia*

###### *A. Los Hechos*

En fecha 14 de agosto de 1991, los ciudadanos Aron Varela, Alí Alejandro Contreras, Alexi Valero, Pedro R. Alarcón, Rafael Rivas, Julio E. Guillén y Rafael Rojas, asistidos de abogado, mediante escrito presentado por ante el Juzgado del Distrito Sucre de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, tal y como lo permite el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitaron el envío a la Corte Suprema de Justicia de la solicitud, formulada de acuerdo a lo previsto en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de pérdida de investidura del ciudadano ARQUIMEDES FAJARDO, Alcalde del Municipio Autónomo del Estado Mérida, invocando para ello el artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

###### *B. Argumentos de los recurrentes*

La referida solicitud se fundamentó en lo siguiente:

1.- Que el artículo 67, ordinal 3, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contempla como prohibición a los Alcaldes y Concejales, “...Desempeñar cargos de cualquier naturaleza en la administración municipal o distrital o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito”.

2.- Que no obstante lo anterior, mediante Ordenanza de fecha 22 de abril de 1991, publicada en *Gaceta Oficial* N° 26, se creó la “Fundación Yohama”, en cuyo texto se designa como su Presidente, al Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, lo que se

desprende del contenido del artículo 10 de la referida Ordenanza, en el que se expresa que “La Junta Directiva estará integrada por un Presidente Honorario que será la persona que ejerza o presida la Alcaldía”, configurándose así una violación del artículo 67, ordinal 3, precedentemente citado.

3.- Que en vista de tal violación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 ejusdem, procedieron a solicitar al Concejo Municipal del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, la pérdida de la investidura del ciudadano ARQUIMEDES FAJARDO, Alcalde del mismo Municipio, solicitud ésta que no fue resuelta en el lapso establecido para ello -treinta (30) días- a que se contrae el último aparte del artículo 68 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

#### C. *Argumentos del representante de la Alcaldía*

El abogado Alirio Naime, “con el carácter de apoderado judicial especial del Concejo Municipal y de la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Mérida”, adujo lo siguiente:

A.- Los recurrentes han distorsionado en forma maliciosa los términos de la Ordenanza que crea la Fundación YOHAMA, al decir que “fue designado como su Presidente el Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, como se desprende del contenido del artículo 10 de la Ordenanza”, cuando en realidad el citado artículo establece que: “La Junta Directiva estará integrada por un *Presidente Honorario* (Subrayado del representante de la Alcaldía) que será la persona que ejerza la Alcaldía...”.

B.- Como consecuencia de lo anterior, el primer pronunciamiento debería referirse a la ilegalidad de la Ordenanza Municipal, en caso de contravenir lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuestión ésta que no fue solicitada por los recurrentes.

C.- El ordinal 3 del artículo 67 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, exige presuntamente desempeñar cargos en la Administración Municipal o Establecimientos Públicos Municipales, y al ser la presidencia honoraria, como todo HONOR, es una “...concesión que se hace a favor de uno para que use el título y posee minencia (sic) de un cargo o empleo como si realmente lo tuviera, aunque le falte el ejercicio y no goce de gajes algunos” (sic), resulta subsumible en la hipótesis de ley, pues “en ningún caso, la Ordenanza atribuye competencias administrativas al Alcalde en su carácter de Presidente Honorario”.

D.- La fundación YOHAMA es una Fundación de derecho privado, lo que se desprende del artículo 5 de la Ordenanza que la define como “una persona jurídica de derecho privado”, y de su composición patrimonial, ya que el aporte de la Alcaldía se limita a ochenta mil bolívares (Bs. 80.000,00) es decir, aproximadamente el siete y medio por ciento (7.5%) de la totalidad del patrimonio, mientras que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, exige - en su artículo 48- para considerar una Fundación como Municipal, “que el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (50%) en la formación de su patrimonio.”

E.- La Ordenanza que crea la Fundación Yohama, atribuye las competencias administrativas en forma exclusiva al Director General, no pudiendo el Alcalde ejercerlas y por ello afirma “no hay una sola firma de dicho funcionario en realización de actos de disposición o administración”.

#### D. *La decisión de la Corte*

La Sala Político - Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha quince (15) de julio de mil novecientos noventa y dos declaró con lugar, la solicitud por ante ella formulada de pérdida de la investidura del ciudadano Arquímedes Fajardo, orde-

nando su desincorporación inmediata del cargo de Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, basándose en los siguientes argumentos:

La solicitud de conformidad con el artículo 68 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se concreta en requerir la “desincorporación del ciudadano Arquímedes Fajardo” del cargo de Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Mérida, invocándose como causal para tal pedimento, la contravención a lo dispuesto en el artículo 67, ordinal 3º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual establece la prohibición de “Desempeñar cargos de cualquier naturaleza” en la administración municipal o distrital o en Institutos Autónomos, Fundaciones, Empresas, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados del Municipio o Distrito”.

Considera la Sala que, previamente, deberá pronunciarse sobre “la naturaleza jurídica del organismo descentralizado denominado Fundación Yohama”, a objeto de determinar, si se trata, por su naturaleza y régimen jurídico, de una fundación municipal o si, por el contrario no tiene ese carácter.

Continúa expresando, que la norma de creación del ente público descentralizado va a determinar si se han asumido formas típicas del derecho público o del derecho privado y como consecuencia de ello variará el régimen jurídico aplicable.

Estima la Sala que, para identificar la naturaleza del ente se hace necesario atender a diversos criterios que lo revelen, entre otros: la participación directa o indirecta de la entidad territorial en su patrimonio, la asignación de objetivos propios de la administración estatal, los mecanismos para otorgarle los recursos y en fin, cualquier otra circunstancia reveladora de una partición estatal decisiva en la dirección del ente en cuestión.

Opina asimismo, que el acto de creación tiene particular importancia y puede hacer innecesaria la búsqueda de criterios auxiliares. Sostiene que, ello ocurre, cuando el acto de creación es el propio del derecho público, como acontece cuando se acude a un acto jurídico de rango legal para crear una persona jurídica y en ese mismo texto se la dota, de patrimonio propio distinto y separado del fisco nacional, estatal o municipal según sea el caso; todo lo cual es determinante de su naturaleza pública.

Por otra parte, considera la Sala, que cuando se da origen al ente prevaliéndose de formas propias del derecho común, y obviando que su nacimiento sea la consecuencia del acto legislativo, se estaría en presencia entre otras, de fundaciones, sociedades civiles o mercantiles. *Estas, no obstante que su procedimiento de creación concierne al derecho común y que su régimen principalmente obedecerá a ese ordenamiento jurídico, pueden ser consideradas personas jurídicas de derecho público si fueran creadas por ley y así expresamente queda consagrado.* (Subrayado mío)

Planteada la formulación general del caso, la cual perseguía dar una visión global del mismo, corresponde proceder a analizar el alcance de esta aseveración de la Sala.

A tal efecto, se formula la siguiente pregunta:

## **II. ¿EXISTE REALMENTE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS FUNDACIONES PUEDAN SER CREADAS POR LEY Y, EN CONSECUENCIA, SER CONSIDERADAS PERSONAS PUBLICAS DE DERECHO PUBLICO?**

Como se indicó al inicio, se comenzará por revisar las disposiciones legales referidas al tema, lo que ha expresado la doctrina al respecto y antecedentes jurisprudenciales; para finalmente presentar algunas conclusiones.



### 1. *Las disposiciones legales*

Nuestro Código Civil en su artículo 19 ordinal 3, hace referencia a las personas jurídicas, capaces de obligaciones y derechos, mencionando, entre otras, a “las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado; señalando asimismo, que éstas adquirirán la personalidad con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus estatutos.

De manera que, de conformidad con lo preceptuado en el Código Civil, las personas jurídicas de derecho privado se constituyen de acuerdo a los mecanismos fundacionales o asociativos allí previstos, encontrándose dentro de éstas las Fundaciones.

Las FUNDACIONES han sido definidas por el Dr. José Luis Aguilar Gorrondona como “un conjunto de bienes atribuidos exclusiva y permanentemente a la consecución de un fin<sup>1</sup>”.

Por su parte, el Dr. Allan Brewer-Carías las considera “una universalidad de bienes dotada de personalidad jurídica, es decir, un patrimonio destinado a un fin de utilidad general, y por tal razón, protegido por el ordenamiento jurídico mediante la concesión de la personalidad jurídica”<sup>2</sup>

Mientras que, Heri Lehmann ha conceptualizado a la Fundación como “una organización autónoma reconocida como titular de derechos para la realización de un fin permanente suprapersonal, determinado en el acto de fundación por voluntad del fundador, siendo dicha organización susceptible de estar dotada de un patrimonio y no consistiendo en una agrupación de personas”<sup>3</sup>

En Venezuela, las normas que se refieren a las Fundaciones, en principio se reducen a los Artículos 19 al 23 del Código Civil, lo que ha llevado a la Doctrina a catalogar a las Fundaciones como entes de derecho privado, en virtud de lo cual, habrán de ser creadas cumpliendo las formalidades allí exigidas.

Diferente es el caso de las personas de derecho público, las cuales son creadas atendiendo a las formas jurídicas originarias del derecho público, bien sea por la Constitución (República, Estados y Municipios), o por la ley (establecimientos públicos corporativos: Banco Central de Venezuela y establecimientos públicos institucionales: Institutos Autónomos).

Siendo uno de las cuestiones más debatidas, tanto por la doctrina nacional como por la doctrina extranjera, el determinar un criterio de distinción entre las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado.

Mencionándose, entre otros, los siguientes criterios de distinción:

1.- El del origen o creación del ente: son personas públicas las creadas por el Estado; y personas privadas, las que nacen por la voluntad de los particulares y solo han sido reconocidas por el Estado.

---

<sup>1</sup>. Aguilar Gorrondona, José Luis. *Derecho Civil. Personas*. Octava edición. Editorial Arte. Manuales de Derecho Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1985, Pág. 388.

<sup>2</sup>. Brewer-Carías, Allan R. *Las Fundaciones y su control por el Estado*. Revista de Derecho Público Nº 17. Enero-Marzo 1984. Editorial Jurídica Venezolana. Pág. 5.

<sup>3</sup>. Lehmann, Henri. *Las Fundaciones en el Derecho Alemán*, en Revista Jurídica Argentina. Tomo XIII. Pág. 217.

2.- El del fin propio de la persona jurídica : según esta tesis, el carácter público o privado de las personas jurídicas viene determinado por el tipo de fines públicos o privados que realizan <sup>4</sup>.

3.- El de la posición asumida por la entidad: si la entidad aparece investida de los poderes de imperio, se trata de una persona pública. Por el contrario, las personas privadas, carecen de poderes de imperio.<sup>5</sup>

4.- El del encuadramiento en la organización estatal: la distinción entre personas públicas y personas privadas es la integración o no de las mismas a la organización general del Estado <sup>6</sup>.

5.- El del régimen jurídico a que están sometidas dichas entidades: son personas públicas todas aquellas cuya organización y funcionamiento estén regidos en todo o en parte de normas de derecho público. Son personas privadas aquellas cuya organización y funcionamiento estén exclusivamente regidas pro el derecho privado.

Sin embargo, en opinión del Dr. Allan Brewer-Carías, en la actualidad, el derecho positivo y la teoría jurídica nos muestran, en realidad, solo dos criterios para afrontar la multitud de realidades personificadas del Estado: la integración o no, no de la persona jurídica a la estructura general del Estado (que formen o no, parte de la denominada Administración descentralizada); y la forma jurídica adoptada por la entidad, ea originaria del derecho público u originaria del derecho privado.<sup>7</sup>

En efecto, en relación al primer grupo, es la propia Constitución la que da origen a la distinción, en su artículo 124.

Por su parte, el Código Civil, al enumerar en su artículo 19 a las personas jurídicas menciona a las personas político territoriales, Iglesias y Universidades, y hace referencia a que también son personas jurídicas "*todos los seres o cuerpos morales de carácter público*", y esta expresión, no puede ser tomada sino en sentido formal: personas jurídicas de derecho público, pues *el ordinal siguiente del mismo artículo identifica a las personas de derecho privado: "Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado", cuya personalidad se adquiere mediante la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna respectiva.* La distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado, resulta entonces evidente del propio artículo 19 del Código Civil, y entre otros elementos de distinción está el dato de la adquisición de la personalidad: en las personas jurídicas de derecho público generalmente es ex lege o en virtud de la Constitución, en cambio, en las personas jurídicas de derecho privado es en virtud de la protocolización o registro de su acta constitutiva.

Tomando el criterio de la integración de los sujetos de derecho a la organización general del Estado como criterio de distinción de los sujetos de derecho, resultan dos tipos de personas jurídicas: personas jurídicas estatales y no estatales <sup>8</sup>

---

4. Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I. Parte General. Undécima edición. Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1989. Pág. 324.

5. Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Séptima edición. Caracas, 1988. Pág. 381.

6. Brewer-Carías, Allan Randolph. "*La Distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho*", en Revista de la Facultad de Derecho N° 57, Pág. 121.

7. Brewer-Carías, Allan Randolph "*La Distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho*" en Revista de la Facultad de Derecho. N° 57, Pág. 126.

8. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Estado de Derecho y Control Judicial*. Instituto Nacional de

Dentro de las personas jurídicas estatales, haremos una breve referencia, a las personas jurídicas con forma de derecho privado constituidas por el Estado, denominadas fundaciones del Estado, sometidas a un régimen preponderantemente de derecho privado y a un régimen de estricto control a través de los medios fundacionales.

Se trata de una forma jurídica frecuentemente utilizada por el Estado para la realización de sus propios fines de utilidad general. Es decir, el Estado y los diversos entes públicos que lo componen, con frecuencia actúan como fundadores constituyendo y dirigiendo fundaciones, que son, como se dijo personas jurídicas de derecho privado que siempre realizan una actividad de utilidad pública y que, además, el Estado, o utiliza como instrumento directo de su acción o subvenciona para fomentar actividades particulares<sup>9</sup>.

Con respecto a estas personas jurídicas de derecho privado, debe señalarse que no perderán su condición de tales porque exista una voluntad expresa del Estado que decida crearlas, *sin embargo, no adquirirán existencia propia sino a partir del cumplimiento de las mismas formalidades legales exigidas a los particulares.*

Como bien lo ha expresado la Procuraduría General de la República: “La concepción puramente civilista que forma parte de nuestra tradición legal, la encontramos presente en los Estatutos de las Fundaciones creadas por el Estado en disposiciones como ésta:

“Las situaciones no previstas en el Derecho que ordena la creación de la Fundación, el Acta Constitutiva y estos Estatutos, se regirán por las disposiciones del Código Civil y demás normas legales que les sean aplicables<sup>10</sup>”

Asimismo, el carácter de “fundación del Estado”, deriva no sólo del hecho de ser constituidas y dirigidas por entes estables, sino también del hecho de que el aporte de bienes y derechos realizados por dichos entes, lo sean en una proporción superior al 50% y siempre que conserven la dirección de la fundación.

Por otra parte, tal y como lo señala el artículo 20 del Código Civil:

“Las fundaciones sólo podrán crearse con un objeto de utilidad general: artístico, científico, literario, benéfico o social.”

Siendo que, este “objeto de utilidad general”, exigencia común para todas las fundaciones, está muy vinculado a los objetivos y deberes que señala la Constitución al Estado, por lo cual la acción del Estado como fundador debe estar orientada al cumplimiento de objetivos que sean de utilidad general. De allí que la constitución de una Fundación por parte del Ejecutivo, en el fondo, no obedece sino a razones de organización administrativa.

Así pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto N° 677 contentivo de las Normas sobre las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares<sup>11</sup>, “se consideran fundaciones del Estado a los efectos del presente Decreto aquellas en cuyo acto de constitución haya participado cualquiera de los entes señalados en el artículo 2, de tal forma que su patrimonio inicial en más de un cincuenta por ciento (50%) se haya hecho con aporte de dichos entes o cuando su patrimonio pase a estar integrado, en la misma proporción, por aporte a los referidos entes, independientemente de quienes hubieren sido sus fundadores”.

---

*Administración Pública.* Alcalá de Henares. Madrid (España). 1987. Pág. 556 560.

<sup>9</sup>. Brewer-Carías, Allan. *Las Fundaciones y su Control por el Estado.* Revista de Derecho Público N° 17. Enero-Marzo 1984. Editorial Jurídica Venezolana. Págs. 6 y 7.

<sup>10</sup>. *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981.* Fundación Procuraduría General de la República. Caracas, 1984. Tomo I. Pág. 289.

<sup>11</sup>. Publicado en la *Gaceta Oficial* N° 3.574. Extraordinaria del 21 de junio de 1985.

Para que el Estado pueda crear estas fundaciones, debe mediar un Decreto del Presidente de la República, en el cual se ordena que se proceda a constituir la fundación y en el que se determina su objeto y la integración de su patrimonio. Sin embargo, como se señaló anteriormente, *la fundación no adquirirá existencia propia sino a partir de la protocolización de su acta constitutiva en la oficina subalterna de registro correspondiente.*

Día a día han sido mayores las regulaciones dictadas para esta categoría de personas de derecho privado, regulaciones éstas contenidas en leyes orgánicas, leyes ordinarias, reglamentos e instructivos. Sin embargo, no por ello pierden su naturaleza jurídica de personas de derecho privado, pues el régimen jurídico aplicable no constituye un factor que influya sobre su naturaleza.

Así, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario<sup>12</sup> regula por separado a las personas jurídicas de derecho público (artículo 1, ordinal 3º) y a las sociedades con participación pública (artículo 1, ordinal 4º). Prueba evidente de que estas últimas no son consideradas como personas jurídicas de derecho público se encuentran expresamente mencionadas en el ordinal 3º del artículo 1. Si la intención del legislador hubiese sido la de englobar aquellas dentro de éstas, simplemente las hubiera considerado comprendidas dentro del ordinal 3º del artículo 1, referido expresamente a las personas de derecho público, y no las hubiese enunciado, en el ordinal 4º, como estructuras jurídicas distintas a las personas de derecho público.

Con la Ley Orgánica de Crédito Público<sup>13</sup> ocurre un fenómeno similar. El artículo 2 en su ordinal 1º hace referencia expresa a las personas jurídicas de derecho público. En cambio, a las sociedades en las cuales la República u otros entes de derecho público tienen una determinada participación se refiere concretamente el ordinal 2º, como formas organizativas distintas a las personas de derecho público, sometiéndolas a un régimen diferente al previsto para las citadas personas jurídicas de derecho público.

Por último, la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público<sup>14</sup> al determinar el concepto de patrimonio público (artículo 4), considera a las sociedades con participación pública igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social (ordinal 4º) y a las fundaciones (ordinal 6º) como organismos distintos a las personas jurídicas de derecho público, a las cuales alude el ordinal 3º.<sup>15</sup>

Tal y como lo ha sostenido, la Procuraduría General de la República:

*“...la circunstancia de ser la República de Venezuela quien afecta un patrimonio público en forma permanente para... fines establecidos ... pudiera llevar a pensar que nos encontramos con un ente de naturaleza pública, que usa la denominación de una figura del derecho privado pero que está sometida a toda la normativa reguladora de aquellos. La Procuraduría no lo ha considerado así, pues “al elegir” la vía de la constitución de un ente típico de derecho privado como lo es una “fundación”, la República se sometió al propio ordenamiento legal que ella ha establecido para la creación y regulación de personas jurídicas de esta especie. De acuerdo con nuestra ley, la manifestación o declaración de voluntad del “fundador” debe protocolizarse a fin de que nazca o se produzca la personalidad jurídica de la “fundación”, la cual no nace en nuestro ordenamiento jurídico de un acto de “concesión” del Estado, sino de una “verificación” o mera “certificación” que no se encuentra sujeta a la discrecionalidad propia de los procedimientos y actos concesorios. No hay en el sistema*

<sup>12</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 4.718. Extraordinario del 26 de abril de 1994.

<sup>13</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 35.077 Extraordinaria del 26 de octubre de 1992.

<sup>14</sup>. Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 3077 Extraordinario del 23 de diciembre de 1982.

<sup>15</sup>. Caballero Ortíz, Jesús. *Los Institutos Autónomos*. Tercera edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995.

positivo venezolano ninguna vía legal diferente de ésta para constituir una “fundación” sin que se puedan distinguir al efecto entre los casos en que el “fundador” es una persona pública, de los casos en que lo es una persona privada” (Subrayado mío).

La clasificación hecha hasta ahora por la doctrina, en torno a la figura de la fundación, entendemos que ha sido realizada en base a los sujetos que actúan como fundadores, a la organización estatutaria que se adopta y que vincula o no al ente fundacional con los entes públicos fundadores, no en base a establecer una distinción entre personas de derecho público o de derecho privado<sup>16</sup>.

En este sentido el Estado no crea por vía legal una persona jurídica para atender una determinada actividad sino que simplemente acude a una forma jurídica preexistente y procede a realizar el acto fundacional necesario para dar vida en el marco del derecho común a una persona jurídica que se ocupará de realizar determinadas actividades vinculadas a los fines estatales<sup>17</sup> (Subrayado mío).

De allí que los decretos mediante los cuales se ordena la creación de una fundación, entre otras normas, son fundamentados en el Código Civil; establecen disposiciones para que el Procurador General de la República elabore el acta constitutiva y los estatutos para su creación; así como, suelen expresar que su liquidación procederá conforme a las normas sobre la materia.

Resumiendo, puede señalar que las fundaciones son creadas de acuerdo con el sistema establecido en el Código Civil, por lo cual son entes privados, aún cuando su constitución derive de la voluntad de una persona pública que puede ser el Estado, u otra de cualquier naturaleza tanto territorial como institucional<sup>18</sup>.

Con base en todas las consideraciones precedentemente expuestas y, en relación a la afirmación de la Sala Político-Administrativa acerca de que las Fundaciones pueden ser creadas por ley, surge la pregunta: ¿Existe realmente tal posibilidad? ¿En qué casos podrían ser creadas mediante una ley?

En principio, en la investigación realizada para la elaboración de este trabajo, no se encontró Fundación alguna creada a través de una ley; solamente se conoció un caso en el cual, mediante una Ordenanza se reformaron los Estatutos de una denominada “Fundación Caracas”, la cual había sido creada por Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Federal.<sup>19</sup>

Por otra parte, la Sala en la sentencia analizada expresa: “...los entes descentralizados, nacionales, estatales o municipales, pueden ser creados de conformidad con normas de derecho público o de acuerdo con las reglas del derecho común. Así, la previsión constitucional que establece reserva legal en esa materia, solo por ley pueden crearse los institutos autónomos. (artículos (sic) 230).

---

<sup>16</sup>. *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1986*. Fundación Procuraduría General de la República. Caracas, 1990. Págs. 218.

<sup>17</sup>. *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1990*. Fundación Procuraduría General de la República 1990. Caracas, 1992. Pág. 78.

<sup>18</sup>. Rondón de Sansó, Hildgard. *Teoría general de la actividad administrativa*. Ediciones conjuntas Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas Universidad Central de Venezuela. 2ª edición Caracas, 1986, Pág. 213.

<sup>19</sup>. Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. *Gaceta Oficial* N° 1644 Extraordinario del 29-4-74.

De otra parte, sociedades mercantiles, *fundaciones*, asociaciones civiles, formas jurídicas propias del derecho privado..., *son creadas... conforme a las normas del derecho común...*”

En consecuencia, conforme a lo por ella misma expresado, así como de la revisión de las disposiciones legales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, así como, de lo que la doctrina ha señalado en relación a la forma de creación de las personas jurídicas de derecho privado denominadas “fundaciones”, no encontramos otra forma diferente para la creación de éstas, que no sea lo que al efecto dispone el derecho común.

La Sala pareciera contradecirse con la aseveración que ella misma hace acerca de que las Fundaciones pueden ser creadas por ley, cuando después de transcribir el artículo 48 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual señala que “Las fundaciones municipales son universalidades de bienes creadas por el Municipio, solo o conjuntamente con otras entidades locales con personalidad jurídica con fines culturales, sociales o benéficos y en cuyo patrimonio el Municipio haya incorporado bienes en proporción mayor al cincuenta por ciento (50%)” concluye que: *“la disposición transcrita no hace mención respecto del instrumento por cuyo intermedio ha de crearse la fundación municipal como tampoco ocurre cuando se refiere a las asociaciones civiles y las empresas municipales por lo que... tales personas jurídicas han de ser creadas cumpliendo las formalidades exigidas por el derecho común, vale decir y en concreto para el caso de las fundaciones atendiendo a las disposiciones contenidas en el artículo 19, ordinal 3° del Código Civil...”*

De manera que como puede apreciarse, del propio texto de la sentencia emergen criterios disímiles: por una parte, se plantea la posibilidad de que las fundaciones puedan ser creadas por ley; y, por otra parte, se sostiene que las fundaciones han de ser creadas cumpliendo las formalidades del derecho común.

En relación a ello, es conveniente traer a colocación, lo expresado por la misma Sala, con respecto a la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela (caso: Leopoldo Díaz Bruzual), en sentencia de fecha 15 de julio de 1985:

*“Sabido es que no existe un criterio uniforme en la doctrina jurídica acerca de cuáles son los elementos que deben aparecer o concurrir para que a una persona se le atribuya la calificación de pública. Tomando en cuenta que para ciertos autores lo característico es que sea creada por un acto de derecho público (ley o decreto), que para otros el elemento esencial es la pertenencia del poder accionario (exclusividad o mayoría del Estado o de alguna otra entidad pública); quienes hay que encuentran el fundamento en los privilegios de derecho público de que disfrute el ente creado; y para otros en fin, la razón básica es la capacidad de realizar actos de derecho público que le haya sido otorgada...”*

*“...En lo que se refiere al Banco Central de Venezuela, su creación por Ley de la República no puede ser considerada como fundamento para tal calificación. En efecto, como se ha visto, se trata del mismo instituto que fue creado por la Ley del 8 de septiembre de 1939, y entonces, tanto en cuanto a su sustancia como en cuanto a su forma, fue considerado como una empresa privadas... (Subrayado mío).*

*...En el derecho venezolano la sola creación de un ente por un acto de derecho público, no obliga a que se le declare persona pública...”*

*(Subrayado mío)*

*...Luego, la existencia del Banco como persona jurídica tiene como único y exclusivo sustento el conjunto de normas de derecho privado comercial que rige la constitución, organización y desenvolvimiento de las compañías anónimas<sup>20</sup>...*

Como bien puede evidenciarse, existe una contradicción respecto a lo que afirma la Sala en la sentencia analizada de fecha 15 de julio de mil novecientos noventa y dos, en cuanto a que: "...cuando se da origen al ente prevaliéndose de formas propias del derecho común, y obviando que su nacimiento sea la consecuencia del acto legislativo, se estaría en presencia entre otras, de fundaciones, sociedades civiles o mercantiles. Estas, no obstante que su procedimiento de creación concierne al derecho común y que su régimen principalmente obedecerá a ese ordenamiento jurídico, pueden ser consideradas personas jurídicas de derecho público si fueran creadas por ley y así queda expresamente consagrado"; y la del 18-07-85, donde manifiesta: "...En el derecho venezolano la sola creación de un ente por un acto de derecho público, no obliga a que se le declare persona pública."

En consecuencia, corresponderá a la propia Corte unificar sus criterios a fin dejar en claro la posición adoptada al respecto; en razón de lo cual:

1.- Habrá que esperar una nueva decisión del Alto Tribunal que permita establecer definitivamente, si las Fundaciones, efectivamente, pueden ser creadas por ley; y, si el acto de creación del ente, es determinante a los fines de establecer si se trata de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado; y, en consecuencia, sometidas preponderantemente a un régimen de derecho público o de derecho común.

2.- Aunque se haya aludido a la posibilidad de crear fundaciones mediante leyes, a riesgos de ser calificada como conservadora, me parece inconveniente en la medida en que, siendo la fundación una figura con una vasta tradición y estando los requisitos para su constitución establecidos en el derecho común, no parece prudente no conveniente recurrir a la creación de tales entes mediante modos de derecho público sin que no se incurra en el riesgo de estar originando una nueva modalidad.

De hecho en otra parte de la decisión analizada, manifiesta la Sala: "...que no puede considerársele a la llamada Fundación Yohama como una persona jurídica de derecho privado, e incluso habida cuenta de la ausencia de sustrato personal podría estimarse que su naturaleza se corresponde a la del instituto autónomo municipal."

Toda vez que, tal y como expresa la Sala: "...atendiendo a su forma de creación, a los cometidos que le corresponde cumplir, a las características de su patrimonio así como al control que sobre ésta ejerce el Concejo a través de la Dirección de Hacienda Municipal, es indudable que se está en presencia de un ente funcionalmente descentralizado de Municipio..."

En relación a ello, debe señalarse que:

Los entes descentralizados funcionalmente, tales como, los Institutos Autónomos sólo pueden ser creados por el Estado mediante ley y, al requerirse la vía legal para la creación de éstos, la transferencia de competencia puede efectuarse sin ningún tipo de obstáculos, ya que la ley puede modificar la asignación inicial de competencia.

En caso de que la descentralización se vaya a realizar mediante la creación de personas jurídicas con formas de derecho privado no es necesario que el sujeto de derecho sea creado por Ley, por cuanto el Ejecutivo puede crear personas jurídicas a través de los medios del derecho privado, caso típico, constituyendo una Fundación por la vía del registro público. Sin embargo, el sólo hecho de que no se requiera o no se utilice la vía legislativa para crear

---

<sup>20</sup>. Gaceta Forense. Corte Suprema de Justicia. Tercera Etapa. Año 1985 (Julio a Septiembre). Vol. N° 129. Págs. 154 y 155.

estos entes implica una limitación, por cuanto no se le pueden transferir competencias que están específicamente asignadas, por ley, a un ente de la Administración Central<sup>21</sup>.

Es de observar que, las Fundaciones y los Institutos Autónomos son entes más o menos afines, por cuanto ambos son constituidos con un patrimonio destinado a un fin de utilidad general, a los cuales se les dota de personalidad jurídica; sin embargo, la diferencia fundamental entre ambos radica en su forma jurídica de creación, toda vez que, la creación de los Institutos Autónomos es de la reserva legal y, es precisamente por ley o en virtud de la ley que lo obtienen personalidad jurídica de derecho público<sup>22</sup>; mientras que las Fundaciones no, ya que éstas son creadas cumpliendo las formalidades del derecho común, establecidas en el Código Civil y, es con la protocolización de su acta constitutiva que adquieren personalidad jurídica.

En definitiva, en las personas de derecho público, se encuentra siempre presente un acto del poder público que las crea, mientras que las personas jurídicas de derecho privado, se constituyen de acuerdo a los mecanismos previstos en el Código Civil<sup>23</sup> o en el Código de Comercio.

En razón de lo expuesto, debe señalarse que, salvo este caso tan particular, donde se denomina Fundación al ente creado mediante una Ordenanza (ley local) y, no obstante haberse intentado su obtención, mediante la revisión de Gacetas Oficiales de varios años atrás, no se encontró ninguna "fundación" creada por ley.

### CONCLUSIONES

1.- La denominada "Fundación Yohama" no puede ser considerada como tal desde el momento en que no se cumplió para su constitución con las formalidades exigidas por el derecho común;

2.- En la medida que fue creada mediante una ley, más allá de lo afirmado en la Ordenanza, en un ente de carácter público, cuya naturaleza se corresponde "a la del instituto autónomo municipal";

3.- Y, siendo un ente de derecho público y, al estar el ciudadano Arquímedes Fajardo, investido de la condición de Alcalde del Municipio Autónomo del Estado Mérida, no podía aceptar otro destino administrativo dentro del Municipio, por lo cual, su conducta se encontraba subsumida en el supuesto legal punible y, en razón de ello procedió su remoción.

### BIBLIOGRAFIA

Aguilar Gorronzona, José Luis, Derecho Civil. Personas. Octava Edición. Editorial Arte. Manuales de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1985

Brewer-Carías, Allan Randolph, La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho. Revista de la Facultad de Derecho N° 57. U.C.V.

Estado de Derecho y Control Judicial. Instituto de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid, 1987

---

<sup>21</sup>. Brewer-Carías Allan. *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991. Pág. 75.

<sup>22</sup>. Brewer-Carías, Allan R. *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares. Madrid, 1987.

<sup>23</sup>. Caballero Ortiz, Jesús. Op. Cit. Pág. 51.



Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991

Caballero Ortíz, Jesús, Los Institutos Autónomos. Tercera edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991

Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima edición. Editorial Tecnos, S. A. Madrid 1989

Lares Martínez, Eloy, Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1988

Lehmann, Henri, Las Fundaciones en el Derecho Alemán. Revista Jurídica Argentina. Tomo XIII

Rondón de Sansó, Hidelgard, Teoría General de la Actividad Administrativa. 2da. edición. Ediciones conjuntas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela y Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1986.

Doctrina de la Procuraduría General de la República 1986. Fundación Procuraduría General de la República. Caracas, 1990

Doctrina de la Procuraduría General de la República 1990. Fundación Procuraduría General de la República. Caracas, 1992

Gaceta Forense. Corte Suprema de Justicia. Tercera etapa. Año 1985 (Julio a Septiembre). Vol. I



## EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS EN FUNCIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA\*

Aurilivi Linares Martinez  
*Abogado*

### I. INTRODUCCION

El Derecho Administrativo venezolano, tiene como fuente suprema la Constitución de la República. En ella se expresan los principios o bases constitucionales que regulan nuestra disciplina, la cual, además de normar a la Administración Pública como complejo orgánico, el ejercicio de la función administrativa de los diversos órganos del Estado y las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, con motivo de la función administrativa, regula también, la actividad administrativa del Estado desde el punto de vista formal.

Así tenemos que, la actividad administrativa, como conjunto de actos jurídicos, es el resultado del ejercicio de las funciones del Estado por sus diversos órganos, y para identificarlos no se puede seguir un único criterio, sino la mezcla de los mismos, lo cual en Venezuela contrasta con la definición de las otras actividades estatales que, constitucionalmente, tienen una connotación orgánica y formal.

En efecto, en la definición de los actos legislativos, de gobierno y judiciales, hay una identificación entre órgano y acto, además de criterios formales, y en ningún caso existen criterios materiales o derivados de la función que se ejerce, pues, dichos actos tienen una determinada homogeneidad, derivada del carácter de garantía formal en su emisión que establece el ordenamiento jurídico.

Los mismo no ocurre en la definición de acto administrativo en Venezuela, por cuanto éste no se puede identificar ni orgánica ni funcionalmente: es dictado por los tres grupos de órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones del Estado. Por tanto, la definición de acto administrativo, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado la heterogeneidad de los mismos.

La noción de acto administrativo, sin duda, continúa siendo una de las partes medulares del Derecho Administrativo ya que de su definición depende no sólo la identificación de la actividad administrativa unilateral frente a las otras actividades del Estado, sino el objeto de los recursos contencioso-administrativos de anulación. De allí el esfuerzo que la doctrina y la jurisprudencia han realizado y realizan, permanentemente, para lograr una definición del acto administrativo que cumpla con los dos elementos que la deben condicionar: por una parte, identificar a la actividad administrativa frente a las actividades de gobierno, normativa y jurisdiccional del Estado, y por la otra, no dejar fuera de control contencioso-administrativo, algunos actos estatales que pudieran no incluirse en la definición de los actos administrativos.

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

Ahora bien, el problema de la definición del acto administrativo ha adquirido una significativa relevancia, pues le ha permitido a la jurisdicción contencioso-administrativa considerar como actos administrativos sujetos a su control, algunos actos emanados de órganos administrativos en ejercicio de funciones jurisdiccionales, actos éstos que en años precedentes estaban excluidos del control contencioso-administrativo, en virtud de la aplicación de la tesis jurisprudencial, inicialmente formulada por la antigua Corte Federal, que en algunas ocasiones había reducido dicho control sólo respecto de los actos dictados por autoridades administrativas sometidas al Derecho Administrativo, la cual fue aplicada a ciertos casos en los últimos años por la Corte Suprema de Justicia.

Por ello creemos que la realidad observada con estas decisiones amerita, necesariamente, realizar algunas consideraciones en cuanto al control de los actos administrativos dictados en función jurisdiccional en materia disciplinaria, tomando como base el principio de universalidad del control contencioso-administrativo, que deriva de la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa en Venezuela.

A fin de analizar lo señalado, en el presente trabajo estudiaremos en primer lugar, el régimen del Poder Público en Venezuela y su distribución, las diversas funciones del Estado y los actos estatales. Luego, revisaremos el problema de la definición del acto administrativo, en función de la universalidad del control contencioso-administrativo.

Expuestos los conceptos en referencia, y como reflexión final, realizaremos algunas consideraciones sobre el control de los actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional en materia disciplinaria, tomando como base la sentencia dictada el 25 de febrero de 1985, en Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, y decisiones posteriores que imponen nuevos criterios jurisprudenciales.

## II. SEPARACIÓN DE LOS PODERES

Remontarnos a configurar un origen básico del establecimiento del Poder Público como máxima constitucional de los Estados, es tratar someramente la tesis de “La Separación de los Poderes” que, en opinión del Dr. Humberto La Roche<sup>1</sup>, significa “...que las distintas funciones del Estado deben encontrarse repartidas entre las diversas autoridades políticas que integran el Gobierno”.

Es indudable que uno de los conceptos más confusos e imprecisos del pensamiento constitucional y político moderno, es el que se ha englobado en la denominación de “teoría” o “principio de separación de poderes”, transformada en uno de los pilares fundamentales de los regímenes democrático-liberales.<sup>2</sup>

### 1. Antecedentes

Desde los tiempos más remotos el origen de esta funcionabilidad constitucional se remonta hasta Aristóteles, quien al atribuirle funciones a órganos del Estado, inició en sí la separación de los diferentes poderes que rigen la vida pública. En principio, este filósofo distinguió tres funciones en el Estado: la deliberación, el mundo y la justicia. Para su época ellas comprendían la Asamblea General o Consejo encargado de deliberar sobre cualquier asunto, los Magistrados investidos del poder de mandar y los Tribunales.

---

<sup>1</sup>. LA ROCHE, Humberto. *Derecho Administrativo* (Parte General). Editorial Vadell Hermanos, Valencia, 1978, p. 271.

<sup>2</sup>. BREWER-CARIAS, Allan R. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, p. 211.

En la etapa modernista, después de la revolución francesa y de la independencia de los Estados Unidos, se establecen perfectamente las Constituciones -a partir de 1789- como marco conceptual de los derechos soberanos de los Estados. Surge la doctrina de la separación de los poderes sustentada por Locke y por Montesquieu. El primero, perfeccionando las enseñanzas de Aristóteles, estableció cuatro poderes dentro del Estado que expuso en su obra "Gobierno Civil de Inglaterra". En ella distinguió el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Federativo y la Prerrogativa. El primero es el poder preponderante, el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo, el tercero regía las relaciones internacionales, y el último, se concentraba en el monarca inglés, que abarcaba un conjunto de poderes discrecionales. En síntesis, Locke incurre en el error de Aristóteles, y no separó en sí los poderes del Estado, sino que le atribuyó un carácter de funcionabilidad.<sup>3</sup>

Montesquieu, en su obra "El espíritu de las Leyes", se dedica a distribuir las funciones de la potestad estatal en diversos titulares. Hizo de su doctrina un tema general y uniforme para ser aplicado en cualquier Estado del mundo, y extrajo sus conclusiones cuando analizó las Constitucionales de Inglaterra. Como eje central de su doctrina expresó: "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder, es conducido a abusar del mismo: va hacia adelante hasta que tropieza con límites (...). Para que no pueda abusar del poder, es necesario de que por la misma disposición de las cosas, el poder detenga al poder".<sup>4</sup> Cuando en un Estado todos los poderes están concentrados en un solo titular: un hombre o una Asamblea, la libertad pública está en peligro, por cuanto esa persona o cuerpo político dueño de todos los poderes posee una potestad ilimitada, al no haber, fuera de él, ningún poder que limite al suyo.

De esa máxima reflexión, Montesquieu señala que el Poder Legislativo tiene que estar separado del Poder Ejecutivo; la separación del Poder Legislativo del Poder Judicial y, finalmente, que el Poder Ejecutivo tiene que estar separado del Poder Judicial.

En efecto, si el órgano ejecutivo tuviera al mismo tiempo la potestad legislativa, podría formular leyes para cada circunstancia que respondiera a su política, a sus preferencias y al momento presente. Por tanto, como lo expresa Montesquieu, sería peligroso que los encargados de hacer las leyes pudieran ejecutarlas, ya que como legisladores podrían darse así mismo toda la potestad que quisieran para ejecutar las leyes, y además podrían hacer leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

Por otra parte, si la potestad legislativa y ejecutiva estuvieran en las mismas manos, podría suceder que la entidad encargada de ejecutar no se considere obligada por las leyes vigentes, pues ella sería dueña de modificarlas o derogarlas en el momento que lo desee. Así se pierden todas las garantías de un régimen de legalidad.

Por estas mismas razones, Montesquieu afirma que es preciso que las potestades legislativa y judicial estén separadas, ya que de lo contrario, el juez y legislador podrían apartarse de la ley y cambiarla a su voluntad en el momento de aplicarla, creándose un sin número de arbitrariedades que atentarían contra la vida, la libertad y las propiedades de los ciudadanos.

Por último, es necesario que el Poder Judicial esté separado del Ejecutivo, ya que si ambos poderes estuvieran en las mismas manos surgiría la opresión: la autoridad ejecutiva y el juez al mismo tiempo podrían, en el curso de la ejecución, desnaturalizar el alcance de la

---

<sup>3</sup>. GONZALEZ ESCORCHE, José. *El proceso administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores, Caracas, 1991, p. 17- 18.

<sup>4</sup>. LA ROCHE, H. Ob. cit., p. 275

aplicación de las leyes por medio de juicios arbitrarios, según tuvieran algún interés en que la ejecución se lleve a cabo en un determinado sentido para obtener unos resultados precisos.

Pero, para asegurar la libertad de los ciudadanos, no sólo es necesario que cada una de las tres funciones del Estado estén en manos de tres órganos diferentes, sino que además, se requiere que éstos sean iguales e independientes entre sí, pues únicamente así podrían limitarse y detenerse uno con otros.

Esta es, en forma muy resumida, la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes, la cual ha sido criticada y defendida por numerosos autores, y sometida a distintas interpretaciones.

Por su parte, Gustavo Tarre Briceño en su estudio "La separación de Poderes en Venezuela"<sup>5</sup> nos dice que la interpretación clásica ha sufrido un gran número de ataques, y entre ellos sobresale el formulado por Charles Eisenmann, quien sostiene que la llamada interpretación clásica es errónea, pues del estudio de la obra de Montesquieu se desprende que ninguna autoridad estatal recibe en forma total una función.

Siguiendo las ideas de Eisenmann, Tarre Briceño resume: "...todos concuerdan en reconocer que una de las ideas políticas de Montesquieu era el disponer las cosas en forma tal "que el poder detenga al poder". Es decir, que todo órgano político encuentre otro órgano que pueda exitosamente oponerse a su voluntad. Es evidente (...) que si dos órganos pueden detenerse mutuamente quiere decir que ambos deben prestar su consentimiento, cualquiera que sea la forma de éste, a una misma decisión"<sup>6</sup>.

También, Brewer-Carías coincide con la idea de que la doctrina de Montesquieu fue interpretada de diferentes formas, siendo muchas veces distorsionada para que sirviera de base a ciertas motivaciones políticas. Al respecto, expresa que "Lejos estuvo, por tanto, no sólo de formular una teoría jurídica de los poderes del Estado -en sentido formal, orgánico o material-, sino de preconizar al separación total y completa del Parlamento, el gobierno y los tribunales, tanto funcional como orgánicamente. Por tanto, la construcción del principio de la separación de poderes en el sentido de que tres funciones estatales serían atribuidas a tres autoridades o grupos de autoridades completamente distintas e independientes, que las ejercerían, respectivamente, de manera integral y exclusiva y sin posibilidad de su delegación, fue producto de lo que se creyó o se quiso creer que Montesquieu decía, pero no un derivado de su pensamiento. En esta distorsión del pensamiento, por su puesto, jugó un papel esencial la motivación política..."<sup>7</sup>

La aplicación y el desarrollo del principio de separación de poderes que se atribuyó a Montesquieu, fue recogida por las primeras Constituciones de Francia y de los Estados Unidos. Así nos lo refiere el pedagogo Virgilio Tosta cuando expresa: "Las Constituciones del primer tipo comienza a existir en el siglo XVIII, después de las revoluciones de ese siglo. Cada Estado, en un acto solemne, fija su Constitución. Así lo hace Francia, a raíz de su gran revolución. Así lo hacen los Estados Unidos después de su independencia. Las naciones del resto de América siguen el ejemplo. Venezuela promulga su primera Constitución escrita el año 1811"<sup>8</sup>.

---

5. TARRE BRICEÑO, Gustavo. "La separación de poderes en Venezuela", en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios de la Constitución*, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p. 1.377.

6. *Ibid.*, pp. 1378-1379.

7. BREWER-CARIAS, Allan. *Ob. cit.*, p. 212.

8. TOSTA, Virgilio. *Manual de Sociología*. Ed. Gráfica Herpa, Caracas, 1972, p. 228.

Ellos nos indica que, en el país se pone en práctica la teoría de la separación de poderes por influencia del principio de la revolución francesa sobre nuestros constituyentes, y de allí que todas las Constituciones de Venezuela, desde la de 1811 hasta la vigente de 1961, hayan distinguido tres poderes. Sin embargo, tal como señala Brewer-Carías, “la distinción entre los poderes ciertamente que no ha tenido el mismo sentido en toda nuestra evolución constitucional, pues si bien “la separación de poderes” fue la regla durante todo el siglo pasado, al menos en la pura forma de los textos constitucionales, esa “separación de poderes” se torna en “división de Poder” desde comienzos de siglo”<sup>9</sup>.

## 2. *División y distribución del Poder*

El Poder Público como potestad estatal, no ha existido en la realidad venezolana como un ente funcional u orgánicamente considerado, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. El Poder Público constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional, individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias e inherentes.

El régimen constitucional venezolano, por tanto, y al menos desde la Constitución de 1901, ha partido del supuesto de la unicidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. Constitucionalmente, el Poder Público es la potestad única del Estado. Consiste de manera invariable, en el poder que tiene el Estado de decidir a través de sus órganos esenciales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. cualquiera que sea el contenido y la forma de los actos por medio de los cuales se ejerce el Poder Público, todos esos actos se reducen, en definitiva, a manifestaciones de la voluntad estatal, que es una e indivisible. Es necesario, por tanto, como lo afirma Carré de Malberg<sup>10</sup>, comenzar por establecer la unidad del Poder del Estado para luego distinguir sus funciones.

Partiendo de esa unidad del Poder Público, debido a la configuración federal del Estado en Venezuela, la Constitución vigente, a pesar de que abandona la formulación expresa en su texto- de la “distribución” del Poder Público en Poder Nacional, en Poder de los Estados y Poder Municipal, y de la “división” del Poder Nacional en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como lo hicieron absolutamente todos los textos constitucionales a partir de 1901, sin embargo, responde claramente a la misma concepción de un régimen de “distribución” del poder y de “división” del Poder que era uno, y no de la separación de poderes, a la usanza francesa.

En efecto, si bien el Poder Público es uno y único, como potestad genérica de todos los entes del Estado, es la propia Constitución la que establece una diversidad, en el sentido orgánico, y por eso se hable de que en Venezuela tiene un sistema de distribución orgánica del poder, tanto vertical como horizontal.

En la teoría constitucional, el principio de la distribución vertical del poder es un producto de los dos últimos siglos, derivado de la experiencia de la vida local y municipal, así como del federalismo. La distribución horizontal del poder, en cambio, en su formulación es anterior, porque fue la primera forma de racionalizar el poder que la teoría política estableció frente al Estado y a la Monarquía absoluta. Así, la forma de racionalizar el poder fue distribuyéndolo orgánicamente entre los diversos órganos básicos del Estado que era, por supuesto, unitario. Este principio, que es un producto de las revoluciones de Francia y Norteamérica, aun cuando su formulación teórica es de la época del absolutismo, constitucionalmente se adoptó en nuestro país desde el primer momento del

<sup>9</sup>. BREWER-CARIAS, A. Ob. cit., pp. 213-214.

<sup>10</sup>. CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Citado por Allan Brewer-Carías. Ibid. P. 215.

nacimiento de la República (1811), y posteriormente, va a acompañar toda la tradición constitucional venezolana, habiéndose establecido en todas las Constituciones la división orgánica de los poderes, desde el punto de vista horizontal.

En efecto, conforme a nuestra Constitución, el sistema de distribución vertical del Poder Público tiene tres ramas que obedecen a la división político-territorial, y dar lugar a tres niveles de personas jurídicas diferentes: el Poder Nacional, personificado en la República, el Poder Estatal, personificado en los Estados, y el Poder Municipal, personificado en los Municipios; y cada uno de estos sujetos de derecho ejerce "sub-ramas del Poder Público", partiendo de la distribución horizontal<sup>11</sup>. Este otro sistema de distribución del Poder Público, es lo que ha sido llamado Trilogía Orgánica, y donde encontramos el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pues, la Constitución establece distribución horizontal del Poder Público que sigue las líneas clásicas de la separación de poderes, pero sólo como separación orgánica y no como separación funcional.

Así, en cada uno de los niveles territoriales -Nacionales, Estatal y Municipal-, el Poder Público tiene una distribución orgánica horizontal peculiar. En el nivel nacional se distinguen tres ramas del Poder Público: el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial, correspondiendo su ejercicio a tres complejos orgánicos diferenciados y separados: las Cámaras Legislativas; el Presidente de la República, los Ministros y el resto de la Administración Pública; y la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, respectivamente. A nivel estatal, los órganos de los Estados ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo estatales; y a nivel municipal, ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo municipales.

En otro orden de ideas, se observa que a nivel político-territorial no hay ningún otro órgano fuera de los órganos nacionales de la República, los de los Estados y los Municipios. Se trata de un sistema cerrado de distribución vertical del poder.

Pero, frente al sistema de distribución horizontal del poder a nivel nacional, que establece una distribución en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, encontramos que a partir, básicamente, de la Constitución vigente de 1961, se prevé la existencia de otros órganos que ejercen el Poder Público, pero que no ejercen en concreto ni el Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Judicial, que no pudiendo ubicarse dentro de alguno de ellos -por no depender jerárquicamente de ninguno-, gozan por mandato constitucional o legal de plena autonomía funcional, con importantes y específicas atribuciones, y personificados en la misma República. Su existencia ha provocado la ruptura de la trilogía clásica de los poderes y, tanto doctrinaria como jurisprudencialmente, han sido considerados como órganos de la Administración Pública, no obstante no depender del Poder Ejecutivo, desde ningún punto de vista. Estos órganos son: el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo de la Judicatura y el Consejo Supremo Electoral. Los tres primeros con origen en la propia Constitución, y el último, en la Ley Orgánica del Sufragio, que a su vez desarrolla una norma constitucional.

---

<sup>11</sup>. BREWER-CARIAS, Allan. *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II: El Poder Público-Nacional, Estatal y Municipal-, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, 3ª ed., Caracas, 1996, p. 22.



### 3. *Las funciones estatales*

La revisión de la doctrina de la separación de poderes que los proyectistas de la Constitución hicieron, resulta evidente, pues, buscó superar las distorsiones de la “separación de poderes” y sustituir inclusive “la división del Poder” por una asignación constitucional y legal de funciones propias a cada órgano estatal, con la obligación de colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. En la expresión constitucional, por tanto, por función ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que le es inherente. De allí que la función es toda actividad de la propia esencia o naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable salvo que exista una autorización constitucional. Entonces, las diversas funciones del Estado son sólo las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la actividad estatal.

Si bien puede decirse que en Venezuela rige el principio de la separación orgánica de poderes, en el sentido de que el ordenamiento constitucional distingue, a nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Legislativo (el Congreso), de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y demás órganos de la Administración Pública), y de los órganos que ejercen el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales), ello no implica que cada uno de dichos órganos siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Es decir, tal como la Corte Suprema de Justicia lo ha señalado reiteradamente, la división de la potestad estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la “separación” de las funciones estatales. Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes no implica que cada uno de los órganos que los ejercen tengan, necesariamente, el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales, o paralelamente a sus funciones propias, realizan funciones distintas a aquellas que les corresponden por su naturaleza.

En este sentido, Brewer-Carías señala que el “concepto de funciones del Estado es, por tanto, distinto al de poderes del Estado”.<sup>12</sup> En efecto, la noción de poder es previa a la de función: ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público (de una de sus ramas o distribuciones), por lo que puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público, es decir, de la potestad genérica de obrar que tiene constitucionalmente el Estado. Poder y función son, por tanto, distintos elementos en la actividad del Estado: el Poder Público como situación jurídica constitucional, tiene su fuente en la propia Constitución y existe la posibilidad de ejercerlo desde el momento en que está establecido en ella; la función estatal, en cambio, presupone siempre el ejercicio del Poder Público por un órgano del Estado, y sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público es que se realiza una función estatal.<sup>13</sup>

Ahora bien, dentro de la misma Constitución pueden distinguirse cuatro funciones básicas del Estado: la función legislativa o normativa, la función política o de gobierno, la función administrativa y la función jurisdiccional, que están inclusive identificadas dentro del texto constitucional, a las cuales pueden reconducirse todas las actividades del Estado.

---

<sup>12</sup>. BREWER-CARIAS, Allan. “La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975, p. 431.

<sup>13</sup>. Loc. Cit.

Así tenemos: la *función legislativa o normativa*, conforme a la cual el Estado crea normas de derechos generales e imperativas; la *función política o de gobierno*, entendida como “la tarea esencialmente estatal, de conducción política de la sociedad”<sup>14</sup>, la *función jurisdiccional*, que tiene por objeto la resolución de controversias jurídicas mediante decisiones ejecutorias con fuerza de verdad legal; y la *función administrativa* que, según Brewer-Carías, su objeto es la gestión estatal del interés público, mediante la satisfacción del interés colectivo<sup>15</sup>, o bien, de acuerdo a Sayagués Laso<sup>16</sup> es la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales, en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales. Actividad ésta, caracterizada -según Rondón de Sansó- por no implicar la ejecución inmediata de la Constitución, por lo que tiene rango sublegal, de ejecución de la Ley, destinada a la satisfacción de los intereses fundamentales de un grupo organizado que atiende a la globalidad de los intereses que tutela, y cuyo ejercicio presupone necesariamente la existencia de una estructura orgánica.<sup>17</sup>

Estas funciones, realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales. Ahora, si bien es propio de un órgano un determinado tipo de función, es de destacar que no es sino su ejercicio de cierta forma lo que le corresponde exclusivamente, por lo que, entonces, la exclusividad se encuentra en el tipo de acto que pueden emanar al ejercer tal función. Así, el Congreso, las Asambleas Legislativas y las Cámaras Municipales, vale decir, el Poder Legislativo Nacional, Estadal y Municipal, respectivamente, tienen atribuida la función normativa como propia, pero lo que le es exclusivo a cada uno de tales órganos es su ejercicio mediante leyes nacionales, estadales o municipales (ordenanzas). De igual forma, la función jurisdiccional básicamente está atribuida al Poder Judicial -nacionalizado en 1947-, pero ocurre que lo privativo de los tribunales es su ejercicio mediante la emisión de sentencias. Al observarse la función de gobierno se descubre que, obviamente, es propia del Poder Ejecutivo en sus niveles superiores, pero que su ejercicio le es exclusivo en determinada forma, por ejemplo, mediante la emisión de decretos-leyes de suspensión de garantías. Finalmente podemos observar que la función administrativa, si bien resulta en sí afín al Poder Ejecutivo, está atribuida igualmente al Legislativo y al Judicial, manifestándose básicamente a través de la emisión de actos administrativos, sin que pueda ser caracterizada orgánica o funcionalmente.

Lo señalado anteriormente nos conduce a admitir que, si bien hay funciones propias atribuidas a los órganos del Estado, según la distribución horizontal del poder, esa atribución no es exclusiva ni excluyente, pues en sus ejercicio interfieren otros órganos. De manera que, el sistema no es de separación de funciones, sino de colaboración funcional entre esos diversos órganos, en algunos casos rígida, llamada por Brewer-Carías “interferencia de otros órganos en el ejercicio de las funciones propias”.<sup>18</sup> Por tanto, no hay una separación de funciones que coincida exactamente con la separación orgánica de poderes.

---

<sup>14</sup>. BREWER-CARIAS, A. Instituciones..., p. 114.

<sup>15</sup>. Loc. cit.

<sup>16</sup>. SAYAGUES LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Bianchi Altuna Montevideo, 1959, p. 46.

<sup>17</sup>. RONDON DE SANZO, Hildegard. *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Universidad Central de Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 19

<sup>18</sup>. BREWER-CARIAS. Allan. Instituciones..., p. 116

#### 4. *Las funciones del Estado y los actos estatales*

Al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con la distribución de funciones, ésta no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane de la voluntad estatal.

En efecto, la función normativa o legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley, decretos-leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función política, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley actos administrativos. En otras palabras, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas, cuando actúan como cuerpos legisladores, no sólo en ejercicio de la función normativa, sino de la función política o de gobierno, y de la función administrativa; que los actos de gobierno emanan del Presidente de la República, en uso de las facultades constitucionales, actuando no sólo en ejercicio de la función política o de gobierno, sino en ejercicio de la función normativa; que los actos parlamentarios sin forma de ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los tribunales, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional.

En todos estos casos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano del Estado, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas, los actos de gobierno por el Presidente de la República, y los actos judiciales (sentencias) por los tribunales. Los actos administrativos, contrariamente a lo que sucede con las leyes, los actos de gobierno y las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, de lo anterior se deriva que, dentro del conjunto de actos estatales previstos en la Constitución, de todos ellos puede darse una definición orgánico-formal, es decir, según el órgano que los dicta y por la graduación que tienen en el ordenamiento jurídico de ser actos dictados en ejecución directa o indirecta de la Constitución, menos el acto administrativo mensual el cual regula constitucionalmente como un acto reservado exclusivamente a algunos órganos estatales, ya que pueden ser dictados por todos los órganos del Estado en ejercicio, inclusive, de todas las funciones estatales

Así, tan acto administrativo es un reglamento dictado por el Ejecutivo Nacional o los Tribunales, en ejercicio de la función normativa o legislativa, como un acto de ejecución presupuestaria o de personal dictado por el Ejecutivo Nacional, los Tribunales o las Cámaras Legislativas, en ejercicio de la función administrativa; o un acto derivado del propio Ejecutivo Nacional en ejercicio de la función jurisdiccional, al decidir una solicitud o un recurso administrativo.

Por tanto, es evidente que al analizar la función administrativa y la creación más general que resulta de su ejercicio, los actos administrativos, no puede adoptarse un criterio orgánico ni funcional para su Caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes y distribución de funciones. Lo que hay es coincidencia, algunas veces, entre un acto y el órgano que lo puede dictar en forma exclusiva (la ley por las Cámaras Legislativas, la sentencia por los Tribunales, el acto de gobierno por el Presidente de la República), lo que no sucede en el caso de los actos administrativos donde no hay coincidencia entre el órgano y la función, ni entre la función y el acto,

ni entre el acto y el órgano. Por ello, la definición del acto administrativo, en contraste con los otros actos estatales, requiere de una mezcla de criterios, dado lo heterogéneo de los mismos.

### III. NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

El artículo 206 de la Constitución establece que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos contrarios a derecho, por lo que no cabe ningún tipo de distingo respecto de los actos administrativos para pretender que algunos de ellos no están sometidos a control. No existen, por tanto, en nuestro sistema contencioso-administrativo, actos administrativos que puedan estar excluidos de control. De manera que, para definir el acto administrativo a los efectos de control contencioso-administrativo -que es donde tiene real sentido la búsqueda de una definición, según Brewer-Carías<sup>19</sup>, a fin de tutelar los derechos e intereses de los particulares administrados- no puede adoptarse un criterio único y excluyente, sino todos los criterios que puedan combinarse para hacer efectivo el principio de la universalidad del control que deriva del contenido de la norma constitucional, antes referida.

En este sentido, los actos administrativos emanan de todos los órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones del Estado, y su individualización no puede estar fundamentada en la utilización del solo criterio orgánico, así como tampoco del solo criterio formal o del solo criterio material, sino que debe resultar de la mezcla y combinación de ellos.

En efecto, no es aceptable la utilización exclusiva de un criterio orgánico para definir el acto administrativo<sup>20</sup>, pues quedarían fuera de Caracterización los actos administrativos que dictan los funcionarios de las Cámaras Legislativas o los de los órganos judiciales. Por ello, según Brewer-Carías la sola utilización del criterio orgánico para definir el acto administrativo, como lo ha hecho por ejemplo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es una definición errada e incompleta, ya que no puede decirse que es acto administrativo el que emana de los órganos ejecutivos y no lo son los otros, por cuanto su contenido y función estatal ejercida, es la misma<sup>21</sup>.

Igualmente, no es aceptable el solo uso del criterio formal, referido al carácter sublegal de la actividad, para definir los actos administrativos, toda vez que los actos judiciales, esto es, las sentencias, también tienen carácter sublegal.

Por último, también sería inaceptable el empleo exclusivo de un criterio material, fundamentando en la noción de función administrativa, por cuanto quedarían excluidos de la noción, aquéllos que son cumplidos en ejercicio de la función normativa, por ejemplo, los reglamentos dictados por alguno de los órganos del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, o inclusive, los actos dictados en función jurisdiccional por los órganos del Poder Ejecutivo,

<sup>19</sup>. BREWER-CARIAS, Allan. *Nuevas tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Fundación de Derecho Público, UCAB, Caracas, 1992, p. 8.

<sup>20</sup>. La utilización exclusiva del criterio orgánico conduce a la identificación entre órgano administrativo y acto administrativo. Así éstos serían los emanados de la Administración Pública como complejo orgánico. En Venezuela se han inclinado por esta posición la mayoría de la doctrina nacional, Cfr. FARIAS MATA, Luis H. "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal", en la publicación del Instituto de Derecho Público: Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, pp. 335 y ss.; RONDON DE SANSO, Hildegard. "Introducción al Estudio del Acto Administrativo", en *Libro Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas, 1967, pp. 786 y ss.

<sup>21</sup>. BREWER-CARIAS, Allan. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección de Estudios Jurídicos N° 16 Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 138-140.

cuando deciden conflictos entre partes de acuerdo al ordenamiento jurídico, o los actos administrativos dictados en ejercicio de funciones legislativas por los órganos judiciales cuando dictan, por ejemplo, un reglamento interno.

Por tanto, tal como lo señaláramos supra, la noción de acto administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano, sólo puede resultar de una combinación de criterios orgánicos, formal y material, y nunca puede condicionarse al cumplimiento de una función específica del Estado, por cuanto el criterio mixto en este caso, constituye la única forma de reconducir a la unidad, la heterogeneidad del acto administrativo.

En esta forma, Brewer-Carías expresa que el acto administrativo “es toda manifestación de voluntad de carácter sublegal (criterio formal), realizada por los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, ejecutando todas las funciones del Estado (criterio orgánico), por los órganos que ejercen el Poder Legislativo, ejecutando la función administrativa, y por los órganos que ejercen el Poder Judicial, ejecutando la función administrativa y normativa (criterio material), con el objeto de producir efectos jurídicos determinados”<sup>22</sup>. De manera que, considerando a los actos estatales dentro de una perspectiva general, quedarían fuera de la calificación como actos administrativos, los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno (actos de gobierno) y que, por tanto, son de rango legal; los actos cumplidos por los órganos del Poder Legislativo en función legislativa o normativa (leyes), en función de gobierno (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley) y en función administrativa de rango legal (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley); y los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial actuando en función jurisdiccional (sentencias, autos).

Es evidente, por tanto, que la noción de acto administrativo continúa siendo una de las partes medulares del Derecho Administrativo, fundamentalmente, a los efectos del control contencioso-administrativo. Así, tanto el criterio orgánico, material y formal, tienen cabida para definir el acto administrativo y, por ende, para precisar el ámbito del control jurisdiccional, ya que la universalidad del control contencioso-administrativo -de acuerdo con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución-, se fundamenta, entre otros aspectos, en que todos los actos administrativos, absolutamente, pueden ser sometidos al control jurisdiccional por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa por contrariedad al derecho.

Este problema de la definición del acto administrativo ha adquirido una significativa relevancia en las últimas décadas, pues le ha permitido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa considerar como actos administrativos sujetos a su control, entre otros, los actos emanados de órganos administrativos, en ejercicio de la función jurisdiccional. Este criterio jurisprudencial, por su importancia amerita un comentario que queremos hacer en este estudio, a fin de formular algunas apreciaciones sobre el carácter administrativo de los actos disciplinarios, dictados por el Consejo de la Judicatura en función jurisdiccional.

#### **IV. SENTENCIA DE LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL 25 DE FEBRERO DE 1985 RECAIDA EN EL CASO FRANCISCO RUIZ BECERRA**

El tema de la universalidad del control contencioso-administrativo y las restricciones jurisprudenciales al mismo, se ha planteado con motivo de la impugnación de actos administrativos dictados por autoridades administrativas, pero en ejercicio de la función jurisdiccional. Inicialmente, el problema se planteó a raíz de la creación de las Comisiones Tripartitas en la Ley contra Despidos injustificados en 1974, cuando la Corte Primera de lo Contencioso

---

<sup>22</sup>. Ibid., p. 141

Administrativo en sentencia de fecha 20 de septiembre de 1979, declaró inadmisibles recursos contra los actos de esas instituciones considerando que no eran actos administrativos, sino "actos jurisdiccionales" no susceptibles del control contencioso-administrativo, contrariando así el postulado del artículo 206 de la Constitución.

Dicha sentencia fue modificada posteriormente, por sentencia del 18 de enero de 1980 de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual reconoció las decisiones de las Comisiones Tripartitas, como actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, susceptibles de ser recurridas en vía contencioso-administrativa de anulación.

Pero esta doctrina jurisprudencial, que es la correcta, fue posteriormente contrariada por la misma Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, cuando en fecha 25 de febrero de 1985, dictó una sentencia que causó honda preocupación en la opinión jurídica nacional, la cual, a partir del momento en que se tuvo conocimiento de la misma, tomó un cause de profundas y serias reflexiones. En el fallo en referencia, bajo la ponencia del Magistrado René De Sola, la Sala declaró inadmisibile el recurso de anulación interpuesto por el abogado FRANCISCO RUIZ BECERRA, contra el acto mediante el cual el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo de Juez Décimo Sexto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en el cual la mayoría sentenciadora acogió una tesis que la jurisprudencia de la misma Sala había desechado mediante pronunciamientos unánimes y reiterados de sus integrantes, lo que representó un giro jurisprudencial que muchos interpretan como una involución en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo en Venezuela<sup>23</sup>. Dicha tesis consistió en sostener que las decisiones disciplinarias de destitución de los jueces, emanados del Consejo de la Judicatura, en virtud de su naturaleza "tridimensional", no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, haciéndolas insusceptibles del control contencioso-administrativo. Constituye éste, sin duda, uno de los fallos más polémicos adoptado por la Sala Político Administrativa en las últimas décadas, que contó con el voto adverso de dos de sus Magistrados, los doctores Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Enrique Farías Mata.

No obstante la agudeza de los Magistrados disidentes al esbozar sus argumentos, la Sala mantuvo a ultranza los postulados sentados en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, cuando en fallos posteriores<sup>24</sup> (sentencia del 01-07-86, caso Hilario Pujol Quintero; sentencia del 16-07-87, caso Maritza Hernández Trujillo; sentencia del 06-08-87, caso: José Félix Colina Delgado; sentencia del 07-03-88, caso: Nora Díaz de Balza), contrariando el principio de la universalidad del control de los actos administrativos, consagrado en el artículo 206 de la Constitución, declaró inadmisibile los recursos de nulidad interpuestos contra actos disciplinarios emanados del Consejo de la Judicatura. En las señaladas decisiones, la Corte reiteró la naturaleza "tridimensional" del Consejo de la Judicatura, así como el criterio que, en definitiva, excluye del control jurisdiccional los actos que aquel órgano dicta cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional, y que ha sido desarrollado en el Título V de la Ley de Carrera Judicial, donde se encuentran las normas procedimentales de un juicio regular que garantiza el derecho de defensa requerido tanto por la Constitución como por los Convenios Internacionales suscritos por la República. En tales oportunidades, los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Enrique Farías

---

<sup>23</sup>. RAUSSEO VALDERRAMA, Alberto. "Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿Nuevos actos excluidos del control jurisprudencial?", en Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República, Año 2- N° 2, Caracas, 1987, p. 123.

<sup>24</sup>. BREWER-CARIAS, A. y Luis Ortiz-Alvarez. *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa* (1961-1996). Colección jurisprudencial N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 431-440.

Mata, una vez más, manifestaron su desacuerdo con la doctrina imperante en la mayoría sentenciadora, y consignaron sendos votos salvados en las sentencias que marcaron las pautas de esta interpretación.

Luego, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1989, previó expresamente el recurso contencioso-administrativo de anulación contra las decisiones de destitución de los jueces. Sin embargo, inconstitucionalmente, la referida ley excluyó el recurso en los casos de actos administrativos disciplinarios de suspensión del ejercicio del cargo contra los jueces, lo cual no impidió a la propia Sala Político Administrativa, con buen criterio, aplicar el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que prevé el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y admitir los recursos de nulidad contra dichos actos.<sup>25</sup>

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, al decidir una acción de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, en sentencia publicada el 6 de agosto de 1991 (caso Ivan Hernández G.), resolvió definitivamente la controversia, anulando dicha norma y pronunciándose por la univ ersabilidad del control contencioso-administrativo, criterio jurisprudencial que ha sido ratificado por fallos más recientes.

A fin de desarrollar la tesis contraria a la sostenida por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en tan trascendental sentencia -en la cual se fundamenta nuestro estudio-, relativa aquélla al carácter administrativo de los actos disciplinarios dictados por el Consejo de la Judicatura, en ejercicio de la función jurisdiccional, y la recurribilidad de éstos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa -que es la tesis correcta-, haremos una breve referencia a las tantas veces referida sentencia de fecha 25 de febrero de 1985, dictada en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, que constituye, sin duda, uno de los fallos más polémicos adoptados por la Sala Político Administrativa en las últimas décadas. Seguidamente, haremos también una breve mención de los nuevos criterios jurisprudenciales adoptados por la Corte Suprema de Justicia, que se pronuncian por el carácter netamente administrativo de las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura y el sometimiento de dichos actos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### 1. *Contenido del fallo*

La Sala Político Administrativa, con ponencia del Magistrado René De Sola, se pronunció sobre el recurso de nulidad interpuesto por FRANCISCO RUIZ BECERRA, contra el acto del Consejo de la Judicatura que lo destituyera del cargo de Juez XVI de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. El Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa declaró inadmisibile el recurso, fundamentándose en una Jurisprudencia anterior. Apelada la inadmisión, la Sala se pronunció en el siguiente sentido:

Ante el alegato del recurrente de que el Consejo de la Judicatura puede dictar tanto decisiones administrativas como decisiones jurisdiccionales, pero que aún estas últimas, por no provenir de una autoridad judicial están sometidas al control contencioso-administrativo, la Sala estima que debe decidir dos cuestiones: a) Si el acto dictado por el Consejo en un procedimiento disciplinario es una decisión judicial; b) Si en caso negativo debe ser considerado como un acto administrativo sometido al control contencioso-administrativo<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. GONZALEZ ESCORCHE, J. Ob. cit., p. 84; BREWER-CARIAS, Allan. Nuevas tendencias..., pp. 16-17

<sup>26</sup> DE SOLA. René. "¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?", en Revista del Consejo de la Judicatura, enero-junio, Año 10, p. 164.

Considera la Sala que la primera cuestión no ofrece dificultades porque el artículo 204 de la Constitución establece categóricamente que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley, y no existe norma alguna que le atribuya tal carácter al Consejo de la Judicatura. Incluso la Exposición de Motivos de la Constitución señala, expresamente, que no tiene el indicado organismo naturaleza judicial. De allí que no sea un órgano del Poder Judicial y sus decisiones no son sentencias.<sup>27</sup>

Descartado lo anterior, la Sala pasa a determinar si las decisiones disciplinarias son actos administrativos sometidos al artículo 206 de la Constitución. En este sentido, estima el Juzgador que no basta con calificar a un acto de administrativo para que quede sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que es necesario determinar su naturaleza intrínseca.

Considera el Magistrado ponente que, en Venezuela el Poder Judicial no tiene el monopolio de la administración de justicia, ni son los tribunales los únicos órganos que pueden producir actos jurisdiccionales ni existe obstáculo legal para que así suceda. Indica que, incluso la actuación jurisdiccional puede dejar sin efecto una decisión tomada por la más alta jerarquía del Poder Judicial. Por ejemplo, aun cuando la Corte Suprema de Justicia declare haber mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o de algún miembro del Congreso, si la Cámara del Senado, en el primer caso, no concede autorización o la Cámara respectiva, en el segundo, no acuerda el allanamiento de la inmunidad, no podrán seguirse los procedimientos correspondientes. Es así como se otorga la facultad jurisdiccional a órganos ajenos al Poder Judicial<sup>28</sup>

Por otra parte, arguye que el Consejo de la Judicatura es un órgano complejo con facultades que pueden ser: a) normativas, ya que puede dictar su propio reglamento y el de los concursos de oposición; b) administrativas, por cuanto maneja su propio presupuesto y el de los tribunales y, c) jurisdiccionales cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional.

Pasa a analizar la Corte si las decisiones jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura reúnen las garantías constitucionales para que puedan ser asimiladas a las de los tribunales de justicia y tener la fuerza de cosas juzgadas. Al respecto, por lo que atañe a la Constitución se trata de Magistrados designados por todo el período constitucional que han de llenar las mismas condiciones para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. No se trata de jueces ocasionales sino de jueces cuyas funciones están previstas en el texto constitucional, que son autónomos e independientes. La Ley de Carrera Judicial establece las normas procesales que regulan los procedimientos disciplinarios. No se trata, en consecuencia, de un tribunal disciplinario creado por un reglamento, como lo señala el recurrente<sup>29</sup>.

Para garantizar la independencia de los jueces, no podía haberse creado un organismo administrativo al cual quedarían jerárquicamente sometidos, por cuanto ello constituiría un contrasentido. En igual sentido, señala la Sala, la experiencia del Derecho Comparado (Francia e Italia) que ofrece las mismas soluciones que la existente en el sistema venezolano. Mal podría el constituyente otorgar a un jerarca administrativo la apreciación de la conducta de los jueces y, por ello, se le atribuyeron facultades jurisdiccionales al Consejo de la Judicatura.

---

<sup>27</sup>. Loc. cit.

<sup>28</sup>. Ibid., p. 165.

<sup>29</sup>. Ibid., p. 167.



Finalmente, analiza la Sala el alcance del artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega todo recurso contra las sentencias del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario, llegando a la conclusión de que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República.<sup>30</sup>

En síntesis, para la mayoría de los Magistrados de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia:

1- El Consejo de la Judicatura no tiene una naturaleza “judicial” ni “pura y simplemente administrativa”.

2- El Consejo de la Judicatura es, en todo caso, un “organismo tridimensional” que ejerce funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales.

3- Cuando el Consejo de la Judicatura actúa en materia disciplinaria ejerce una función jurisdiccional.

4- Las decisiones disciplinarias adoptadas por el Consejo de la Judicatura en relación a los jueces de la República, no participa de la naturaleza de los actos administrativos, sino que constituyen “sentencias” de orden jurisdiccional equiparables a las dictadas por los órganos judiciales.

5- Contra tales decisiones no cabe recurso alguno y ostentan el carácter de cosa juzgada, quedando, por ende, excluidas de todo control jurisdiccional ulterior.

Así pues, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, confundiendo el ejercicio de la función estatal con el acto emanado de la misma, consideró que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura son dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional, y aplicando un silogismo elemental, concluye que, en consecuencia, constituyen actos jurisdiccionales, no administrativos, por lo que no son susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa de anulación. Por tanto, con fundamento en los razonamientos anteriormente expuestos, la Corte declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por FRAN-CISCO RUIZ BECERRA, contra el acto disciplinario de destitución dictado por el Consejo de la Judicatura. Sin embargo, esta trascendental decisión cuenta con los votos salvados de los Magistrados Luis Enrique Farías Mata y Josefina Calcaño de Temeltas.

## 2. *Voto Salvado de Luis Enrique Farías Mata*

Estima el disidente que el objeto de la sentencia revela la tradicional dificultad de identificar el concepto de acto administrativo. Considera que con la sentencia se ha contrariado la jurisprudencia anterior de la Corte y se ha desconocido la teoría, que él mismo sostiene de los actos excluidos, sobre la cual ha venido trabajando por muchos años.

En este sentido, recuerda el disidente que la propia Sala Político Administrativa, para afirmar su control sobre los actos del Consejo de la Judicatura, se ha valido del hecho de que tenga igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral. En todos los recursos interpuestos contra el primero de los órganos mencionados, la Sala había calificado las actuaciones del mismo como administrativas y, por tanto, sometidas a su control.

---

<sup>30</sup>. Ibid., p. 168

El Magistrado disidente considera que existe una incongruencia en la en la sentencia cuando, por una parte, señala que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales y que, al mismo tiempo, se declare incompetente por considerar que se trata de una actuación disciplinaria “directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces”.

Afirma que la decisión del Consejo de la Judicatura es un típico acto administrativo de índole jurisdiccional, por lo cual, no puede quedar sin control judicial, ya que los “actos excluidos” son sólo una anomalía, tal como lo ha sostenido la sentencia de la Corte.

Manifiesta, también, su disidencia de la expresión contenida en el fallo, de que tampoco basta con calificar de administrativo a un acto para que automáticamente se le abran las puertas del contencioso-administrativo, ya que sucede justamente lo contrario, pues la sola calificación de administrativo permite al particular hacer uso, según el artículo 206 de la Constitución, del recurso contencioso-administrativo.

Por último, hace valer el Derecho Comparado -específicamente la doctrina y la jurisprudencia española-, para recordar que sólo la exclusión del propio constituyente es lo que podría justificar la falta de revisión del acto al cual califica como acto administrativo de índole jurisdiccional.

### 3. *Voto salvado de Josefina Calcaño de Temeltas*

Estima la disidente que sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho con fuerza de verdad legal, tal como lo señalara la propia Sala en sentencia del 10-01-80. Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, bien a través de actos administrativos; o bien, a través de actos parlamentarios sin forma de ley. Esta tesis es unánimemente admitida y, en virtud de ella la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el órgano judicial. En consecuencia, según la disidente, hay que distinguir entre función jurisdiccional del órgano judicial y función jurisdiccional del órgano administrativo. La función jurisdiccional si bien es “una función propia” de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos. Lo que si es función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional para resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto con fuerza de verdad legal.

El Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y sus decisiones no son sentencias judiciales, sino que es un órgano administrativo sometido al control contencioso-administrativo, lo cual constituye jurisprudencia firme y constante de la Corte.

La disidente estima que no es valedera la postura de la mayoría sobre la naturaleza compleja del órgano, en virtud de la tridimensionalidad de sus funciones.

Considera que es necesario adoptar una definición material de las funciones del Estado, basada en la naturaleza de la actividad estatal y no en la forma en el órgano del cual emanan los actos, sostenido que para ello resulta indispensable no confundir la función misma con el acto. No debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (acto jurídico). De allí que la tesis de la heterogeneidad de las funciones, sostenida por la mayoría, no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica del órgano. El carácter de un órgano sólo puede definirse en base a la prevalencia de las funciones que realiza: un órgano es legislativo, cuando su función esencial es legislar; un órgano es judicial, cuando su función esencial es administrar justicia; y un órgano es administrativo cuando su función propia o esencial es administrar, gobernar, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, atender la satisfacción de las necesidades colectivas, mantener el orden y la seguridad pública.

El Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo no sólo porque no es legislativo ni judicial (tesis residual), sino fundamentalmente porque todas las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas, las cuales enuncia, siguiendo la doctrina, en la siguiente forma: reglamentaria, imperativa, correctiva o disciplinaria y organizativa y ejecutiva. Pasa a analizar la disidente las potestades reglamentaria, sancionatoria y disciplinaria de la Administración. Respecto a la potestad sancionatoria y disciplinaria la califica como esencialmente administrativa, ya que en su ejercicio la Administración no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general, sino para cuidar de los intereses actuales, por lo cual su fundamento reside en el propio ordenamiento jurídico administrativo. La potestad sancionatoria está encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento del cual la Administración es titular.

De manera que, el acto del Consejo de la Judicatura de naturaleza disciplinaria es un acto típico administrativo y no jurisdiccional, y en su condición de actos administrativos las decisiones del Consejo de la Judicatura están sometidas al control contencioso-administrativo.

Respecto al alcance que ha de dársele al artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial, debe ser en el sentido de negar el recurso en sede administrativa, pero no el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido en virtud del artículo 206 de la Constitución, que no establece excepciones.

La disidente concluye su voto salvado, deplorando que, con la sentencia de la cual disiente se da una significativa regresión en el proceso de la jurisprudencia de la Corte de ampliar, cada vez más, su radio de acción sobre todos los actos dictados por el Poder Público.

Como puede observarse, existe una perfecta coincidencia en los razonamientos aducidos por los Magistrados disidentes al separarse de la tesis recogida en el fallo mayoritario y, en sentido, señala Rondón de Sansó<sup>31</sup> que “no puede omitirse la consideración de que los dos votos salvados a la sentencia de la Sala, constituyen dos espléndidas piezas de la jurisprudencia venezolana, que puntualizan con gran claridad y dominio del problema una serie de conceptos fundamentales del Derecho Administrativo y del Contencioso-Administrativo”.

#### 4. *Opinión de la Procuraduría General de la República*

En relación a la polémica suscitada en virtud de la decisión de la Corte Suprema de Justicia, recaída en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, también la Procuraduría General de la República se pronunció en sentido contrario a la tesis imperante en la mayoría sentenciadora, en la mayoría sentenciadora, en la oportunidad del acto de informes correspondiente al juicio de anulación incoado por la ciudadana Maritza Alvarado Mendoza, contra el acto disciplinario de destitución dictado por el Consejo de la Judicatura.

---

<sup>31</sup>. RONDON DE SANZO, Hildegard. *Los actos cuasi jurisdiccionales*. Ediciones Centauro, Caracas, 1990, p. 57.

En efecto, en el referido escrito de informes<sup>32</sup>, la Procuraduría estimó propicia la oportunidad para convidar a la mayoría sentenciadora a un replanteamiento de la posición asumida en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA, y formuló una serie de interesantísimas consideraciones respecto a éste, que encierra de manera nítida su valiosa opinión. En tal ocasión la Procuraduría expuso: “...la sentencia Ruiz Becerra aparentemente parecería encontrar sus fundamentos en la decisión L’ETANG dictada por el Consejo de Estado Francés, en Asamblea, el 12 de julio de 1964...”

“...los presupuestos de esa importante decisión (...) coinciden con los de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 7-3-74 y del 25-2-85 (caso Ruiz Becerra), al atribuir carácter jurisdiccional al Consejo Supremo de la Magistratura, cuando decide en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento...”

“Entonces la Corte Suprema de Justicia hubiera debido seguir hasta las últimas consecuencias los principios sentados en la decisión L’ETANG, en la parte más importante a los efectos del desarrollo del derecho de lo contencioso-administrativo, y que consiste en concluir: que si bien en los casos señalados no hay acto administrativo sino una sentencia, de todas maneras esa sentencia es recurrible por la vía de casación ante el Consejo de Estado actuando como órgano de lo Contencioso-Administrativo, y esto, aun cuando los textos establecían que no habría recurso alguno contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura; aspecto éste en el cual también hay una evidente coincidencia con lo dispuesto para el Consejo de la Judicatura por la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

“El Consejo de Estado por supuesto que podía decir que contra estas decisiones del Consejo de la Magistratura en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento cabría un recurso de casación en lo contencioso-administrativo distinto al de casación civil, porque así se lo permitía una sentencia de principio: la decisión D’AILLERES del propio Consejo de Estado, adoptada el 7 de febrero de 1947...”

“En esa decisión D’AILLERES, al analizar los actos de un “jurado de honor” el Consejo de Estado determinó que “ese organismo tiene el carácter de una jurisdicción, que por la naturaleza de los asuntos sobre los cuales se pronuncia, pertenece al orden administrativo y le corresponde a ese título al control del Consejo de Estado estatuyendo en lo contencioso”, y aunque según los textos legales la decisión de ese jurado de honor “no es susceptible a ningún recurso”, esa expresión no puede ser interpretada “como excluyendo el recurso de casación ante el Consejo de Estado”.

“...La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sus decisiones del 7-3-74 y 25-2-85, deja sin control contencioso-administrativo las decisiones tomadas en materia disciplinaria por el Consejo de la Judicatura en relación con los jueces. De este modo, seguimos solamente de modo parcial la decisión L’ETANG dictada por el Consejo de Estado Francés en 1969, dejando a un lado las importantísimas consideraciones sobre el recurso de casación en lo contencioso-administrativo”.

“Esta situación de actos que quedarían excluidos del contencioso, muy posiblemente, fue lo que motivó que la minoría de los magistrados de la Sala manifestara su disidencia en el fallo del 25-2-85 y buscara una fórmula que permitiera el control del juez de lo contencioso-administrativo de las decisiones del Consejo de la Judicatura, en materia disciplinaria en relación con los jueces...”

---

<sup>32</sup>. Dictamen N° 024755 de fecha 31-01-86 de la Procuraduría General de la República (Dirección de Asesoría y del Contencioso-Administrativo).

“En consecuencia, en aras de una mayor coherencia y estructuración entre los sistemas de la actividad administrativa y su control contencioso-administrativo, este Despacho considera que el Consejo de la Judicatura es un organismo administrativo -del mismo tipo que el Consejo Supremo Electoral y la Fiscalía y la Contraloría General de la República- por las extraordinariamente razonadas argumentaciones contenidas en los votos salvados de los magistrados Fariás Mata y Calcaño de Temeltas, que damos aquí por reproducidas, indicando que el Consejo de la Judicatura encuadra en lo que en Derecho Administrativo clásico se conoce como “autoridades administrativas independientes”.

En los términos que anteceden, la Procuraduría General de la República expuso su parecer en relación al controversial fallo pronunciado por la Sala Político-Administrativa en el caso FRANCISCO RUIZ BECERRA contra el Consejo de la Judicatura; y como puede apreciarse, tal opinión se haya en abierta y radical oposición al criterio prevaleciente en la mayoría sentenciadora, no así en lo atinente a los votos salvados, cuyos argumentos respalda y comparte el máximo órgano asesor del Estado.

Vistas las profundas consideraciones tanto de la mayoría sentenciadora como de los votos salvados, además de la opinión de la Procuraduría General de la República, nos permitimos concluir que la decisión como la aquí comentada, se apoyó en razones jurídicas rebatibles desde todo punto de vista.

## V. NUEVA TENDENCIA JURISPRUDENCIAL

Mediante sentencia publicada el 6 de agosto de 1991, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, bajo la ponencia de la Magistrado Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, admitió el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura.

Para decidir, la Corte comenzó reiterando el criterio sentado en algunas sentencias de la Sala Político Administrativa, sobre la universalidad del control contencioso-administrativo, en los siguientes términos: Al interpretar y aplicar la norma contenida en el transcrito artículo 206 de la Constitución, la Sala Político Administrativa de este Supremo Tribunal ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que “no podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogativa a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que somete la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del Máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa”(Sentencia 10-01-1980 Caso “Miranda, EAP”). Y más explícitamente ha precisado esa Sala, entre otros fallos, que “de acuerdo con la letra Constitucional (artículo 206) no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional” (Sentencia 11-05-1981 Caso “Pan American World Airways Inc.”); y que es lógico que ninguna norma legal pueda privar sobre el artículo 206 de la Constitución que da los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular los actos generales o individuales contrarios a derecho (Sentencia 28-2-85 Caso Ruiz Becerra)<sup>33</sup>.

Sentado lo anterior, la Corte consideró que la sanción de suspensión del ejercicio del cargo, no contemplada en el impugnado artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, presenta el mismo carácter de acto administrativo, tanto en el aspecto formal como en el aspecto sustancial, que la sanción de destitución prevista en la referida disposición legal. En este sentido, en el fallo en cuestión se expresa que “habiéndose establecido (...)

---

<sup>33</sup>. BREWER-CARIAS, A. y Luis A. Ortiz-Alvarez. Ob. cit., p. 447.

la organicidad administrativa del Consejo de la Judicatura, ello conduce, por vía de consecuencia, a reconocer idéntica naturaleza administrativa a todos los actos que de ese órgano emanan. Pero aún si se rechazara la calificación de acto administrativo por la proveniencia del órgano que lo dictó, los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura son también actos administrativos si se acude al criterio material o sustancial de los mismos, es decir, atendiendo a la naturaleza de la función o actividad del órgano estatal productor del acto, porque resulta que todas las atribuciones que le han sido conferidas al Consejo de la Judicatura por el legislador son realmente potestades típicamente administrativas”.<sup>34</sup>

Establecido así el carácter administrativo de la actividad de la Administración, en ejercicio de potestades sancionatorias y disciplinarias, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, en su sentencia concluyó señalando que “Precisado, pues, que las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura son actos administrativos desde cualquier ángulo que se las analice, resulta irrefutable que tales actos, sin distinción alguna, están sometidos al control de su regularidad constitucional y legal por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y, concretamente, de la máxima autoridad judicial en ese campo: la Sala Político Administrativa de este Supremo Tribunal, con arreglo a lo previsto en el artículo 42, ordinal 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.<sup>35</sup>

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, se pronunció por la nulidad parcial del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y por la universalidad del control contencioso-administrativo, fundamentándose en dos razonamientos definitivos: en primer lugar, en la consideración de la naturaleza administrativa del Consejo de la Judicatura y de las atribuciones que ejerce, incluida la materia disciplinaria; y en segundo lugar, la caracterización de sus decisiones como actos administrativos y su sometimiento al control jurisdiccional contencioso-administrativo.

Fue una ardua lucha de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, doctores Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henríquez Farías Mata, imponer este criterio de la recurribilidad de las decisiones del Consejo de la Judicatura, cuando ejerce su función jurisdiccional, el cual ha sido ratificado por el Supremo Tribunal en sentencias posteriores de reciente data, en la forma siguiente:

“...el Consejo de la Judicatura es, sin ninguna duda, un órgano administrativo y las funciones que actúa son producto del ejercicio de la función administrativa, incluso en el ámbito disciplinario” (Sentencia 03-08-95, caso: Carlos Enrique Milano Peña).

“El Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura es un órgano de carácter administrativo, no jurisdiccional; no pertenece, pues, al Poder Judicial. Esta afirmación es ya jurisprudencia pacífica, desde la sentencia dictada por la Corte en Pleno, en fecha 06 de agosto de 1991, recaída en el caso “Ivan Hernández Gutiérrez”, bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas. En dicho fallo la Corte precisó que “no cabe la menor duda de que, por expresa voluntad legislativa, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa y que esa misma en función disciplinaria” (Sentencia 25-01-96 Caso: Rosaura Pérez Vera).

---

<sup>34</sup>. Ibid., p. 448

<sup>35</sup>. Ibid., p. 449

## VI. CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LOS ACTOS DICTADOS POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA EN FUNCION JURISDICCIONAL EN MATERIA DISCIPLINARIA

### 1. *El Consejo de la Judicatura como parte de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional*

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sentada en sentencia de la Corte Plena de fecha 28 de noviembre de 1988, precisó que el “conjunto orgánico que conforma al Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres grupos orgánicos: en primer lugar, la Administración Central, regida tanto por la Ley Orgánica de la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como parte de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que califica a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); en segundo lugar, la Administración Descentralizada, conformada por los Institutos Autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con forma societaria, las empresas del Estado, las fundaciones del Estado y las Asociaciones Civiles del Estado; en tercer lugar, *por las administraciones con autonomía funcional establecidas en la Constitución (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura) o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral*”<sup>36</sup> (Resultado nuestro).

En efecto, dentro de la Administración Pública Nacional, que a su vez comprende los órganos que integran el Poder Ejecutivo, se encuentran otros, que han sido denominados órganos con autonomía funcional. Su existencia no encuadra en la clásica separación orgánica de poderes. Son órganos administrativos que a su vez no pueden ubicarse dentro de la organización administrativa centralizada ni dentro de la descentralizada ni dentro de la descentralizada; por ello se ha dicho que, la Administración Pública no agota su ámbito en estos dos tipos o conjunto de órganos, sino que no siendo una persona jurídica diferente de la República, ejercen sus atribuciones y actúan con total autonomía funcional, sin depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo, ni de ningún otro. Es el caso del Consejo de la Judicatura, órgano que se crea conforme al artículo 217 de la Constitución, y tiene a su cargo velar por una adecuada administración de justicia, asegurando la independencia, disciplinaria y decoro de los Tribunales.

### 2. *La actividad disciplinaria del Consejo de la Judicatura como actividad administrativa en ejercicio de la función jurisdiccional*

Pero, no sólo el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo como autonomía funcional, integrado dentro de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, sino que la actividad disciplinaria que realiza es una actividad administrativa, aun cuando cumplida en ejercicio de la función jurisdiccional. Esto, sin duda, exige ciertas precisiones:

a) Por una parte, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes, no implica que cada uno de los órganos que lo ejercen tengan necesariamente el ejercicio exclusivo

---

<sup>36</sup>. Revista de Derecho Público, N° 38, Caracas, 1989, pp. 80-82

de ciertas funciones, ya que paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, éstos ejecutan funciones distintas a aquéllas que les corresponde por su naturaleza<sup>37</sup>.

Ahora bien, en el ordenamiento constitucional pueden distinguirse cuatro funciones básicas: la función normativa o legislativa, la función política o de gobierno, la función administrativa y la función jurisdiccional; a las cuales pueden conducirse todas las actividades del Estado. Estas funciones realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, generalmente no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales<sup>38</sup>.

b) En efecto, además de la función normativa, de la función administrativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden y resuelven controversias y declaran el derecho aplicable en el caso concreto.

El ejercicio de esta función estatal se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero ello no implica una atribución exclusiva ni excluyente, sino que, al contrario, los demás órganos estatales también pueden ejercerla. Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los Tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: con fuerza de verdad legal, mediante los actos denominados sentencias. Aquí es la sentencia, como acto estatal, la que es la emanación exclusiva de los Tribunales, no el ejercicio de una determinada función, toda vez que, por tanto, es distinto la función jurisdiccional del acto judicial (sentencia). Sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar función judicial (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales), pues, los demás órganos del Estado que realizan función jurisdiccional lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea por medio de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal.

c) Finalmente, si se analizan las atribuciones que las leyes confieren al Consejo de la Judicatura, resulta claro que el mismo tiene por función, entre otras, vigilar o velar por el decoro de nuestros Tribunales y el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los Jueces en el desempeño de sus funciones.

La función estatal que el Consejo de la Judicatura realiza en estos casos, es una función jurisdiccional, pues aplicando la ley respectiva al caso concreto, resuelve conflictos entre pretensiones distintas: la transgresión de un deber inherente a un estado especial de sujeción del Juez frente al Poder Judicial, desarrollada en el ámbito del empleo público y el servicio público de administración de justicia. Entre los efectos de la decisión disciplinaria del Consejo de la Judicatura están la amonestación, la suspensión y la destitución del cargo, las cuales resultan de la decisión de condena del procedimiento disciplinario que se siga contra el Juez o Defensor Público de Presos, en los casos contemplados en la Ley.

Pero, el hecho de que este organismo administrativo ejerza una función jurisdiccional, no le quita el carácter administrativo a la actividad que realiza, ni el carácter de acto administrativo a las decisiones disciplinarias que dicta, toda vez que el ejercicio de una función estatal cualquiera, no puede indentificarse con la producción de determinados actos jurídicos.

---

<sup>37</sup>. Vid. supra, p. 15.

<sup>38</sup>. Vid. supra, p. 17



3. *Las decisiones disciplinarias del Consejo de al Judicatura como actos administrativos*

En efecto, la distribución de las funciones del Estado no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane del órgano estatal.

Ahora bien, en el caso de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, las mismas -incluso dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional-, son típicos actos administrativos, y no revisten el carácter de actos judiciales (sentencias), porque sus condenas conllevan a una sanción disciplinaria a la conducta determinada de un Juez o Defensor Público de Presos, que en todo caso son la amonestación oral o escrita, la suspensión temporal del cargo o la destitución -según la gravedad del caso-, cada vez que exista transgresión a un deber inherente al estado especial de sujeción; sanción de la cual es elemento característico el hecho de actuar contra el individuo, no como tal, sino como titular del vínculo especial de sujeción.

En consecuencia, tratándose de actos administrativos las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, que además es un órgano de naturaleza administrativa -del mismo tipo que la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Consejo Supremo Electoral-, integrado a la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, son actos susceptibles, como todos los actos administrativos, de ser impugnados por la vía contencioso-administrativa por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Esta tesis fue acogida, por una parte, por la nueva Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura en 1989 -en forma parcial-, al prever expresamente el recurso contencioso-administrativo de anulación sólo contra las sanciones disciplinarias de destitución del cargo y, por otra parte, por la Corte Suprema de Justicia variando el criterio jurisprudencial al respecto, cuando en sentencia de la Corte Plena del 25 de julio de 1991, publicada el 6 de agosto de 1991, dictada bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas en el caso Ivan Hernández G., admitió el control contencioso-administrativo de todos los actos disciplinarios dictados por el Consejo de la Judicatura. Criterio éste que el Máximo Tribunal ha venido ratificando en sentencias posteriores.

## VII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos tratado de llegar a una serie de conclusiones que se fueron integrando al texto del mismo. Retomando las idas principales, para concluir es necesario hacer algunas apreciaciones finales:

1.- Que en la estructuración del Estado en Venezuela, no hay coincidencia entre órgano y función, pero aun más interesante, no hay coincidencia entre función y acto estatal. En efecto, la actividad administrativa como conjunto de actos jurídicos, no está reservada a los órganos administrativos ni es el resultado del solo ejercicio de la función administrativa.

Por tanto, los actos administrativos emanan de todos los órganos del Estado y en ejercicio de las diversas funciones estatales. Por ello, su individualización y como noción clave del Derecho Administrativo, no puede estar fundamentada en el solo criterio orgánico (imputable a la Administración Pública como parcela del Poder Ejecutivo), así como tampoco puede definirse mediante la utilización del solo criterio material o del solo criterio formal, sino que debe resultar de la mezcla y combinación de ellos.

2.- Que todos los actos estatales, en particular los actos administrativos, están sometidos al derecho y son controlables jurisdiccionalmente por razones de constitucion-nalidad y de

legalidad, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución. No existe, por tanto, en nuestro sistema contencioso-administrativo, actos administrativos que puedan estar excluidos del control jurisdiccional, por lo que resultan inadmisibles las definiciones de tales actos que provoquen exclusiones de control.

3.- Que conforme al planteamiento realizado, creemos que la evolución jurisprudencial observada con el control contencioso-administrativo de los actos disciplinarios emanados del Consejo de la Judicatura, siendo éste un órgano de naturaleza administrativa, cuyas atribuciones son típicamente administrativas, es perfectamente manejable la noción de acto administrativo, aun cuando sean dictados en ejecución de la función jurisdiccional. De esta forma, son actos susceptibles, como todo acto administrativo, de ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, invocando una pretensión de nulidad mediante el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación.

## BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, Allan R. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

*Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II: El Poder Público-Nacional, Estatal y Municipal-, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas - San Cristóbal, 1996.

“La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975.

*Nuevas Tendencias en el Contencioso Administrativo en Venezuela*, Fundación de Derecho Público, UCAB, Caracas, 1992

*El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección de Estudios Jurídicos N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990.

BREWER-CARIAS, Allan R. y Luis Ortiz-Alvarez. *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*, Colección Jurisprudencial N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996.

DE SOLA, Réne. “¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?”, en *Revista del Consejo de la Judicatura*, enero-junio, Año 10, Caracas, 1985.

FARIAS MATA, Luis H. “*La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal*”, en la publicación del Instituto de Derecho Público: Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971.

GONZALEZ ESCORCHE, José. *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores, Caracas, 1991.

LA ROCHE, Humberto. *Derecho Administrativo (Parte General)*. Editorial Vadell Hermanos, Valencia, 1978.

RAUSSEO VALDERRAMA, Alberto. “Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿Nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?”, en *Revista de la Fundación de la Procuraduría General de la República*, Año 2, N° 2, Caracas, 1987.

RONDON DE SANSON, Hildegard: *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Universidad Central de Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981.

“Introducción al Estudio del Acto Administrativo”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas, 1967.

*Los actos cuasi jurisdiccionales*. Ediciones Centauro, Caracas, 1990.

SAYAGUÈS LASO, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1959.

TARRE BRICEÑO, Gustavo. “La separación de poderes en Venezuela”, en *Libro Homenaje a Rafael Caldera: Estudios de la Constitución*, Tomo III, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

TOSTA, Virgilio. *Manual de Sociología*. Ed. Gráfica Herpa, Caracas, 1972.

VENEZUELA. Dictamen N° 024755 del 31-01-86 de la Procuraduría General de la República (Dirección de Asesoría y del Contencioso-Administrativo).

VENEZUELA. Revista de Derecho Público, N° 38, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.



**ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS DECRETOS  
NÚMEROS 241 DEL 27 DE JUNIO DE 1994 Y 285 DEL 22 DE JULIO DE  
1994, MEDIANTE LOS CUALES SE SUSPENDIERON LAS GARANTÍAS  
EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL\***

Alexander Gallardo

*Abogado*

**I. INTRODUCCION**

Se pretende a través del presente trabajo, el análisis de los dispositivos contenidos en los Decretos números 241<sup>1</sup> del 27 de junio de 1994 y 285<sup>2</sup> de fecha 22 de julio de 1994, ambos emanados del Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante los cuales se suspendieron las garantías constitucionales que más adelante se detallan en todo el Territorio Nacional.

El día 27 de junio de 1994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en uso de la facultad que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 ejusdem, procedió a dictar el Decreto N° 241, por medio del cual se suspendieron en todo el territorio nacional las siguientes garantías constitucionales: la garantía a no ser detenido sin dar cumplimiento previamente a las formalidades establecidas en la Ley (artículo 60, ordinal 1º ejusdem); la garantía de la inviolabilidad del hogar (artículo 62 ibídem); la garantía del libre tránsito por el territorio nacional (artículo 64 ejusdem); la garantía que protege el derecho a la libertad económica, artículo 96 ejusdem); la garantía del derecho a la propiedad privada (artículo 99) y finalmente, la garantía a no ser expropiado sin que medie sentencia firme y pago de justa indemnización (artículo 101). El texto del referido Decreto es el siguiente:

RAFAEL CALDERA.- Presidente de la República.- En uso de la atribución que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 del mismo texto, en Consejo de Ministros,

**CONSIDERANDO**

Que la crisis del sistema financiero ha provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y está afectando la vida económica y social del País,

**CONSIDERANDO**

Que la inestabilidad del mercado cambiario y la especulación inciden en el normal desarrollo de la actividad comercial e industrial, así como en la liquidez del sistema bancario,

**CONSIDERANDO**

Que esta emergencia económica-financiera está creando circunstancias que pueden alterar la paz pública,

---

\* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

<sup>1</sup>. *Gaceta Oficial* N° 35.490 del 27 de junio de 1994.

<sup>2</sup>. *Gaceta Oficial* N° 4.754 Extraordinaria del 22 de Julio de 1994.

## DECRETA

*ARTICULO 1º:* Se suspende en todo el territorio nacional la garantía prevista en el ordinal 1º del artículo 60 de la Constitución, así como las garantías establecidas en los artículos 62, 64, 96, 99 y 101 del mismo texto constitucional.

*ARTICULO 2º:* El Presidente de la República dictará las normas y medidas que sean indispensables para el cumplimiento de este Decreto.

*ARTICULO 3º:* Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras legislativas, en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Como se aprecia, la motivación empleada para dictar ese Decreto N° 241, fue la consideración por parte del Ejecutivo Nacional acerca de que la crisis del sistema financiero había provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y estaba afectando la vida económica y social del País; de la inestabilidad del mercado cambiario y su especulación, y su incidencia en el normal desarrollo de la actividad comercial e industrial así como en la liquidez del sistema bancario; y de que las tendencias especulativas podían trastornar el orden público y social; y que finalmente que esa emergencia estaba creando circunstancias que podían alterar la paz pública.

El 21 de julio de 1994, el Congreso de la República, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, acordó restituir todas las garantías suspendidas por el Decreto 241, salvo garantía contenida en el artículo 96 de la Constitución<sup>3</sup>. Esa restitución de las garantías la realizó nuestro soberano Congreso, en virtud de que en su criterio, no existían razones que justificaran mantener suspendidas esas garantías.

El 22 de julio de 1994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en uso de la facultad que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 ejusdem, procedió a dictar el Decreto N° 285, por medio del cual se suspendía las mismas garantías constitucionales que fueron suspendidas por el Decreto N° 241, salvo aquella relativa a la libertad económica contenida en el artículo 96 de la Constitución, la cual por haber sido mantenida su suspensión por el Congreso de la República, sólo hubo de ser ratificada en su suspensión. El decreto dice:

RAFAEL CALDERA.- Presidente de la República.- En uso de la atribución que le confiere el ordinal 6º del artículo 190 de la Constitución y de conformidad con lo establecido en el artículo 241 del mismo texto, en Consejo de Ministros,

## CONSIDERANDO

Que las alteraciones del orden económico repercuten peligrosamente en el orden político y social y perturban la paz de la República, cuya conservación es deber esencial del Estado,

## CONSIDERANDO

Que para restablecer la normalidad en todo el territorio nacional se requieren medidas de excepción, para lo cual es necesario mantener suspendidas las garantías constitucionales.

## CONSIDERANDO

Artículo 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía prevista en el ordinal 1º del artículo 60 de la Constitución, así como las garantías establecidas en los artículos 62, 64, 99 y 101 del mismo texto constitucional.

---

<sup>3</sup>. Idem.

Artículo 2º: Se ratifica la suspensión de la garantía consagrada en el artículo 96 de la Constitución.

Artículo 3º: El Presidente de la República dictará las normas y medidas que sean indispensables para el cumplimiento de este Decreto.

Artículo 4º: Se ratifican, en todas y cada una de sus partes, los Decretos N° 242, de fecha 27 de junio de 1994, N° 243, de fecha 27 de junio de 1994, N° 247, de fecha 29 de junio de 1994, 248, de fecha 29 de junio de 1994, N° 256, de fecha 6 de julio de 1994, N° 9 de julio de 1994, N° 262, de fecha 9 de julio de 1994 y N° 278, de fecha 13 de julio de 1994.

Artículo 5º: Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras legislativas, en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Se ve que la motivación empleada para dictar el Decreto N° 285, fue la consideración del Ejecutivo Nacional de que no habían cesado las causas que originaron la crisis del sistema financiero y la inestabilidad del mercado cambiario, y que aun subsistían dificultades en el abastecimiento de bienes, lo que obliga a mantener las medidas de excepción adoptadas por el Ejecutivo Nacional; que el Ejecutivo no disponía de medios legales y los que existían eran insuficientes para enfrentar la crisis económica financiera, por lo que se necesitaba que el congreso aprobara las leyes que sobre la materia le habían sido sometidas a su consideración; que las alteraciones del orden económico repercutían peligrosamente en el orden político y social y perturbaban la paz de la República, cuya conservación es deber esencial del Estado; y finalmente, que para establecer la normalidad en todo el territorio nacional se requerían medidas de excepción para lo cual era necesario mantener suspendidas las garantías constitucionales.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución de la República en el Título IX (De la Emergencia), contiene las normas que han de aplicarse ante el surgimiento de circunstancias excepcionales, cuya implementación constituye un régimen de excepción a su vigencia ordinaria. Ella es “una situación prevista por la Constitución que le permite al Gobierno ponerse parcialmente fuera de ella con el solo fin de defender el régimen constitucional”<sup>4</sup>, o como lo ha expresado la doctrina extranjera: “En el Estado de Emergencia se halla presente una actitud de defensa frente a otra acción o situación cuyas conveniencias no podrán evitarse ni repararse de otro modo para volver las cosas al estado amenazado por la situación peligrosa”<sup>5</sup>; Andueza por su parte, observa que la declaración del Estado de Emergencia tiene una finalidad esencialmente fáctica, como es eliminar la situación peligrosa mediante medidas concretas que dependen de cada situación en particular. Para superar con éxito la situación de peligro no pueden aplicarse las normas ordinarias que regulan la legalidad en tiempos normales. De allí que el efecto más importante de la declaración del Estado de Emergencia sea la suspensión o restricción de las Garantías Constitucionales (Artículo 241 de la Constitución)<sup>6</sup>.

---

4. Rondón de Sansó, Hildegard; “*Los Estados de Excepción en el Derecho Venezolano*”, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, p.63.

5. Bielsa, Rafael: *El Estado de Necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*. Editorial Roque Depalma, Buenos Aires; 1957; p. 65.

6. Andueza, José Guillermo: *Las Potestades Normativas del Presidente de la República*; Publicado en Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, p.2073 y 2074.

De manera, que el Estado de Emergencia es una situación prevista por la propia Constitución, para asegurar su ulterior vigencia, lo que presupone que mientras dure su aplicación, los preceptos constitucionales no vinculan o vinculan de manera disminuida a la acción del Poder Público, personificado en el Poder Ejecutivo. De allí que por lo delicado de las consecuencias jurídicas que de ello derivan deben ser cabalmente justificadas, puesto que está en juego la estabilidad del Estado de Derecho en el cual se asienta la Paz Social. La premisa anterior es válida si se tiene por asumida la capacidad de la norma jurídica para regular las relaciones sociales, que es lo que distingue las naciones civilizadas de las que no lo son. De lo contrario, el Estado de Emergencia se convertiría en un eficaz instrumento susceptible de ser invocado para permitir al Poder personificado por el gobernante de turno aumentar la cuota de su poder a costa de la suspensión o restricción de las garantías de los individuos.

En el contexto del Título IX de la Constitución, los Decretos 241 y 285, establecieron como su fundamento jurídico, al artículo 241, el cual establece:

*Artículo 241:* “En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, el Presidente de la República podrá restringir o suspender las garantías constitucionales, o algunas de ellas, con excepción de las garantías en el artículo 58 y en los ordinales 3 y 7 del Artículo 60.

El decreto expresará los motivos en que se funda, las garantías que se restringen o suspenden, y si rige para todo o parte del Territorio Nacional.

Las restricción o suspensión de garantías no interrumpe ni afecta el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional.”

El texto de los Decretos permite colegir que esos instrumentos encuentran su fundamento de Derecho en el primer párrafo del dispositivo transcrito, según el cual se faculta al Presidente de la República para restringir o suspender las garantías constitucionales o algunas de ellas, cuando acontezcan “graves circunstancias que afecten la vida económica o social”. Ello se aprecia claramente de los considerandos de los decretos, los cuales aluden constantemente a motivos de naturaleza económica presuntamente justificante de la suspensión, luego, la inteligencia que el Ejecutivo Nacional dio al dispositivo transcrito para suspender las garantías constitucionales, se apoyó en una interpretación estrictamente literal y por tanto limitada del texto constitucional. La interpretación es literal, por cuanto interpreta aisladamente uno de los tres supuestos consagrados por la norma: la existencia de graves circunstancias que afecten la vida económica o social. Así, no es casual que gran parte de los considerandos afirmen la existencia de razones de naturaleza económica para suponer subsumidos los hechos de la realidad venezolana en el tercer supuesto aportado por el artículo 241. Esta interpretación literal ignora completamente el contexto en el cual se encuentra inserta dicha norma: El Título IX de la Constitución de la República, desvirtuando la esencia misma del régimen de emergencia establecido en la Constitución. Sin embargo, una interpretación de la norma que considere no solo aisladamente alguno de sus supuestos, si no también el conjunto en que se encuentra establecido, así como la esencia de los demás dispositivos pertenecientes al Título IX, del cual aquella forma parte, permite establecer claramente, que la declaratoria de un Estado de Emergencia, que es a lo que apunta esta parte de la Constitución, no puede ser el resultado de una interpretación sesgada y aislada de uno de los supuestos pertenecientes a uno de los preceptos que integran dicho Título. No sería aceptable esa tesis por cuanto la declaratoria de un Estado de Emergencia supone el establecimiento de un régimen transitorio, donde el equilibrio entre los Poderes Públicos se resquebraja, con el consiguiente riesgo de afectar adversamente los derechos individuales que el texto fundamental protege.



El supuesto del artículo 241 relativo a circunstancias económicas que justifican decretar un Estado de Emergencia, debe adaptarse a los principios de hermenéutica jurídica requeridos por el Constituyente. En consecuencia, es necesario explorar la esencia y justificación mismas del Estado de Emergencia, que son las que en última instancia proveerán la procedencia de la decisión del Ejecutivo en asumir facultades extraordinarias. En este sentido, la declaratoria del Estado de Emergencia no puede limitarse a la comprobación de que existen circunstancias que afectan la vida económica o social como aisladamente se expresa en la literalidad de la frase contenida en el artículo 241, sino que tales circunstancias deben integrarse en el contexto del Título IX de la Constitución. Así lo expresa acertadamente Andueza, quien ata al denominado por él “Estado de Emergencia Económica” a los supuestos generales contenidos en el artículo 240 de la Constitución, según el cual:

*Artículo 240:* “El Presidente de la República podrá declarar el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran.”

Como se aprecia, en este artículo, con el que principia el Título IX, es la norma a partir de la cual se desarrolla el resto del articulado correspondiente al título analizado. Al respecto, Andueza, acertadamente señala:

“La Constitución faculta al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia y decretar la restricción o suspensión de las garantías (ordinal 6° del artículo 190). El Estado de Emergencia es una situación fáctica originada por un conflicto interior o exterior o por el temor de que uno u otro ocurran (artículo 240). Los dos casos más importantes que tipifican el Estado de Emergencia son la guerra y la rebelión interna que son situaciones excepcionales o anormales (...). La reacción del Estado frente a una situación peligrosa para el orden constitucional se justifica, no solamente cuando el hecho se ha producido, sino también cuando exista un temor fundado de que ello ocurra. Así lo expresa nuestra Constitución, cuando dispone que el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurra (artículo 240). En este segundo caso, la declaración del estado de Emergencia tiene como finalidad evitar que se produzca el conflicto interior o exterior. Pero en este supuesto, el peligro de que se produzca el conflicto tiene que ser grave e inminente. La guerra y la rebelión interna, que son los dos hechos más característicos del Estado de Emergencia, son situaciones objetivas. La guerra es el enfrentamiento armado entre dos o más Estados (guerra internacional) o el que tiene lugar entre grupos de personas de un mismo Estado (guerra civil). La rebelión o insurrección comprende tanto la guerra civil como todas aquellas situaciones que constituyan una amenaza o desafío al orden jurídico en cuanto representan un llamado a la desobediencia de las leyes y a la destrucción violenta del orden establecido. La guerra y la rebelión pueden incluirse entre los supuestos de la emergencia política, pues en uno u otro caso se trata de evitar que sobre un pueblo se imponga una fuerza externa mediante la ocupación militar y la colonización o se establezca por la violencia un sistema político y económico distinto<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>. Idem, p. 2072.

Respecto a la llamada Emergencia Económica, justificante de la suspensión de la suspensión de las garantías contenidas en los Decretos analizados, el mismo autor observa:

“Existe, sin embargo, la emergencia económica que se origina en graves circunstancias que afecten la vida económica o social del país (artículo 241 de la Constitución). Cuando nuestra Constitución habla de conflicto interior y exterior, se refiere a todo hecho o situación que amenace la paz y tranquilidad públicas o que afecte gravemente el sistema económico. Una grave crisis económica, con su secuela de quiebra de empresas, desempleo, malestar generalizado, puede ser la causa de graves conflictos internos, entre ellos la insurrección<sup>8</sup>.”

Queda claro, que las causas o razones de naturaleza económica que justifican la suspensión deben ser de tal magnitud que amenacen con subvertir el orden establecido. Esto es, que sean de tal gravedad, que causen o puedan causar un estado de conflicto interno tal como sería una insurrección popular, y si bien es cierto que la apreciación de tales hechos corresponde al Ejecutivo y que el control de esta apreciación es de naturaleza política, ejercida por el Congreso de la República, no es menos cierto que la necesaria proporcionalidad que debe informar la actuación del Poder Público, entre ellas, la evaluación de las circunstancias concomitantes que dan lugar a la subsunción de los hechos en la norma jurídica, demanda la debida prudencia al momento de adoptar una decisión de esta envergadura. La decisión de declarar el Estado de Emergencia no puede ser el resultado de un capricho del gobierno de turno, sino que es preciso que objetivamente se cumpla con los debidos parámetros que impone la Constitución; suponer lo contrario significaría dar cabida a un paradigmático caso de fraude a la Ley. Lo que en el caso de la emergencia, por el menoscabo que supone a los principios de la Constitución, asume una importancia primaria, pues como lo ha señalado la doctrina, el Estado de Emergencia:

“...presupone colisión de normas de derecho y en nuestro tema, de derechos del Estado frente a derechos del individuo, colisión que debe cesar si se quiere colmar o satisfacer la necesidad, (por lo que) lo primero que debe considerarse es si para ello se han de dictar necesariamente nuevas normas y luego qué límites ellas deben tener y que Poder del Estado puede dictarlas.”<sup>9</sup>

### III. NECESIDAD DE MOTIVAR LA ADOPCION DE UN REGIMEN DE EXCEPCION

El Ejecutivo Nacional, debe cumplir con determinados requisitos para decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales, más, dentro de las normas procedimentales a cumplir no requiere de la obtención de ninguna autorización de otra rama del Poder Público, pero tal aseveración no implica que el decreto correspondiente esté exento de algún tipo de control, pues el propio artículo 241 establece los parámetros de tal control al exigir que el decreto respectivo “expresará los motivos en que se funda”.

Bajo los postulados del Derecho Público, la obligación de motivar el acto por aquel funcionario que lo adopta, busca que el juicio acerca de la existencia de fundamentos de hecho suficientes para considerar que la adopción de la medida sea compartida tanto por quien la adopta como por aquel que controla el acto dictado; es decir, que la valoración acerca de las razones del acto no sea unilateral. Esto es lógico, pues de no verse obligado a moti-

---

<sup>8</sup>. Ibídem, p. 2072 y 2073.

<sup>9</sup>. BIELSA, Op. Cit., pp. 66 y 67.

var sus actos, más aun cuando se trata de una medida de tanta gravedad como lo es la suspensión de garantías constitucionales, aquel que lo adopta siempre tendrá una irrefrenable tentación de justificar la medida para arrogarse más facultades.

En consecuencia, al Ejecutivo no le es dable suspender las garantías constitucionales a su antojo. La discrecionalidad sólo existe en lo que respecta a la conveniencia y oportunidad para tomar la decisión. La jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, se ha expresado, en torno al tema, como sigue:

“(...) De lo expuesto en los párrafos anteriores se desprende que la doctrina moderna, recogida en nuestros más recientes textos de derecho legislado, ha sometido a riguroso análisis no sólo la inexacta contraposición de los conceptos de discrecionalidad y regla, sino también desechándola, la falsa identificación que tradicionalmente se hiciera entre discrecionalidad, ausencia de expresión de los motivos e irrevisabilidad del acto administrativo. En efecto (...) han de expresarse los motivos que llevaron a la administración a configurarlos, y todos en mayor o menor medida han de ser revisables en jurisdicción contenciosa-administrativa (...)”<sup>10</sup>

Es una decisión de fecha posterior nuestro Máximo Tribunal terminó estableciendo que el criterio referido en la sentencia de 1982, podía ser trasladado a los actos gobierno indicándose que en relación a estos era imposible revisar los motivos de oportunidad a fin de mantener incólume el principio de separación de los poderes públicos, pero se estableció que sí estaba entre las facultades del Poder Judicial proceder a examinar la exactitud, veracidad y congruencia de los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan el acto de gobierno<sup>11</sup>.

Recientemente, la Corte Suprema ha establecido que:

(...) al examinar la constitucionalidad de un decreto de suspensión de garantías, a pesar de tratarse de un acto de gobierno y de naturaleza discrecional, puede el Juez, sin embargo, conocer no sólo de los aspectos formales que rodean la emisión del mismo, sino también revisar la veracidad y congruencia de los hechos que constituyen su fundamentación fáctica”<sup>12</sup>.

La Doctora Rondón de Sansó, al respecto indica:

“el decreto de suspensión (...) se trata de un Acto de Gobierno si se atiende a la jerarquía de la norma, que es de rango legal, por ser ejecución inmediata de la Constitución y, en consecuencia, sometido al recurso de inconstitucionalidad como todo acto de esa jerarquía (...). El Acto de Gobierno tiene la misma categoría en la jerarquía de las fuentes que una Ley formal y, en consecuencia, como ella es controlable por el órgano jurisdiccional en lo que atañe a su constitucionalidad.”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup>. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de noviembre de 1982, caso Depositaria Judicial.

<sup>11</sup>. Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 21 de noviembre de 1988, caso Jorge Olavarría.

<sup>12</sup>. Sentencia de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de fecha 16 de marzo de 1993, caso Hernán Gruber Odremán.

<sup>13</sup>. Rondón de Sansó, Op. Cit. P. 63.

Y la Corte por su parte, ha establecido:

“(…) El Decreto de suspensión de garantías, si bien es conceptualizado como un típico Acto de Gobierno, no por ello goza, al menos dentro de nuestro ordenamiento, de inmunidad jurisdiccional, pues la discrecionalidad del Jefe del Estado, al acordar una medida de esta naturaleza, no es ilimitada y, como se dijo, puede ser objeto de revisión por el Juez en cuanto a la competencia del funcionario, el contenido lícito, posible, determinado o determinable del acto, a la correcta utilización de esa competencia, y a la sujeción al procedimiento establecido”<sup>14</sup>.

En resumen y de conformidad con lo expuesto, el artículo 241 sobre el cual se fundamentan los Decretos 241 y 285, establece textualmente que “el Decreto expresará los motivos en que se funda”. Queda claro que la intención del Constituyente al exigir la fundamentación del acto del Poder Público que suspende o restringe las garantías respectivas, no puede haber sido otra que la de limitar la discrecionalidad del Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades. En efecto, la situación normal es que la Constitución esté permanentemente vigente, siendo que sólo por vía de excepción pueda suspenderse su vigencia parcial y temporalmente. Por tanto, la excepción está circunscrita a límites, formalidades y controles. Así, el Poder Judicial puede revisar el Decreto de suspensión y verificar que los hechos determinados que lo originaron, son ciertos y congruentes con el supuesto de hecho normativo.

Otro tanto puede hacer el Poder Legislativo quien realiza un control político de apreciación sobre la gravedad de las circunstancias expresadas como tales por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, que el artículo 243 de la Constitución establece:

Artículo 243: “El Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado por el Ejecutivo Nacional, o por las Cámaras en sesión conjunta al cesar las causas que lo motivaron. La cesación del Estado de Emergencia será declarada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y con la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada”.

Obviamente, la facultad controladora atribuida al Poder Legislativo Nacional, no podrá ser ejercida si los motivos del Decreto se desconocen o si son tan amplios, imprecisos, genéricos e indeterminados que las Cámaras nunca podrán saber con exactitud cuándo cesaron los mismos. Es claro entonces, que la intención del Constituyente fue otorgar una medida de control al Poder Legislativo, ante la excepcional circunstancia de suspensión o restricción de las garantías constitucionales por el Presidente de la República.

En consideración de lo anterior, tenemos que el grado superlativo de inmotivación que viciaría un acto de nulidad es aquel donde simplemente no se expresan en absoluto los motivos en que se funda. A igual término conduce aquel acto dictado con una motivación tan vaga e imprecisa que sea imposible al intérprete escudriñar las razones alegadas para proceder a dictar la medida.

Una tercera modalidad de inmotivación acontece cuando no existen razones objetivas que justifiquen la adopción de la medida, lo que ocurre cuando existen mecanismos legales ordinarios para corregir adecuadamente la situación planteada. Así, la valoración de los hechos presuntamente justificantes de la suspensión no puede ser tal que contravengan el sentido común y el juicio lógico, ello sucede si la suspensión pretende formalizar en el Poder Ejecutivo, un cúmulo de facultades que ya posee bajo el régimen ordinario. En efecto, en el

---

<sup>14</sup>. Véase cita N° 12.

caso de los decretos bajo análisis observamos que en el ordenamiento jurídico venezolano ordinario, existen medios y disposiciones que permitían al Ejecutivo Nacional asumir las mismas medidas que tomó al declarar la suspensión de garantías, tales como la Ley del Banco Central de Venezuela, que permite la fijación del régimen cambiario, la Ley de Protección al Consumidor, que permite el control de los precios de artículos determinados, la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, que le permitía emprender las acciones del control de la actividad bancaria. De tal manera que, ante la presencia de los cuerpos normativos citados, la justificación de la asunción de un régimen excepcional, carece de sentido.

#### **IV. DESPROPORCIONALIDAD Y FALTA DE NECESIDAD DE LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES**

El carácter extraordinario de la suspensión de las garantías y la necesidad de mantener un control sobre ella impone que los motivos que la justifiquen sean proporcionales con las garantías constitucionales. En tal sentido, la medida de suspensión debe tener el mismo alcance que el problema que pretende solucionar. No podría tener alcance mayor, porque en tal caso sería arbitraria, ni menor, porque sería insuficiente. En consecuencia sólo se puede suspender o restringir las garantías constitucionales estrictamente relacionadas con el problema planteado, esta conclusión es soportada por la doctrina, que señala:

“En igual sentido rige el principio de proporcionalidad, el cual se refuerza con el de racionalidad, consonó con la situación a la cual se destina. Como puede apreciarse estamos ante los límites de la discrecionalidad y es natural que así sea porque el principio se expresa en toda su intensidad en el ejercicio de los poderes que se ejercen, esto es, constituye el elemento dominante de los mismos”<sup>15</sup>.

Y demás:

“Cuando se está con presencia de una facultad reglada, y no hablemos por ahora del control de la facultad discrecional, ella consiste en que la norma jurídica establece una relación dada entre ciertos hechos que ella contempla y ciertos actos que ordena y prevé debe dictarse. Para que el Juez pueda determinar si la administración se apartó a no de sus facultades regladas, inevitablemente debe determinar si se dieron o no los hechos previstos en la norma, independientemente de que el administrador diga o crea que tales hechos a su juicio se dieron o dejaron de darse. En otras palabras el control del ejercicio de las facultades regladas de la administración supone como es obvio, revisar si tales facultades se ejercieron en los casos y condiciones de hecho previstos en el ordenamiento jurídico.

Si se interviene a una provincia invocando alteración del régimen republicano de gobierno (condición reglamentamente exigida por la Constitución), el Poder Judicial deberá constatar si tal condición constitucional ha sido respetada por el Poder Ejecutivo o no.

Si se estimara que apreciar la existencia de “conmoción interior” no constituye una facultad reglada, sino discrecional, la cuestión no cambia.

---

<sup>15</sup>. Rondón de Sansó, Op. Cit., pp. 27 y 28.

La discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad, tiene límites jurídicos que permiten controlar judicialmente el ejercicio de tal actividad.

Si la división de poderes resultara en que cada poder hace lo que le parece en su esfera sin frenos ni contrapeso, sin control de los otros poderes, entonces no se cumpliría la finalidad de la división de poderes, que es refinar y limitar el ejercicio del poder para que no pueda ser abusado. El acto de gobierno en cuanto a facultad del Poder Ejecutivo, está sujeto a la Constitución, y si contraviene la Constitución es antijurídico y la función y el deber de los jueces es declarar tal ilegitimidad si ella se produce.

Si es cierto que estos actos se hallan autorizados por disposiciones constitucionales o legales y por lo tanto son perfectamente jurídicos en cuanto se realizan dentro del marco previsto por tales disposiciones, no habría razón para rechazar el recurso jurisdiccional diciendo que el acto es insusceptible de ser recurrido ante la justicia.<sup>16</sup>

En consecuencia, es claro que los motivos empleados por el Poder Ejecutivo para proceder a dictar la medida, deben estar conectados con las razones que le dan origen, y no pueden ser excesivos.

#### V. IRRESPECTO A OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE SUSPENSION DE GARANTIAS

Por otra parte, los Decretos de suspensión de garantías constitucionales han incurrido en la violación de normas y principios contenidos en pactos internacionales suscritos por la República y a cuyo cumplimiento estaba obligada según lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el cual establece los linderos bajo los cuales debe procederse a dictar la suspensión de garantías sin que ello afecte los derechos individuales respectivos.

Este Tratado Internacional, a ser suscrito por Venezuela<sup>17</sup>, adquirió en el ámbito nacional el rango de Derecho Constitucional, en razón de que tales derechos, contenidos en él son inherentes a la persona humana, de modo que de conformidad con el artículo 50 de nuestra Constitución, la violación de cualquiera de ellos se revierte de forma directa en contra de nuestra Ley fundamental. En este sentido se ha pronunciado la doctrina nacional:

“Los Derechos Humanos reconocidos en tratados en los que participa Venezuela tienen, en el orden jurídico nacional, el rango de los Derechos Constitucionales. Esta conclusión es independiente de la posición que pueda adoptarse en relación con la jerarquía de los tratados frente a las leyes internas, pues el rango aludido no dimana de que tales derechos sean objeto de una convención internacional, sino de haber sido reconocidos como inherentes a la persona humana.

De esto se sigue que las limitaciones a su ejercicio, en el supuesto de que estén autorizadas por el tratado respectivo solo pueden hacerse a través de la ley, pues es conocido que las restricciones a los derechos constitucionales forman parte de la reserva legal.”<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>. Gordillo, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*; Tomo II, Editorial Macchi-López, Buenos Aires, 1975, pp. XIV-25.26 y 27).

<sup>17</sup>. Vigente en Venezuela desde el 18 de Julio de 1978, véase *Gaceta Oficial* N° 31.256 del 14 de Junio de 1977.

<sup>18</sup>. Nikken, Pedro, *Código de Derechos Humanos*; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 46.

En efecto, reconoce el cuerpo normativo internacional recientemente citado, la existencia de derechos que no pueden ser conculcados por el Estado; así el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone:

*Artículo 1: Obligaciones de respetar los derechos*

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”

Sin embargo, se admite en la propia Convención, que ante ciertas circunstancias excepcionales, las garantías consagradas para el ejercicio de estos derechos puedan ser objeto de suspensión, pero tal facultad queda restringida a los muy excepcionales supuestos que determinan su procedencia, en este sentido se puede indicar que la medida que acuerde semejante subversión del orden jurídico normal no debe ser caprichosa ni basada en hechos que no la justifiquen, por esa razón, el artículo 27 de la misma Convención establece:

Artículo 27: Suspensión de Garantías.

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia, que amenace al independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención”.

Queda evidenciado, que la adopción de cualquier medida restrictiva de las libertades individuales o de cualquier derecho constitucional está sometida a la exacta verificación de la gravedad de las circunstancias, y a la ausencia de medios en el orden jurídico ordinario suficientes para enfrentarlas.

El incumplimiento de estos parámetros de orden internacional, y con rango constitucional, afecta la validez de los Decretos N° 241 y N° 285, en estudio.

## **VI. EL CONTENIDO ESENCIAL DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES IMPOSIBILIDAD DE SU AFECTACION**

Según asienta la doctrina, todo derecho fundamental tiene un núcleo fijo e indestructible al que se ha denominado, “contenido esencial”, lo que la doctrina ha interpretado como:

“(…)aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad; o dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también, aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga”<sup>19</sup>

El contenido esencial de todo derecho individual, es aquella parte del contenido de un derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente tutelables, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos, en consecuencia se rebasa o desconoce el contenido esencial de un derecho cuando éste queda sometido a limitaciones o restricciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de su necesaria protección.

---

<sup>19</sup>. Martin-Retortillo Baquer, Sebastian, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1986, p. 167.

Luego la adopción de una medida de suspensión de garantías constitucionales no puede conducir a la eliminación de los derechos que dicha medida afecte. Así, la necesidad de preservar la integridad personal se ve garantizada por el artículo 60 ordinal 1º, por el artículo 62 y por el artículo 64 de la Constitución. Todos ellos, apelan a la Ley como mecanismo de regulación en el ejercicio de tales derechos, siendo nuevamente que tal regulación sólo puede limitar, no extinguir el contenido esencial de tales derechos. Por lo demás debe decirse que ya la Corte Suprema de Justicia ha aclarado convenientemente esta materia, al reconocer de manera indubitable la existencia de tal núcleo o contenido esencial<sup>20</sup>. De esta manera se configura un espacio de actuación individual, el cual no puede ser traspasado por el Poder Público.

## VII. OBLIGACION DE REGLAMENTAR LA SUSPENSION DE GARANTIAS

Tanto la doctrina como la jurisprudencia venezolana han sido muy diáfnas en establecer que la suspensión de una garantía constitucional, en abstracto, afecta el contenido esencial del derecho respectivo, y por lo tanto debe ser reglamentado, al respecto, la doctrina ha establecido:

“La suspensión sería (...) la eliminación temporal de garantías, tanto las genéricas como las específicas. En esa forma la suspensión de la garantía toca el derecho mismo al imposibilitar su satisfacción. Es por esta razón que no siendo objeto de suspensión del derecho, sino la garantía, cuando ésta se suspende no puede tal medida efectuarse en forma que colida con el núcleo del derecho que ella protege, porque de ser así sería inconstitucional. De allí que, la suspensión absoluta y, dentro de ésta, la indeterminada, que por tal razón es también absoluta, no es admisible en el sistema jurídico por la propia lógica del mismo. En consecuencia, la suspensión si bien opera en forma tal que afecta el derecho garantizado; sin embargo no podrá eliminarlo en su totalidad, so pena de convertirse en una medida inconstitucional”<sup>21</sup>.

Y más adelante reitera:

“Restringir o suspender las garantías en abstracto no tiene carácter normativo vinculante, por cuanto los destinatarios del acto no sabrán qué es lo que pueden hacer y qué les está prohibido, hasta tanto no se les indique expresamente (...) por lo cual el Presidente de la República debe siempre reglamentar su decisión. Nos adherimos así a la tesis de los que sostienen que la falta de reglamentación de una garantía suspendida genéricamente constituye un vicio de inconstitucionalidad”.

Al suspenderse sin reglamentarse una garantía relativa a un derecho, se afecta su esencia o contenido básico, porque se deja a todos los ciudadanos en la penumbra de la incertidumbre sobre las consecuencias que derivan de la suspensión en relación con sus derechos<sup>22</sup>.

La falta de reglamentación en el caso de las medidas adoptadas a través de los Decretos que motivan estas consideraciones, lo hace incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por las razones expresadas.

---

<sup>20</sup>. Caso Hernán Gruber Odremán; citas 12 y 14.

<sup>21</sup>. Rondon de Sansó, Op. Cit., p. 55.

<sup>22</sup>. Idem. p. 92.



### VIII. CONCLUSIONES

1.- En la adopción del Régimen de Excepción contenido en los Decretos N° 241 y N° 285, no se cumple con los parámetros establecidos en nuestra Constitución para el ejercicio de tal facultad.

2.- La motivación dada por el Ejecutivo Nacional, para justificar la suspensión de garantías, es vaga e imprecisa, lo cual dificulta su control, tanto político por el Poder Legislativo, como jurisdiccional por el Poder Judicial; este último control y su posibilidad, había quedado previamente establecido, doctrinal y jurisprudencialmente

3.- En todo caso, las medidas adoptadas, a través de los instrumentos bajo estudio, fueron innecesarias, pues existían en el ordenamiento jurídico venezolanos medios que otorgaban las mismas facultades que el Ejecutivo invocó como necesarias para justificar la medida.

4.- Se desconocieron en la toma de la medida de suspensión de garantías obligaciones internacionales con rango constitucional suscritas por la República.

5.- Se violó el contenido esencial de los derechos constitucionales cuyas garantías fueron suspendidas, en virtud de no haberse reglamentado apropiadamente el régimen de excepción.

### BIBLIOGRAFÍAS

ANDUEZA, José Guillermo: Las potestades normativas del Presidente de la República; Publicado en el *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV; Universidad Central de Venezuela, Caracas; 1979.

BIELSA, Rafael: *El Estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*; Editorial Roque Depalma, Buenos Aires; 1957.

GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*; Tomo II, Editorial Macchi-López; Buenos Aires; 1975.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: *Derecho Administrativo Económico*; Madrid, 1986.

NIKKEN, Pedro: *Código de Derechos Humanos*; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas, 1991.

RONDON DE SANZO, Hildegard; *Los Estados de excepción en el derecho venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.