

revista
de
derecho
público

Nº 13

Enero-Marzo 1983

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Aspectos del Régimen Jurídico de la Moneda*, por Allan R. BREWER CARIAS 5
- Funciones del Estado y actividades de la Administración*, por Gonzalo PEREZ LUCIANI 21
- El sistema contencioso-administrativo venezolano*, por Nelson E. RODRIGUEZ GARCIA 31

Comentarios Monográficos

- La potestad de investigación de los Cuerpos Legislativos*, por José Guillermo ANDUEZA A. 41
- Legitimación para requerir la revisión judicial de las decisiones de la Administración Pública en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos*, por Luis Beltrán GUERRA G. 50

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer trimestre de 1983*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 69

Comentarios Legislativos

- Recientes regulaciones sobre control de precios*, por Allan R. BREWER-CARIAS 83

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo)*. Primer trimestre 1983, por Mary RAMOS FERNANDEZ 95

Comentarios Jurisprudenciales

- Estudio analítico de la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 1º de julio de 1981 sobre provisión de jefes de departamentos*, por Antonio MOLES CAUBET 197

Jurisprudencia Internacional

Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Solicitudes, por Eduardo VIO GROSSI 211

BIBLIOGRAFIA

Revistas 219

ESTUDIOS

Artículos

Aspectos del Régimen Jurídico de la Moneda

Allan R. Brewer-Carías
*Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. LA LIBRE CONVERTIBILIDAD DE LA MONEDA
 1. *El respaldo crediticio para la emisión de billetes y la acuñación de monedas.*
 2. *La convertibilidad de la moneda al portador.*
 3. *La convertibilidad externa de la moneda, las reservas monetarias internacionales y la balanza de pagos.*
 4. *La limitación a la convertibilidad y el curso forzoso.*
- II. LA LIBERTAD DE CAMBIOS
 1. *La intermediación del Banco Central en las operaciones cambiarias: el control de cambios.*
 2. *La determinación del tipo de cambio.*
- III. LA MONEDA DE CURSO LEGAL Y SU PODER LIBERATORIO EN LOS PAGOS
 1. *La moneda de curso legal.* A. La obligatoriedad del recibo de la moneda de curso legal. B. La fluctuación del valor de la moneda, sus efectos en los pagos y el pago en moneda extranjera.
 2. *La circulación de la moneda extranjera.*

Dentro de un sistema económico como el establecido en la Constitución, donde se garantiza la libertad económica, es decir, el derecho de todos a dedicarse libremente a las actividades lucrativas de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social (Art. 96), el régimen jurídico de la moneda es una pieza fundamental. Por eso, el artículo 136, ordinal 7º del texto constitucional atribuye al Poder Nacional competencia respecto del "sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera"; y como corresponde a las Cámaras Legislativas "legislar sobre las materias de la competencia nacional" (Art. 139), el régimen de la moneda y de los cambios debe ser establecido en una Ley, es decir, es materia de la reserva legal.

Tradicionalmente, ese régimen se había regulado en dos cuerpos normativos: la Ley de Monedas y la Ley del Banco Central de Venezuela; sin embargo, con motivo de la reforma de esta última Ley, en 1974, se refundieron todas las regulaciones básicas del sistema monetario en la Ley del Banco Central de Venezuela, derogándose la primera.

Ahora bien, de acuerdo al sistema de libertad económica que existe constitucional y legalmente en Venezuela, el régimen de la moneda se caracteriza por la vigencia y regulación de los siguientes principios: la libre convertibilidad de la moneda; la libertad de cambios; y el curso legal de la moneda y su consecuente poder liberatorio de los pagos.

I. LA LIBRE CONVERTIBILIDAD DE LA MONEDA

La libre convertibilidad de la moneda, principio aplicado básicamente a los billetes del Banco Central de Venezuela, es aquel según el cual, el portador de billetes tiene derecho a su conversión, por el Banco Central, en moneda metálica, en oro, o

en divisas, pues se presume que los mismos tienen respaldo al emitirse por el propio Banco Central. La convertibilidad de la moneda, por tanto, tiene que ver con la capacidad de pago del ente emisor, es decir, con la capacidad real de poder convertir el billete, al portador y a la vista, y pagarlo en moneda metálica, oro o divisas.

Por ello, los dos principios tradicionales del sistema legal venezolano en la materia: la emisión de billetes y la acuñación de monedas *con respaldo* en el Banco Central, y la *convertibilidad al portador* de los billetes; así como los dos principios nuevos en la materia: el principio de la convertibilidad *externa* y su vinculación con las reservas monetarias internacionales, y las limitaciones o restricciones a la convertibilidad.

Veamos el régimen jurídico de la libre convertibilidad en torno a estos cuatro principios.

1. *El respaldo crediticio para la emisión de billetes y la acuñación de monedas*

En cuanto al respaldo para la emisión de billetes, la Ley del Banco Central de Venezuela de 1939, al crearse el instituto emisor, estableció como requisito para que el Banco pudiera poner en circulación billetes y monedas, que sólo podía hacerlo mediante la compra de oro; mediante la compra de cambio extranjero, y mediante la realización de determinadas operaciones de crédito con los Bancos y con el público (Art. 54). La emisión de billetes, por tanto, debía estar respaldada efectivamente.

La consecuencia de la obligación de mantener este respaldo de la moneda nacional estaba en la previsión del artículo 55 de la Ley de 1939, que aún se conserva en la Ley vigente (Art. 77):

“Los billetes y monedas que regresen al Banco por la venta de oro o cambio extranjero o en pago de créditos previamente otorgados, quedarán retirados de la circulación y no podrán volver a ella sino en virtud de nuevas operaciones de las especificadas en el artículo anterior”.

Además, el artículo 57 de la Ley de 1939 exigía al Banco Central “para los fines de la convertibilidad de sus billetes” mantener un *encaje legal*, que no podía ser inferior al cincuenta por ciento de sus obligaciones exigibles, y el cual podía consistir en oro amonedado o en barras depositado en sus bóvedas o en Bancos de primera clase en el exterior, o en depósitos pagaderos a la vista en Bancos de primera clase del exterior.

Este régimen permaneció inalterado en la reforma de la Ley del Banco Central de 1943, y así estuvo en vigencia hasta la reforma de la Ley del Banco Central de 1960. En el artículo 72 de esta Ley sólo se varió el porcentaje del encaje legal que debía mantener el Banco a los fines de la convertibilidad de sus billetes, y se redujo al treinta y tres por ciento de sus obligaciones exigibles a la vista.

En cuanto a la acuñación de monedas, que antes de 1974 se ordenaba por el Ejecutivo Nacional, el régimen tradicional de la Ley de Monedas exigía, como base para la autorización que el Congreso debía dar por Ley, que el Ejecutivo, para proceder a la acuñación, se obligaba a adquirir en el país o a importar oro, por un valor equivalente al doble del monto de la acuñación (art. 19), a los efectos de respaldarla.

La Ley del Banco Central, reformada en 1974, varió parcialmente el régimen de respaldo de los billetes del Banco y de la acuñación de monedas, atribuyendo esta última función al Banco Central, derogándose así, la Ley de Monedas. El artículo 76 de la Ley vigente establece que el Banco Central de Venezuela sólo podrá poner en circulación billetes y monedas metálicas: mediante la compra de oro; mediante la compra de cambio extranjero, y mediante las demás operaciones de crédito previstas en la Ley; agregando, el artículo 77, como se dijo, que “los billetes y monedas que

regresen del Banco por la venta de oro o cambio extranjero o de otros activos, o en pago de créditos y previamente otorgados, quedarán retirados de la circulación y no podrán volver a ella sino en virtud de nuevas operaciones de las especificadas en el artículo anterior”.

Se mantiene, así, el principio del necesario respaldo crediticio para la emisión de billetes y la acuñación de monedas, a los efectos de garantizar su convertibilidad. Sin embargo, el texto de la Ley de 1974 eliminó la obligación que tenía antes el Banco Central, de tener un encaje legal determinado a los fines de asegurar la convertibilidad de sus billetes.

2. *La convertibilidad de la moneda al portador*

La consecuencia del respaldo crediticio de la moneda, particularmente en cuanto se refiere a los billetes de banco, consiste en la posibilidad de convertir esos billetes en moneda contante y sonante o en otros valores (oro, divisas); y en este sentido es el principio de la convertibilidad el que diferencia un billete de banco, convertible, del papel moneda. El primero es representativo de un signo monetario, por eso es convertible al portador y a la vista; en cambio, el papel moneda es la moneda misma, y no es convertible. Su curso legal es forzoso y no está basado en el crédito.

En nuestro país siempre ha regido el principio de la convertibilidad de la moneda; principio aplicable, básicamente, a los billetes de banco, máxime si las monedas metálicas, anteriormente, eran de plata y aun de oro.

En esta forma, la Ley del Banco Central de Venezuela de 1939 estableció el principio de que los billetes del Banco Central de Venezuela serían “convertibles al portador y a la vista”, y su pago se efectuaría, a opción del Banco, en cualesquiera de las siguientes formas: en moneda legal venezolana, es decir, en otros billetes o en moneda metálica; en barras de oro de ciento por ciento de fino aproximadamente, y de un peso no inferior a 10 Kg., y en letras o giros a la vista extendidos sobre fondos depositados en Bancos de primera clase del exterior y de los cuales se pueda disponer libremente (Art. 56).

Este principio de la convertibilidad respondía al patrón oro, como respaldo de la moneda, el cual, abandonado en el mundo monetario internacional, sin embargo, permaneció formalmente inalterado en las leyes de 1943 y 1960 hasta la reforma de 1974. En esta Ley del Banco Central de Venezuela de 1974, en efecto, se estableció el principio de la *convertibilidad externa*, tanto de los billetes como de las monedas de curso legal y se previó, en el artículo 90, en los siguientes términos:

“Los billetes y monedas de curso legal serán libremente convertibles al portador y a la vista y su pago será efectuado por el Banco Central de Venezuela en letras o giros a la vista, extendidos sobre fondos depositados en bancos de primera clase del exterior y denominados en *monedas extranjeras* de las cuales se pueda disponer libremente”.

El principio de la libre convertibilidad de la moneda se redujo, así, a una convertibilidad externa, y de allí la relación estrecha que ahora existe entre la convertibilidad de la moneda nacional, y el cambio de la misma en relación a las divisas. El cambio es, ahora, el instrumento para hacer efectiva la convertibilidad, pero una cosa no debe confundirse, jurídicamente, con la otra.

3. *La convertibilidad externa de la moneda, las reservas monetarias internacionales y la balanza de pagos*

Como se ha señalado, al establecerse la convertibilidad externa de la moneda, se vinculó el valor de la misma, no a un metal, como el oro por ejemplo, sino a la dis-

ponibilidad de divisas, a los efectos de que el Banco Central pudiera convertir la moneda nacional en esas divisas. Por ello, la disponibilidad de divisas por el Banco Central es una pieza esencial del régimen monetario y financiero, tanto nacional como internacional.

En efecto, la capacidad de un país para comprar bienes y servicios en el exterior, está determinada por el volumen de divisas de las cuales disponga ese país y haya adquirido; y esta cantidad de divisas forma parte de las reservas monetarias internacionales del país, si están bajo control de la autoridad monetaria.

Estas reservas monetarias internacionales del país deben ser, por ello, centralizadas por el Banco Central, precisamente a los efectos de poder afrontar los pagos internacionales del país, y poder saldar los déficits de la balanza de pagos que puedan presentarse. Como ésta depende del volumen de divisas que conforman las reservas, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda tienen que cuidar por el buen uso de las reservas internacionales. Por ello, el artículo 2º de la Ley del Banco Central de Venezuela establece, como finalidad esencial de esta institución "crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país"; y a tal efecto, le asigna entre otras atribuciones, la de "centralizar las *reservas monetarias internacionales del país* y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas" (Ord. 3º).

Por su parte, el artículo 94 de la misma Ley, al referirse a "las *reservas internacionales en poder del Banco Central de Venezuela*" precisa la forma en la cual deben estar representadas (oro, depósitos en divisas, documentos pagaderos en el exterior, valores públicos extranjeros o internacionales, derechos especiales de giro, etc.), y agrega que "se considerará como parte de las *reservas internacionales* el monto de la posición crediticia neta de la República en el Fondo Monetario Internacional".

Estas normas plantean varias cuestiones que deben analizarse: en primer lugar, determinar si la expresión reserva monetaria internacional es equivalente a reserva internacional; en segundo lugar, precisar si las "reservas monetarias internacionales del país" que indica el artículo 2º de la Ley, son las mismas "reservas internacionales en poder del Banco Central de Venezuela" a que alude el artículo 94 de la misma Ley; en tercer lugar, establecer si puede haber reservas monetarias internacionales del país, que no estén en poder del Banco Central de Venezuela; y en cuarto lugar, precisar qué significa que el Banco Central centralice las reservas internacionales o que éstas estén en su poder.

En cuanto al primer aspecto planteado, es decir, determinar si las expresiones reservas monetarias internacionales y reservas internacionales, son equivalentes, debe responderse afirmativamente. Ello resulta claro, no sólo de la doctrina económica, sino de las propias expresiones de la Ley del Banco Central de Venezuela. Las reservas internacionales son el conjunto de recursos financieros de que dispone el país para afrontar sus pagos externos y saldar los déficits de su balanza de pagos y las reservas monetarias, son aquellos instrumentos de pago que se usan en el intercambio internacional. En ambos casos, se trata de *instrumentos de pago externo*, lo cual le da su carácter de *reservas*: por una parte, *monetarias*; y por la otra, *internacionales*.

En cuanto al segundo aspecto señalado, sobre si las reservas internacionales del país son las mismas que están en poder del Banco Central de Venezuela, en principio debe también señalarse que ello es así. En efecto, el signo común que lleva a un instrumento de pago internacional a ser considerado como parte de las reservas internacionales de Venezuela, es que se encuentre en poder de las autoridades monetarias, o sea, de accesibilidad para las *autoridades monetarias* del país. Por ello, las reservas monetarias internacionales deben estar *bajo control y disposición de las autoridades monetarias nacionales*, es decir, del Banco Central de Venezuela.

Por tanto, las reservas monetarias internacionales del país, que el Banco Central debe centralizar son, sin duda, sólo aquellas que se encuentran en su poder o en sus manos o a las cuales tiene acceso.

En cuanto al tercer planteamiento formulado, es decir, determinar si hay reservas monetarias internacionales del país que no estén en poder del Banco Central, la respuesta debe ser negativa, salvo que exista una excepción legal expresa.

En efecto, la precisión de qué ha de entenderse por reserva monetaria no es del todo fácil, pues en diferentes épocas han sido englobadas en ellas variados haberes, bienes raíces e, inclusive, piedras preciosas. Asimismo, también se han incluido en el concepto, los instrumentos de pago en poder de la banca comercial, cuando son destinados a pagos internacionales.

Sin embargo, de acuerdo a la Ley del Banco Central de Venezuela, parece claro que el concepto de reservas monetarias internacionales está ligado al carácter de *instrumento de pago* de las mismas, que deben reunir varias condiciones: 1) deben usarse en el intercambio internacional; 2) *deben encontrarse en poder del Banco Central*, como autoridad monetaria; 3) deben ser aceptados por el sistema financiero internacional; y 4) deben mantenerse con criterios de seguridad, liquidez y de rentabilidad.

En todo caso, entre las condiciones mencionadas, debe destacarse que la que caracteriza a las reservas monetarias internacionales como que sean del país, es que estén *en poder* de la autoridad monetaria, es decir, del Banco Central de Venezuela, salvo que una Ley expresamente establezca otra cosa, como sucede con los activos sobre el exterior que se encuentran en poder del Fondo de Inversiones de Venezuela, y que constituyen, de acuerdo a la Ley de creación de esta persona jurídica de derecho público, reservas internacionales del país, aun cuando no estén bajo el *control* directo del Banco Central de Venezuela.

Ahora bien, salvo la excepción legal de los fondos del FIV, cabe preguntarse, entonces, ¿cómo pueden llegar a poder del Banco Central tales instrumentos de pagos internacionales, que forman las reservas monetarias internacionales en los términos del artículo 2º, ordinal 3º de su Ley? Básicamente, a través de dos medios: cuando el Banco Central compra oro o compra cambio extranjero (divisas) (vgr., Arts. 44, Ord. 3º y Art. 76, Ords. 1 y 2). Es decir, el oro que está en las bóvedas del Banco Central o en bancos del exterior, y el que compre en el futuro; las divisas que tiene el Banco Central en su poder o depositadas en el exterior o en documentos o valores públicos extranjeros o en derechos especiales de giro, o que adquiera en el futuro, constituyen las reservas internacionales del país.

Por supuesto, la adquisición de oro o de divisas las debe hacer el Banco Central, conforme a sus atribuciones legales y sólo puede hacerse en los casos autorizados por la Ley: la compra de oro en los términos de los artículos 44, Ord. 3; 76, Ord. 1º, y 91, literal a) de la Ley del Banco Central; y la compra de divisas conforme a los mismos artículos 44, Ord. 3, y 76, Ord. 2, y a los artículos 31, ordinal 11; 91, literal b), y 92 de la misma Ley del Banco Central de Venezuela.

Por supuesto, el oro y las divisas adquiridas por el Banco Central, y que forman las reservas monetarias internacionales del país, forman parte de sus activos.

Lo anterior nos conduce al cuarto de los planteamientos mencionados, en cuanto a la exigencia de que el Banco Central de Venezuela debe centralizar las reservas monetarias internacionales, lo cual sólo se refiere a las que están en su poder. Ello significa, salvo la excepción legal del caso del Fondo de Inversiones de Venezuela, que no hay reservas monetarias internacionales que no estén en poder del Banco Central, es decir, que no haya adquirido mediante la compra de oro o de divisas.

Por lo tanto, los instrumentos de pago en oro o en divisas en poder de la banca comercial o de las empresas públicas o privadas o de particulares, no son parte de las reservas internacionales del país en los términos de los artículos 2º, ordinal 3º, y 94 de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Por supuesto, que conforme a la Ley, los fondos representados por ese oro o divisas en poder de personas extrañas al Banco Central podrían llegar a configurar reservas monetarias internacionales del país, si se obligara a los bancos, personas jurídicas y particulares a vender oro al Banco Central; si se estableciera un control de cambios centralizándose en el Banco Central la compra de divisas; o si se obligara a las empresas públicas o privadas a repatriar los fondos en divisas que tuvieran en el extranjero a través del Banco Central y su conversión obligatoria en bolívares por el Banco Central de Venezuela, lo que efectivamente ocurrió en septiembre de 1982.

Salvo estos casos, y la excepción del Fondo de Inversiones de Venezuela, sólo el oro y las divisas en poder del Banco Central constituyen las reservas monetarias internacionales del país.

Ahora bien, la disponibilidad de divisas en estas reservas monetarias internacionales en poder del Banco Central, va a ser un instrumento importante del sistema económico, para darle valor a la moneda nacional, mediante la posibilidad de su conversión, por el Banco Central, en divisas.

4. *La limitación a la convertibilidad y el curso forzoso*

En nuestro país, conforme a la legislación vigente hasta 1974, la convertibilidad de la moneda era un principio que no admitía restricciones ni limitaciones. La moneda nacional era, siempre, convertible.

Con la reforma de la Ley del Banco Central de 1974, este principio de la convertibilidad de la moneda encontró una regulación diferente: en primer lugar, por lo antes señalado, de haber establecido la sola convertibilidad externa de la moneda y, en segundo lugar, por haber previsto la posibilidad de establecer restricciones y limitaciones a la convertibilidad de la moneda.

En efecto, el único aparte del artículo 90 de la Ley del Banco Central, después de establecer el principio de la libre convertibilidad de la moneda, dispone lo siguiente:

No obstante, el Banco Central de Venezuela, en circunstancias excepcionales, y en defensa de la continuidad de los pagos internacionales del país, o para contrarrestar los movimientos perjudiciales de capital, podrá establecer las limitaciones o restricciones que considere convenientes a la libre convertibilidad de la moneda nacional, previo acuerdo con el Ejecutivo Nacional.

Esta norma establece, en realidad, lo siguiente:

1) Faculta al Banco Central, previo acuerdo con el Ejecutivo Nacional, para establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional, y 2) Esta facultad sólo puede usarse en circunstancias excepcionales, en dos supuestos: en defensa de la continuidad de los pagos internacionales, o para contrarrestar movimientos perjudiciales de capital.

Esta previsión legal se ha ejecutado, por primera vez, en el Decreto Nº 1842 de 22-02-83, en cuyo artículo 1º se autorizó "al Ministro de Hacienda para acordar, por convenios con el Banco Central de Venezuela, limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional".

Ahora bien, en definitiva, ¿qué significa "establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional"? No otra cosa que limitar o restringir su conversión, en divisas, por el propio Banco Central. En estos casos, por tanto, la moneda nacional no sería convertible o lo sería limitadamente en divisas, y los particulares no tendrían derecho o lo tendrían limitado, de acudir al Banco Central de Venezuela, con moneda nacional (billetes o monedas) y pedirle al Banco que se los convierta o se los pague en letras o giros a la vista, extendidos sobre fondos que el propio Banco Central tenga depositados en bancos del exterior, denominados (las letras o giros) en monedas extranjeras de las cuales se pueda disponer libremente.

La limitación o restricción a la libre convertibilidad de la moneda, afecta entonces, el respaldo que debe tener la misma para circular. La moneda no convertible circula, por tanto, no por el crédito, sino por imposición del Estado y, por eso, una moneda no convertible viene a ser, económicamente hablando, una moneda en curso forzoso, no representativa de un determinado valor, sino sustitutiva del mismo.

Debe señalarse, en todo caso, que esta norma del artículo 90 de la Ley del Banco Central de Venezuela autoriza a esta Institución a establecer limitaciones o restricciones a la libre convertibilidad de los billetes y monedas, emitidos y acuñados por el Banco, en el sentido de que el Banco no estaría obligado a "convertirlos" al portador y a la vista y a pagarlos en divisas, ni los portadores de esos instrumentos podrían alegar su derecho a que el Banco les cambie los billetes y monedas nacionales por letras o giros en divisas, sobre fondos depositados en el exterior.

Pero una cosa es que el Banco Central establezca limitaciones o restricciones a la convertibilidad de los billetes y monedas que emita o acuñe, y otra es regular el cambio de la moneda nacional en divisas o la circulación de la moneda extranjera en el país. Son aspectos distintos del problema monetario que tienen que ver, por supuesto, con la convertibilidad externa de la moneda, pero que no se confunden con ésta. Por ello, por ejemplo, un régimen de control de cambios, como el que se estableció en el país a partir de febrero de 1983, no puede tener su fundamento en el artículo 90 de la Ley del Banco Central, así como tampoco puede tener su fundamento en dicha norma una disposición que, por ejemplo, suspendiera la compra y venta de divisas en las instituciones crediticias privadas. Estas medidas afectan, en realidad, la libertad de cambios y no a la convertibilidad en sí de la moneda, debiendo tener su fuente legal en otras normas.

II. LA LIBERTAD DE CAMBIOS

Puede decirse que además del principio de la libre convertibilidad de la moneda, también estaría en la base tradicional y teórica del sistema jurídico venezolano, el principio de la libertad de cambios, es decir, el derecho que todo sujeto tiene de cambiar libremente la moneda nacional en moneda extranjera, así como de cambiar la moneda extranjera en moneda nacional, al tipo de cambio resultante del mercado. Se insiste, éste era el régimen *general* y teórico vigente formalmente hasta la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela de 1974, el cual, sin embargo, había sido objeto de importantes restricciones por vía de decretos-leyes, tanto a principios de los años cuarenta como a principios de los años sesenta, que hicieron que el principio se convirtiera, materialmente, en la excepción, habiendo sido la regla, a partir de 1940, el de control de los cambios.

Dos aspectos, en todo caso, deben analizarse desde el punto de vista jurídico en relación a la libertad de cambios: en primer lugar, las restricciones derivadas de la intermediación obligatoria y exclusiva del Banco Central en las operaciones de cambio; y en segundo lugar, el régimen concerniente al tipo de cambio en el país.

1. *La intermediación del Banco Central en las operaciones cambiarias: el control de cambios*

La libertad de cambios, como se dijo, implicaría el derecho de cambiar moneda nacional en moneda extranjera, y viceversa, en el mercado monetario, y no necesariamente en una institución determinada.

Este principio, por supuesto, puede decirse que a partir de 1940 no ha tenido un desarrollo completo en Venezuela, dada nuestra economía de exportación y, por tanto,

de ingreso de divisas al país casi exclusivamente provocado antes, por la exportación de café y cacao, y luego, por la exportación de petróleo y hierro.

En particular, desde la década de los años treinta, la exportación de petróleo constituye, para el país, la principal fuente de divisas y, por ello, el interés del Estado de intervenir en la operación de cambio de esas divisas, la cual, hasta comienzo de los años treinta, estaba sometida al resultado de la oferta y la demanda.

La primera intervención del Estado en la libertad de cambios, para darle a la moneda la estabilidad cambiaria necesaria, se realizó mediante *convenios*, en los cuales el Estado se comprometía con las empresas petroleras a comprarles las divisas a un tipo determinado y éstas a vendérselas. Así, en 1933, se celebró un convenio entre el Ejecutivo Nacional y las empresas petroleras, mediante el cual el Ejecutivo se comprometía a adquirir, a través del Banco de Venezuela, que era agente de la Tesorería, las divisas que las empresas petroleras pusieran en venta en el país, a un tipo de cambio determinado (Bs. 3,90 por dólar), siempre que el total de la entrada de divisas no excediera la demanda de cambio interno, en cuyo caso, el excedente se adquiriría al precio corriente de importación del oro (Bs. 3,04 por dólar). En esta forma, mediante convenios, se comenzó a establecer el sistema de intermediación en los cambios de una institución que actuaba como agente del Estado, así como el sistema de cambios diferenciales, mediante el compromiso del Estado, de adquirir de las empresas petroleras, las divisas producidas por la exportación de petróleo, a un determinado tipo de cambio.

A los efectos de administrar el sistema cambiario de base contractual, en 1937 se estableció la Oficina Nacional de Centralización de Cambios, cuyas funciones pasaron, en 1940, al Banco Central de Venezuela.

La crisis producida por la guerra, provocó la primera intervención unilateral del Estado en los cambios y, por tanto, el primer control de cambios en el país, al establecerse la intermediación *obligatoria* y exclusiva del Banco Central de Venezuela en la adquisición de las divisas provenientes de la exportación de productos venezolanos. Esto se hizo mediante el Decreto-Ley de 15-10-40, dictado en virtud de la restricción de la libertad económica, y en él se estableció, básicamente, lo siguiente:

1. Las divisas extranjeras provenientes u originadas de la exportación de *productos venezolanos*, *debían negociarse exclusivamente* al Banco Central de Venezuela, *a los tipos de cambios fijados por éste*.

2. Las divisas provenientes u originadas de las exportaciones de hidrocarburos y demás minerales combustibles, quedaban sujetas al régimen convencional vigente para esa fecha, sustituyéndose al Banco Central en las funciones que venía desempeñando la Oficina Nacional de Centralización de Cambios.

3. El Banco Central de Venezuela quedaba facultado para celebrar convenios especiales sobre divisas extranjeras con determinados productores o exportadores, en vista de las peculiaridades del caso, previo asentimiento del Ministerio de Hacienda.

4. No se podría realizar exportación alguna, si no se comprobaba la negociación de las divisas originadas por ella, con el Banco Central.

Este régimen, que provocó el establecimiento de todo un sistema de control de importaciones y de disponibilidad de divisas para ello, fue modificado por otro Decreto-Ley dictado en restricción de la libertad económica, de fecha 23-07-41, en el cual se fundió y armonizó, en un solo *texto legal*, el régimen de control de cambios.

Este Decreto-Ley, en la materia que estamos analizando, redujo la intermediación obligatoria del Banco Central a la adquisición de divisas provenientes de la exportación de petróleo, café, cacao y ganado vacuno, en lugar de la situación anterior, que abarcaba todos los productos venezolanos, y eliminó el carácter convencional para la fijación del tipo de cambio.

El Decreto-Ley, así, estableció lo siguiente:

1. Autorizó el funcionamiento de dos mercados de cambio: el controlado y el libre; estando el primero bajo la exclusiva dirección y manejo del Banco Central.

2. En el mercado controlado debían negociarse las divisas originadas por la exportación de hidrocarburos y demás minerales combustibles, así como las provenientes de las diversas actividades de las compañías petroleras, por lo que el Banco Central debía adquirir *exclusivamente* esas divisas, a un tipo de cambio (Bs. 3,09 por dólar), sustituyéndose, con este Decreto-Ley el régimen convencional precedente (Art. 26).

3. Las divisas provenientes de la exportación del café, cacao y ganado vacuno también debían negociarse exclusivamente en el Banco Central a determinados tipos de cambio (Art. 27).

4. Las divisas procedentes u originadas por exportaciones no controladas por el Banco Central, podrían ser negociadas por sus proveedores en el mercado libre (Art. 28), el cual era manejado por los Bancos y otros institutos autorizados.

Posteriormente, por el *Decreto-Ley N° 41 de 4-3-42* se eliminó del mercado controlado de divisas, las provenientes de la exportación de ganado vacuno, y el régimen de control de cambios se ratificó en los términos mencionados, lo cual, posteriormente, también se ratificó por *Decreto-Ley N° 106 de 18-5-42*.

En el mismo año 1942, y con motivo del conflicto bélico, otro *Decreto-Ley, el N° 152 de 3-7-42*, suspendió la autorización concedida a los Bancos y Casas de Cambio para comprar, vender y traficar con billetes de USA, reservándose el Banco Central la importación y exportación exclusiva de esos billetes, régimen que estuvo vigente hasta 1947.

El régimen del control de cambios de los años cuarenta se consolidó por el *Decreto-Ley N° 118 de 15-8-44*, también dictado en restricción de la libertad económica, en el cual se confirmó la intermediación obligatoria del Banco Central en el mercado camionario, solamente en cuanto a la adquisición exclusiva de las divisas originadas por las exportaciones de petróleo y demás minerales combustibles, así como por las actividades de las empresas petroleras. En cuanto a las divisas originadas por la exportación de café y cacao, se varió el régimen, y se estableció, sólo, que *podían* ser vendidas al Banco Central a un tipo de cambio determinado.

El control de cambios, por tanto, a partir de 1944, se redujo a la imposición, siempre por Decreto-Ley dictado en restricción de la libertad económica, de la adquisición exclusiva por el Banco Central de las divisas originadas por la exportación de petróleo y las demás actividades de las empresas petroleras.

En 1960, también mediante Decreto-Ley dictado en restricción de la libertad económica, el *N° 390 de 8-11-60*, el régimen de la década de los cuarenta fue confirmado y ampliado, en el sentido de agregar la intermediación obligatoria y exclusiva del Banco Central en la adquisición de las divisas originadas por las exportaciones de mineral de hierro y demás minerales no combustibles, así como las provenientes de las diversas actividades de las empresas explotadoras del hierro.

Posteriormente, mediante *Decreto N° 480 de 17-3-61*, se agregó a lo que se denominó el mercado controlado "las divisas que reciban por cualquier concepto las dependencias del Estado y sus Institutos Autónomos" (Art. 1, literal d), así como otras divisas provenientes de actividades privadas: inversiones extranjeras en el país y reexportaciones de mercancías (Art. 1, literal e) y f), a lo cual se agregó, por Decreto N° 492 de 1-4-61, otras divisas extranjeras (art. 1, literal g).

El régimen de control de cambios de principios de los años sesenta se eliminó por el *Decreto N° 1.159 de 18-1-64*, pero en dicho Decreto se ratificó la intermediación obligatoria del Banco Central en la adquisición exclusiva de las divisas originadas, tanto por la exportación de hidrocarburos y demás minerales combustibles, y por las actividades de las empresas petroleras; como por las exportaciones de mineral de hierro y demás minerales no combustibles, y por las actividades de las compañías exportadoras de dichos minerales (Art. 2). El artículo 2 de dicho Decreto, en su parte final,

señalaba al efecto que "las divisas a que se refiere este artículo son de *venta obligatoria* al Banco Central de Venezuela".

El Decreto Nº 1.159 de 18-1-64, al "eliminar el control de cambios", sin embargo, en realidad, consolidaba el control a través de la intermediación obligatoria del Banco Central, no sólo en la adquisición exclusiva de las divisas originadas por la exportación de petróleo y hierro, sino en la imposición que se estableció, en el artículo 6 del mencionado Decreto, al obligarse a las empresas petroleras y de hierro a *comprar obligatoriamente* al Banco Central, mediante la venta de divisas, los bolívares necesarios para el pago de impuestos y contribuciones en el país.

Es de destacar que el Decreto Nº 1.159 de 18-1-64 no fue, formalmente, un Decreto-Ley, sino más bien un Decreto Reglamentario basado en el artículo 2, numeral 3º y artículo 90, letra b), de la Ley del Banco Central de Venezuela, en los cuales se atribuye al Banco competencia para vigilar y regular el comercio de divisas y regular las negociaciones de divisas en el país. Este Decreto, evidentemente que fue irregular: en primer lugar, porque derogó expresamente, entre otros, el Decreto-Ley Nº 390 de 8-11-60 que tenía un rango legislativo superior; y, en segundo lugar, porque "regular el comercio o negociación de divisas" como previó la Ley de 1974, ratificando lo que establecía la Ley del Banco Central desde 1939, no puede llevar a imponer a particulares obligaciones de hacer y de no hacer, limitativas de la libertad de cambios, que sólo pueden dictarse por Ley. De allí que las medidas de control de cambios anteriores, se dictaron por Decreto-Ley.

Posteriormente, mediante el Convenio Cambiario de 27-9-82, se dictaron nuevas medidas de control de cambios, estableciéndose la intermediación obligatoria del Banco Central en el cambio de divisas: en primer lugar, se ratificó la venta obligatoria de divisas que las empresas petroleras debían hacer al Banco Central, abarcándose la totalidad de las divisas originadas por las actividades de las empresas petroleras y de hierro nacionalizadas; en segundo lugar, se estableció también la venta obligatoria al Banco Central de las divisas originadas por todas las empresas del Estado, cualquiera que fuera el origen y la actividad que las produjera; y en tercer lugar, se estableció la obligación para todas las empresas del Estado (petroleras, de hierro y cualesquiera otras) de transferir al Banco Central todas las divisas que tuvieran en su poder, prohibiéndoseles mantener depósitos en divisas en el exterior.

Se trataba, sin duda, de un control de cambios total respecto del sector público, cuya regulación también requería de una Ley y el cual no podía imponerse por un convenio cambiario celebrado entre la República y el Banco Central, por no autorizarlo así la Ley del Banco Central. De nuevo, la previsión en la Ley, de la competencia del Banco para regular la negociación de divisas en el país, no podía alterar el ordenamiento legal.

Por último, dentro de este proceso de control de cambios, el *Decreto Nº 1.840 de 20-2-83* autorizó al Ministerio de Hacienda para suscribir un convenio con el Banco Central para suspender la venta de divisas extranjeras, lo cual se hizo en esa misma fecha, suspendiéndose por dos días el comercio de divisas en el país, por parte del Banco Central y de los Bancos, institutos de créditos y casas de cambio. La Ley del Banco Central no autorizaba, en su artículo 90, para tomar esta decisión de suspensión total del cambio de la moneda nacional en divisas en el país o viceversa.

Posteriormente, mediante el *Decreto Nº 1.842 de 22-2-83* se prorrogó la suspensión de la venta de divisas en el país por tres días más, y se decretó un control de cambios definitivo, al establecerse como principio que "el Banco Central de Venezuela centralizará la compra y venta de divisas" (Art. 5º), a lo cual tampoco autorizan ni el artículo 90, aparte único, ni el artículo 91, letra b) de la Ley del Banco Central, en las cuales se fundamenta. En ejecución de ese Decreto, el Convenio Cambiario de 28-2-83, agregó expresamente la intermediación obligatoria del Banco Cen-

tral en la adquisición de las divisas que el Fondo de Inversiones de Venezuela ingrese al país, y las que obtengan los entes públicos por operaciones de crédito público.

Estas medidas de control de cambios, sin embargo, no podían dictarse por simple decreto o convenios cambiarios, por no autorizarlo así la Ley del Banco Central de Venezuela. Los decretos iniciales del control de cambios establecido desde febrero de 1983 y los convenios cambiarios en este aspecto, por tanto, en nuestro criterio, eran inconstitucionales. Esta falla, sin embargo, fue corregida al dictarse, posteriormente, las medidas mediante decretos-leyes, particularmente el *Decreto-Ley Nº 1.931 de 26-3-83* que reguló la intermediación obligatoria del Banco Central en lo que denominó ingresos y egresos de divisas sujetas al régimen de cambios diferenciales y el *Decreto-Ley Nº 1.953 de 7-4-83* sobre obtención de divisas a los tipos de cambio preferencial, ambos dictados en base a la restricción de la libertad económica.

Como se puede observar de la evolución descrita, el principio de la libertad de cambios se limitó a partir de la restricción de la libertad económica a inicios de la década de los cuarenta, y ha evolucionado en una progresiva limitación hasta llegar a la situación actual de control de cambios total, aun cuando, a veces, como en fecha reciente, con deficiente fundamento legal.

2. La determinación del tipo de cambio

Hasta la década de los años treinta, el tipo de cambio del bolívar en relación al dólar, estuvo determinado por el mercado; y hacia mitades de esa década, particularmente, por el aumento del ingreso de divisas derivado de la explotación petrolera, el Estado comenzó a intervenir para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Las primeras intervenciones estatales en esta materia de fijación del tipo de cambio, como se dijo, se hicieron en forma contractual con las empresas petroleras, respecto del "dólar petrolero", es decir, del originado en las exportaciones de petróleo. La crisis de la guerra mundial motivó, sin embargo, la fijación unilateral por el Estado del tipo de cambio, y ello se estableció en el *Decreto-Ley de 25-06-40*, en el cual se previó que las operaciones de cambio extranjero se harían en todo el territorio de la República, *únicamente a los tipos* que fijara la Oficina Nacional de Centralización de Cambios. Con posterioridad, al establecerse en el Decreto-Ley de 15-10-40 la obligación de negociar con el Banco Central las divisas originarias de la exportación de productos venezolanos, se estableció que ello se haría "a los tipos de cambios fijados por éste" (Art. 2). Se mantenía, sin embargo, el régimen convencional para las divisas originadas de la exportación petrolera.

Posteriormente, el *Decreto-Ley de 23-7-41* fijó los tipos de cambio para las divisas petroleras (Bs. 3,09 por dólar), y para otras divisas, atribuyéndose expresamente al Banco Central competencia para, previa aprobación del Ejecutivo, modificar los tipos de cambio establecidos para esos productos de exportación, cada vez que lo considerase conveniente a los intereses nacionales. Se ratificaba, así, la competencia del Banco Central de Venezuela para la fijación del tipo de cambio para las divisas controladas, lo cual fue reafirmado, posteriormente, en los *Decretos-Ley Nº 105 de 18-05-42* y *Nº 178 de 15-8-44*.

En particular, este último *Decreto-Ley Nº 178 de 15-8-44* estableció en el artículo 5º que "el Banco Central de Venezuela, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal, fijará los tipos y condiciones de venta de las *divisas controladas*, a que se refieren los artículos 2 y 3 de este Decreto" (las provenientes de la exportación de petróleo, café y cacao).

Posteriormente, la reforma de Ley del Banco Central de Venezuela de diciembre de 1960 agregó, entre las competencias del Directorio del Banco Central, la de "fijar, por acuerdo con el Ejecutivo Nacional, los precios en bolívares que han de regir

para la compraventa de cambio extranjero" (Art. 35, Ord. 11), con lo cual se reguló, *en general*, la competencia del Banco Central en la fijación del tipo de cambio.

Años después de esa reforma, al "eliminarse" el control de cambios, mediante el Decreto Nº 1.159 de 18-1-64, se estableció expresamente que las divisas que debía adquirir obligatoriamente el Banco Central, proveniente de la exportación de petróleo y hierro, se adquirirían "al tipo de cambio que se fije de conformidad con el numeral 11 del artículo 35 de la Ley del Banco Central de Venezuela".

Posteriormente, la facultad del Banco Central para fijar los tipos de cambio fue reforzada en la reforma de la Ley del Banco Central de 1974, en la cual se agregaron los siguientes artículos, relativos a la materia:

"Art. 92.—En el *convenio* que celebre el Banco Central de Venezuela con el Ejecutivo Nacional para fijar el o los tipos de cambio del bolívar, se establecerán los márgenes de utilidad que podrán obtener tanto el Banco Central de Venezuela como los Bancos comerciales que intervengan en la compraventa de divisas".

"Art. 93.—Cuando el Banco Central lo considere conveniente, y previo consentimiento del Ejecutivo Nacional, podrá permitir que el o los tipos de cambio fluctúen libremente en el mercado, de acuerdo con la oferta y la demanda de divisas de los particulares y los convenios internacionales vigentes".

Unico.—En el caso señalado en el encabezamiento de este artículo, el Directorio del Banco podrá establecer, a los fines internos de su política monetaria y crediticia, los márgenes máximos y mínimos dentro de los cuales la moneda nacional podrá apreciarse o depreciarse en el mercado.

En esta forma, se reguló definitivamente la competencia del Banco Central para fijar el tipo de cambio, y el marco dentro del cual podía ejercerse.

Por ejemplo, en ejecución de esas facultades y a partir del Decreto Nº 1.842 de 22-2-83, mediante el Convenio de fecha 28-2-83, se estableció el sistema de cambios diferenciales, con diversos tipos de cambio para la adquisición de divisas por los interesados, al Banco Central, y la compra de las mismas, por el propio Banco Central, de los exportadores y demás interesados.

III. LA MONEDA DE CURSO LEGAL Y SU PODER LIBERATORIO EN LOS PAGOS

El tercer principio que caracteriza el régimen jurídico de la moneda en Venezuela es el poder liberatorio en los pagos que tiene legalmente la moneda nacional, representada en los billetes que emite el Banco Central y en las monedas metálicas que acuña. Por ello, hablar de poder liberatorio en los pagos exige distinguir la moneda de curso legal, de la moneda que no tenga tal curso legal, particularmente, la moneda extranjera.

1. *La moneda de curso legal*

Siendo el pago una forma de extinción de las obligaciones (arts. 1.283 y sigts.), cuando se trata de cantidades de dinero, el pago debe hacerse en moneda de curso legal, salvo que las partes hayan convenido otra cosa, y aquellas son de obligatorio recibo. La moneda de curso legal, o moneda legal, por tanto, es la que tiene, legalmente, poder liberatorio en los pagos, siendo, por ello, de obligatorio recibo.

A. *La obligatoriedad del recibo de la moneda de curso legal*

Este principio del poder liberatorio en los pagos de la moneda de curso legal y su obligatorio recibo estaba establecido en la vieja Ley de Monedas, donde se declaraba expresamente a las monedas de oro como "de obligatorio recibo sin limitación alguna" (art. 21); a los billetes del Banco Central, sin limitación, salvo convención en contrario, como "un medio legal de pago" (art. 21); y a las monedas de plata y níquel, como "de obligatorio recibo" pero en cantidades determinadas (Art. 21), estableciéndose, además, sanciones para quienes se negaren a recibir la moneda legal.

Con la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela de 1974, se derogó la Ley de Monedas y se incorporaron a ellas, las normas relativas al sistema monetario, ratificándose los principios mencionados.

Así, se establece que los billetes emitidos por el Banco Central deben ser recibidos a la par y sin limitación alguna en el pago de cualquier tipo de obligación, salvo al derecho de que se puedan estipular modos especiales de pago (Art. 79). En cuanto a la moneda metálica, la Ley de Banco Central ratifica que tendrán poder liberatorio y, en consecuencia, serán de obligatorio recibo, pero hasta por determinadas cantidades (Art. 81).

B. *La fluctuación del valor de la moneda, sus efectos en los pagos y el pago en moneda extranjera*

La obligatoriedad de recibo de la moneda de curso legal, sin embargo, no impide, en nuestra legislación, que puedan estipularse obligaciones de pago en moneda extranjera, como mecanismo para contrarrestar los efectos de la fluctuación del valor de la moneda. Por ello, jurídicamente, la moneda de curso legal no es una moneda de curso forzosa, que impida que se estipulen pagos en monedas extranjeras.

En efecto, al regular el contrato de mutuo, el Código Civil establece lo siguiente:

Art. 1.737.—La obligación que resulta de préstamo de una cantidad de dinero, es siempre la de restituir la cantidad numéricamente expresada en el contrato.

En el caso de *aumento o disminución en el valor* de la moneda, antes de que esté vencido al término del pago, el deudor debe devolver la cantidad dada en préstamo y no está obligado a devolverla sino en las monedas que tengan *curso legal al tiempo del pago*.

Por ello, para contrarrestar el efecto que puede tener en los pagos, el aumento o la disminución del valor de la moneda, el ordenamiento permite la celebración de contratos que prevean el pago en determinadas monedas o metales, o en monedas extranjeras. Así, el propio Código Civil establece la posibilidad de que el mutuo se establezca en relación a monedas de oro o plata determinadas o en barras metálicas, al disponer en su artículo 1.738 y 1.739 lo siguiente:

Art. 1.738.—La regla del artículo precedente no rige cuando se han dado en préstamo monedas de oro o plata determinadas, y se ha estipulado que la restitución se haga en la misma especie de moneda y en igual cantidad.

Si el valor intrínseco de las monedas se ha alterado, si no se pueden encontrar aquellas monedas, o si se las ha puesto fuera de circulación, se devolverá el equivalente del valor intrínseco que tenían las monedas en la época del préstamo.

Art. 1.739.—Si el préstamo consiste en barras metálicas o en frutos, el deudor no debe restituir sino la misma cantidad y calidad cualquiera que sea el aumento o disminución de su precio.

Pero también, como mecanismo de protección frente a la fluctuación del valor de la moneda, el ordenamiento permite la suscripción de contratos en monedas extranjeras, sea como moneda de pago o moneda de cuenta. Por ello, como se dijo, la moneda de curso legal venezolana tampoco es, jurídicamente hablando, una moneda de curso forzoso.

En efecto, la vieja Ley de Monedas establecía esta posibilidad en la forma siguiente:

Art. 26.—Los pagos estipulados en moneda extranjera se cancelan, *salvo convención especial*, con la entrega de lo equivalente en moneda de *curso legal*, al tipo de cambio corriente en el *lugar* a la *fecha* de pago.

Esta norma se recoge, textualmente, en el artículo 95 de la vigente Ley del Banco Central de Venezuela, cuyo artículo 79 prevé, además, la posibilidad de que se estipulen “modos especiales de pago”.

Conforme a estos y al artículo 79 de la misma Ley, por tanto, se pueden celebrar contratos previéndose el pago en moneda extranjera, y salvo que se la determine como *moneda de pago*, puede decirse que rige el principio de que se trata de una *moneda de cuenta*, en el entendido de que ha de pagarse su equivalente en moneda de curso legal, al tipo de cambio corriente en el lugar del pago y la fecha del mismo pago.

La posibilidad de estipular pagos en moneda extranjera, como moneda de cuenta o como cláusula de pago efectivo en moneda extranjera (moneda de pago), también está prevista en el Código de Comercio, respecto de las letras de cambio, pagarés y cheques.

En efecto, el artículo 449 del Código de Comercio establece lo siguiente:

Art. 449.—Siempre que se estipule que una letra de cambio ha de ser pagada en una clase de monedas que *no tenga curso en el lugar del pago*, la cantidad de la misma *puede ser pagada*, teniendo en cuenta su valor *el día en que el pago sea exigible, en la moneda del país*, a menos que el librador haya estipulado que el pago deberá realizarse en la moneda indicada (“*cláusula de pago efectivo en una moneda extranjera*”).

Los usos del lugar del pago serán tenidos en cuenta para determinar el valor de la *moneda extranjera*. Sin embargo, el librador puede estipular que la suma que se le ha de pagar se calcule teniendo en cuenta el tipo determinado en la letra, o el fijado por un endosante; en este caso, dicha suma deberá ser pagada en la moneda del país.

Si el valor de la letra de cambio está indicado en una clase de moneda que tenga la misma denominación, pero un valor diferente, en el país de la emisión de la letra y en el país de pago, *se presumirá* que se ha hecho referencia a la moneda del *lugar del pago*.

Esta norma del artículo 449 del Código de Comercio se aplica a los pagarés y cheques en virtud de los artículos 487 y 491 del mismo Código y de ella, en general, surge el mismo principio de la Ley del Banco Central: salvo que se trate de una cláusula de pago efectivo en moneda extranjera (moneda de pago), el pago de los títulos cuyo valor esté expresado en tal moneda, se efectúa en moneda de curso legal al tipo de cambio en el día y lugar del pago. Una excepción a este

principio, en relación al cambio vigente al día del pago, sin embargo, está en el propio Código de Comercio en materia de Seguro Marítimo, al expresar el artículo 815 que “la estimación hecha en moneda extranjera se reducirá a moneda de la República, conforme al curso del cambio, *en el día en que se hubiere firmado la póliza*”.

De lo anterior surge, por tanto, como principio que la moneda de curso legal venezolana no es, jurídicamente hablando, una moneda de curso forzoso en el sentido de que impida que se estipulen pagos en moneda extranjera, pudiendo considerarse a ésta, tanto como moneda de pago efectivo en tal moneda extranjera, o como moneda de cuenta, a los efectos que se pague el equivalente en moneda de curso legal el día y en el lugar del pago.

Sin embargo, aun cuando este principio sea el vigente en el país, podría surgir alguna duda de la redacción del artículo 76 de la Ley del Trabajo, en relación a la posibilidad o no de que puedan establecerse pagos de salario en moneda extranjera. En efecto, el artículo 76 de dicha Ley establece lo siguiente:

Art. 76.—El salario deberá *pagarse precisamente en moneda de curso legal*; no siendo permitido hacerlo en mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se *pretenda sustituir la moneda*.

Estimamos que esta norma tiene una intención evidente: impedir que los patronos paguen el salario con bienes que no sean monedas o signos que la sustituyan, y que, por tanto, no puedan, a su vez, ser empleadas por el trabajador para efectuar otros pagos. Por eso, se dice, el salario debe pagarse precisamente en moneda de curso legal.

Sin embargo, estimamos que esta expresión no desvirtúa el principio jurídico del curso legal y la no existencia del curso forzoso de la moneda, en el sentido de que en un contrato de trabajo, en interés de las partes y para evitar los efectos de la fluctuación del valor de la moneda, pueda estipularse el pago del salario en moneda extranjera, sea como moneda de pago o moneda de cuenta, a los efectos, en este último caso, de que se pueda pagar el equivalente a aquella, en moneda de curso legal, al día y en el lugar del pago.

La norma del artículo 76 de la Ley del Trabajo, por tanto, lo que busca impedir es el pago del salario en signos distintos sustitutivos de la moneda, pero estimamos que no puede interpretarse en el sentido de que impida que se pueda contratar el pago del salario en moneda extranjera, como moneda de pago o moneda de cuenta.

A lo sumo, la interpretación literal del artículo podría conducir, no a impedir que se estipule el pago en moneda extranjera, sino a garantizarle, tanto al patrono como al trabajador, que el pago pueda realizarse o ser exigido, en el equivalente de moneda de curso legal en el momento y lugar del pago, es decir, teniendo en cuenta la estipulación en moneda extranjera como moneda de cuenta, y no, efectivamente, en la moneda extranjera como moneda de pago.

2. *La circulación de la moneda extranjera*

De acuerdo a la vieja Ley de Monedas, en relación a la circulación de la moneda extranjera, se establecían dos principios: en primer lugar, la posibilidad de que tuvieran curso legal en Venezuela las *monedas de oro extranjeras* que determinase el Ejecutivo Nacional (Art. 24); y en segundo lugar, la prohibición de importar monedas extranjeras que no fueran de oro, salvo para colecciones o muestrarios (Art. 25).

La Ley del Banco Central de Venezuela de 1974, al incorporar a sus normas las relativas al sistema monetario, estableció la prohibición de circulación de la

moneda metálica no acuñada conforme a la Ley (Art. 84), y facultó, en general, al Banco Central para regular la importación, exportación o comercio de monedas extranjeras de curso legal en sus respectivos países (Art. 85).

La circulación de la moneda extranjera en el país, por tanto, no es libre sino que está sometida a las regulaciones que establezca el Banco Central de Venezuela. Además, como principio general, la moneda extranjera no tiene curso legal, es decir, legalmente no tiene poder liberatorio en los pagos.

Funciones del Estado y actividades de la Administración

Gonzalo Pérez Luciani
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. LA SEPARACION DE PODERES
- II. LA CREACION DEL DERECHO POR GRADOS
- III. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION
- IV. CONCLUSIONES

I. LA SEPARACION DE PODERES

Ya en la primera mitad del siglo XIX los juristas, publicistas y constitucionalistas de la época habían caído en cuenta que las constituciones positivas que se habían sancionado, tanto en Europa como en América, no traducían los principios políticos en que se habían inspirado. La idea fundamental era dividir el poder, dividir el gobierno y constituir tres distintas secciones o parcelas, iguales entre sí y que se distribuyeran las tres funciones principales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, dando creación así a tres conjuntos de órganos que fueron denominados Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

La falta de correspondencia entre la teoría política y el derecho constitucional positivo consistía en que cada uno de los poderes desempeñaba funciones que no le correspondían por su índole: así el Poder Legislativo, además de legislar o de establecer la normación del Estado, se ocupaba de otras actividades como la de ejercer funciones de control sobre el Poder Ejecutivo, tales como eran aprobar el Presupuesto de Ingresos y Gastos, aprobar ciertos contratos celebrados por el mismo Ejecutivo, etc., y, aun también, el Poder Legislativo se convirtió en Tribunal para juzgar los delitos cometidos por altos funcionarios del Estado.

De la misma manera, el Poder Ejecutivo no se ocupaba solamente de la simple aplicación de las normas emanadas del Legislativo sino que creaba sus propias normas: unas veces con respaldo de un texto constitucional expreso, pero, las más de las veces, basado en simples costumbres constitucionales o en la necesidad de establecer una regulación necesaria y complementaria de las normas legislativas. Además, la actividad del Ejecutivo iba mucho más allá de la simple ejecución de las normas (como parecía indicarlo su nombre) y así procedía a concertar tratados internacionales, nombrar representantes ante otros estados, encargarse de la guerra y de la defensa del estado; manejar las finanzas y gastos públicos, celebrar contratos e incontable número de las más variadas actividades.

Respecto del Poder Judicial, además de estar encargado de resolver los litigios y conflictos de intereses entre los miembros de la colectividad, le estaba atribuida una serie de actividades que la doctrina y aun la misma legislación no tardó en llamar "*jurisdicción voluntaria*", constituida por una heterogénea serie de actos y procedimientos, entre otros, los procedimientos relativos al derecho de familia: autorizaciones al marido o padre para manejar y disponer de los bienes de la mujer o de los hijos; los procedimientos relativos a la tutela, a la curatela, a la emancipación, a la legitimación de hijos naturales o a su reconocimiento, a la interdicción, etc.; y otra serie de actos encaminados a dar certeza pública a otros actos como eran ciertos registros (autenticaciones, reconocimiento), inspecciones oculares, notificaciones, levantamiento de protestos, que nada tenían que ver con la jurisdicción.

Esta confrontación entre la teoría de la separación o división de los poderes y el derecho positivo de los diversos estados llevó a la doctrina a negar que la división o separación de los poderes pudiese ser considerada como una institución de derecho positivo, quedando así relegada, según la escuela jurídica que se siguiera, a una teoría política, o a un principio de política, a un principio organizativo que sirviera de base a un desarrollo de todo el sistema de poderes del Estado; a una finalidad o instancia a que debía tender el derecho positivo, etc.

Otro de los postulados de la llamada teoría de la separación de los poderes era la igualdad de los tres poderes, de modo que ninguno pudiera sobreponerse a los demás. Sin embargo, en los derechos positivos de todos los Estados, esta igualdad de poderes no estaba consagrada en los textos constitucionales.

Esta comprobación se hizo evidente en los países con monarquías constitucionales (particularmente en el Imperio Austro-Húngaro) donde se produjo una verdadera confrontación entre el Parlamento, de tendencia y formación burguesa, y el monarca que ejercía el Poder Ejecutivo. Este hecho o circunstancia menos advertido en otros países que habían prescindido de la monarquía fue examinado por la doctrina, con la conclusión de que los llamados Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no eran iguales, sino que el Parlamento o representación popular era superior a los otros dos poderes, superioridad que se manifestaba en la obligación de acatar las leyes por parte del Poder Ejecutivo y por parte del Poder Judicial.

De tal modo, a finales del siglo XIX, la llamada teoría de la división de los Poderes del Estado y su separación fue considerada por la doctrina jurídica como una concepción política que poco tenía que ver con la realidad jurídica positiva de los ordenamientos constitucionales.

A finales del siglo pasado surge en Alemania, y posteriormente es acogida en Italia, una teoría jurídica que fue denominada como "*teoría formal-substancial*", que perseguía como finalidad darle una nueva formulación jurídica a la teoría de la separación de los poderes.

Así se postuló que en los estados contemporáneos no podía decirse que existieran tres poderes separados, independientes el uno del otro e iguales jurídicamente, pero sí podía sostenerse que existían tres funciones distintas: la Función Legislativa, la Función Ejecutiva o Administrativa y la Función Judicial.

De estas tres funciones, la Legislativa se hacía consistir en la emanación o producción de normas de carácter general y abstracto. La Judicial consistía en la resolución mediante sentencias o decisiones capaces de obtener la fuerza de la cosa juzgada, de todas las controversias entre particulares y entre particulares y el Estado. La actividad o función Ejecutiva o Administrativa era todo lo demás que realizaba el Estado (definición residual) o como una actividad dirigida al cuidado de los intereses públicos (definición teleológica), pero sin poder precisar su substancia o contenido.

De igual manera, a cada función correspondía un acto típico: a la Función Legislativa correspondía el acto "*Ley*"; y a la Función Judicial correspondía el acto "*sentencia*". Siguiendo después un desarrollo geométrico y lógico (pero no jurídico) se llegó a concluir que a la Función Administrativa correspondía el acto "*Decreto*", aunque en los ordenamientos positivos no pudiera identificarse este concepto, o al menos no pudiera identificarse con algunos actos emanados del Ejecutivo.

La solución a la teoría de la separación de poderes venía propuesta de la siguiente manera: a cada uno de los conjuntos orgánicos llamados Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, el derecho positivo le asigna una función de manera principal, pero tal poder puede desempeñar las demás funciones de manera secundaria o accesoría.

Así, cuando el Poder Legislativo dicta una ley como el Código Civil, el acto era formalmente legislativo (porque emanaba del Poder Legislativo) y era también substancialmente legislativo, porque el contenido del acto era de normas jurídicas generales y abstractas. Pero cuando el Poder Legislativo aprobaba el Presupuesto de Rentas y Gastos o aprobaba un contrato celebrado por el Poder Ejecutivo, el acto era formalmente legislativo (ley emanada del Poder Legislativo), pero su contenido no era ni normativo ni tenía carácter de sentencia, luego el acto era substancialmente administrativo.

Por su parte, si el Poder Ejecutivo emitía un Reglamento, el acto era considerado formalmente administrativo pero substancialmente legislativo; en cambio cuando el Poder Ejecutivo concedía un permiso para construir, o impedía la realización de alguna actividad privada, los actos eran formalmente administrativos y substancialmente administrativos.

De igual manera sucedía con el Poder Judicial: una sentencia que resolvía un conflicto entre particulares era un acto formalmente judicial y substancialmente judicial; pero cuando un Juez proveía sobre la adopción de un menor, el acto emanado por el Juez era sólo formalmente judicial, pero substancialmente administrativo, ya que no era un acto normativo ni resolvía ningún conflicto entre particulares.

Posteriormente se observó que, a veces, el Poder Legislativo emitía actos que no revestían la forma de Ley (p. ej., en Venezuela la designación de algunos funcionarios como el Contralor General de la República y el Fiscal General de la República) y se sostuvo en consecuencia que tales actos eran *orgánicamente* legislativos por emanar del Poder Legislativo; *formalmente* (en este acto "*formalmente*" se refiere a la forma del acto) el acto era administrativo, porque no tenía ni forma de Ley ni de sentencia; y substancialmente administrativo.

Igual cosa sucedía con el Poder Judicial: cuando el Juez designaba a su Secretario o a su personal auxiliar o emitía una planilla para el cobro de aranceles, el acto era orgánicamente judicial, formalmente administrativo y substancialmente administrativo.

Hoy puede observarse que tal planteamiento envuelve una tautología: decir que un acto era orgánicamente legislativo, formalmente administrativo y substancialmente administrativo, etc., no venía a crear una nueva categoría de acto, o un acto que constituyera un género o una especie, o que pudiera ser definido de ninguna otra forma sino afirmando que había emanado del Poder Legislativo, no tenía forma de Ley o de sentencia y su contenido no era normativo o un acto que resolviera un conflicto con fuerza de cosa juzgada, lo que evidentemente constituye una petición de principio o, más exactamente, una tautología.

Además, si un acto podía ser considerado como formalmente judicial y substancialmente administrativo, todos los actos que tuvieran estos idénticos caracteres no podían ser objeto de un tratamiento jurídico uniforme, ni ser regulados de manera uniforme; de tal modo que esa complicada clasificación de actos formaba conjuntos agrupados de una forma total y absolutamente inservible para cualquier fin científico o jurídico-doctrinario.

Esta concepción aberrada se encuentra todavía en forma expresa en algunos teóricos, especialmente en la rama o disciplina del Derecho Administrativo; y algunas de sus derivaciones tienen todavía vigencia bajo formas solapadas, como son los conceptos o pseudo-conceptos de "*ley formal*" y de "*ley material*".

II. LA CREACION DEL DERECHO POR GRADOS

En cuanto a ciertas concepciones de origen germánico, como la llamada teoría escalonada del derecho (o teoría de la creación del derecho por grados) de la llamada Escuela de Viena, observamos lo siguiente:

En sus comienzos esta teoría dio el golpe de gracia a la llamada teoría "*formal-substancial*" que ya hemos examinado en los párrafos anteriores, particularmente en la obra de Hans Kelsen.

La llamada Escuela de Viena, particularmente a través de la obra de Adolfo Merkl, plantea una nueva concepción de las funciones del Estado, basada en la teoría escalonada del Derecho.

Para los juristas de la Escuela de Viena, la dinámica del Derecho no consistía en dos etapas o fases, como sostenía la escuela tradicional: creación de la norma-ejecución de la norma; sino que, este fenómeno operaba de la siguiente manera: a partir de la norma constitucional positiva que era pura creación del derecho y que no ejecutaba ninguna norma positiva anterior, todas las demás etapas consistían en una ejecución de la norma superior que a su vez era la creación de una nueva norma de rango inferior. Así la *ley* era o consistía en la ejecución de una norma constitucional, pero a su vez la *ley* creaba una nueva norma de rango inferior a la Constitución. El Reglamento era una ejecución de la Ley, pero también a la vez, creación de la norma reglamentaria. El último acto de ejecución-creación de las normas era el

acto individual o norma individual, cuya ejecución no producía o creaba una nueva norma, sino la ejecución material de la norma individual. De modo que todo sistema jurídico positivo formaba una pirámide, cuyo vértice lo constituía la norma constitucional —acto de pura creación de la norma que no ejecutaba ninguna norma positiva anterior— y la base de la pirámide constituida por innumerables actos (normas) individuales sólo susceptibles de mera ejecución sin creación de nuevas normas.

En base a tales presupuestos la Escuela de Viena propone nuevas definiciones de las funciones tradicionales del Estado, así: Legislación (o función legislativa) es la actividad de ejecución inmediata y directa de la Constitución, es decir, el primer grado o escalón de ejecución-creación del derecho a partir de la Constitución. En este grado quedan comprendidas, como legislación, además de las leyes, los tratados internacionales, los actos de las Cámaras Legislativas que no sean leyes; los actos del Ejecutivo que sean ejecución inmediata de la Constitución (que algunos en Venezuela denominan "*actos de gobierno*") y los actos de la Corte Suprema de Justicia cuando actúa como Tribunal constitucional. Así el concepto de legislación o función legislativa queda ampliado hasta abarcar actos que ninguna doctrina o jurisprudencia ha entendido jamás como "*función legislativa*".

El segundo escalón o grado estaría formado por la ejecución de la legislación, formando todos estos actos un género común denominado "*ejecución*" y que debe comprender lo que se denomina como "función judicial" y lo que se denomina "*función administrativa*", las cuales son idénticas en su esencia porque ambas constituyen "*ejecución de la legislación*". De tal modo que las funciones del Estado, en realidad, pueden reducirse a dos: "*legislación*" y "*ejecución*" (como sostuvieron algunos teóricos de la revolución francesa, entre otros, J. J. Rousseau).

En el grado o escalón de la *ejecución*, por motivos históricos y contingentes se operó una división entre *justicia* y *administración*. El desarrollo cultural de la humanidad llevó al hombre a considerar necesario entregar en manos de los más sabios y prudentes, el destino de los valores más apreciados: la vida, la integridad física, el honor, la propiedad. Cualquier controversia sobre estos valores debía ser entregada para ser resuelta a órganos del Estado que gozaran de una absoluta independencia. Entiéndase bien: independencia, no de la Ley, la cual debía ejecutar, sino independencia de cualquier otro órgano del Estado encargado de ejecutar la Ley. Esto fue el origen de lo que se llama *justicia*, que no es otra cosa que actividad de ejecución de la legislación realizada por órganos independientes que están simplemente coordinados unos con otros.

El concepto de *administración* venía a quedar reducido a lo siguiente: toda actividad de ejecución de la *legislación*, excluida la *justicia*. En otros términos, toda actividad del Estado que no es *legislación* o *justicia*, es *administración*. Lo que resulta en una definición residual y negativa.

A pesar del rigor y la precisión lógica del desarrollo de la Escuela de Viena, ésta no ha tenido seguidores en el mundo contemporáneo. La falta de adecuación a los ordenamientos positivos y las innumerables e inseparables dificultades de aplicación práctica de las enseñanzas de esta escuela han llevado al abandono de esta teoría.

Las doctrinas jurídicas contemporáneas tratan de someter a reexamen las concepciones que ya hemos dejado indicadas y han comenzado a la reelaboración de algunos conceptos claves. Esta labor ha sido iniciada tanto por ius-privatistas como por ius-publicistas, particularmente por profesores italianos.

La primera de las cuestiones que se plantea esta nueva concepción, es la de tratar de dar una definición de lo que debe entenderse por "*función*". Así han observado que toda actividad jurídicamente relevante es una función. La actividad debe ser considerada en su totalidad tanto en los actos o negocios jurídicos cumplidos o realizados, como la no actividad, es decir, la omisión de actos. Esta noción pertenece a la teoría general del Derecho y, por tanto, puede ser aplicada al Derecho Público como al Derecho Privado.

La actuación de los particulares es jurídicamente relevante, en la gran mayoría de los casos, por los actos o negocios jurídicos que realizan, pero tomados aisladamente. Sin embargo, a veces, hay actuaciones de los particulares que constituyen una función, en sentido técnico. Así, por ejemplo, el tutor de un menor debe rendir cuentas al final de la tutela y sus actos, así como sus no-actos u omisiones son tomados en cuenta, desde el punto de vista jurídico, para que aquellas cuentas sean o no aprobadas. La patria potestad es o constituye también una función.

Pero no sólo pueden extraerse ejemplos del derecho de familia. Así, por ejemplo, la actividad desarrollada por el síndico de una quiebra es también una función; y lo puede ser, y con frecuencia lo es, la actividad desarrollada por el albacea testamentario.

En derecho público esta nueva categoría de conceptos, como el de función ha ampliado el campo tradicional. Ciertamente hay una actividad legislativa (desde la iniciativa de la ley, hasta su culminación) donde se desarrolla una serie de actos conectados entre sí y de no-actos que son jurídicamente relevantes en su conjunto. Con la ampliación de poderes normativos al tradicional Poder Ejecutivo (basta citar la vigente Constitución francesa y, aun, la venezolana de 1961) la doctrina tiende comprender en una sola *función* denominada "*función normativa*" esta actividad productora de normas primarias (o con fuerza de ley).

También en Derecho Público es claramente discernible una "*función judicial*" o "*jurisdiccional*" en la actividad del juez destinada a producir una sentencia. Las otras actuaciones encomendadas a los jueces por el derecho positivo, no están funcionalizadas, como p. ej., la designación de los funcionarios subalternos del tribunal (secretario, escribientes, alguacil, etc.) y de la misma manera la mayoría de los casos en que la actuación del juez está comprendida en la llamada "*jurisdicción voluntaria*".

III. ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION

Con respecto a la Administración el problema se presenta más complejo, de manera que para formarse una idea clara se hizo necesario agrupar los conjuntos de actos de la manera que, de seguidas, se expone.

La Administración Pública realiza o emite los siguientes tipos de actos:

A) *Actividad política o de gobierno. Actos de dirección política* (también llamados "*actos de gobierno*") que son los que dan una orientación a la política del Estado, como la de tener o mantener relaciones diplomáticas con unos países y no con otros; concertar acuerdos internacionales; disponer que las rentas públicas se destinen a unos fines (educación, sanidad, vivienda) más que a otros (seguridad del Estado, ejército, armamento, etc.). Esta actividad no se encuentra funcionalizada y lo jurídicamente relevante son las decisiones individuales que se tomen en cada caso.

B) *Actividad normativa. Actos normativos*. Hay que subdistinguir aquí tres tipos de normación: a) la normación excepcional o de urgencia, cuando se produce una emergencia nacional o internacional y el caso de la suspensión o restricción de garantías. Esta actividad saca de vigencia a las propias normas constitucionales y a las normas de rango legal, aun cuando temporalmente; b) la normación de rango legal que en Venezuela es producto de una delegación legislativa permitida sólo en materia económica y financiera, mediante la emisión de una ley que se ha dado en llamar "*de facultades extraordinarias*". c) la normación reglamentaria o de segundo o ulterior grado. Esta actividad no está funcionalizada, salvo, quizás, la referente a la última especie, de normación reglamentaria.

C) *Actividad organizativa. Actos organizatorios*. Estos actos son los cumplidos por la Administración relativos a la creación de cargos o empleos públicos, la provisión de tales cargos mediante la designación o nombramiento de funcionarios, el ascenso de los mismos, el retiro o la suspensión del cargo; la dotación de bienes muebles o inmuebles requeridos por las distintas dependencias de la Administración y la conservación de los mismos. Esta actividad está funcionalizada en Venezuela desde la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, aunque no antes.

D) *Actividad interna. Actos internos*. Estos actos son cumplidos por los órganos de la Administración: actividades de carácter consultivo (técnico, jurídico, etc.) que cumplen unos órganos respecto de otros; los avisos, comunicaciones, notificaciones entre unos cargos u órganos y otros. Esta actividad normalmente no tiene relevancia externa y tampoco se encuentra funcionalizada. Se cumple generalmente en base a costumbres o prácticas administrativas, iniciadas por el ejercicio del poder jerárquico de unos órganos o cargos respecto de otros. (Las relaciones de supraordinación y correlativa subordinación, en sus especies de "dirección" y "jerarquía", así como las demás similares pertenecen a la esfera de los "*actos organizatorios*").

E) *Actividad privada de la Administración*. Está compuesta por un grupo de actos que cumple la Administración como un particular: la administración y cuidado de ciertos bienes, como el cobro de rentas por bienes arrendados, o el de cuotas, por bienes vendidos; el cuidado de fincas propiedad de la Administración; la negociación de los bienes de una herencia vacante, etc. Esta actividad se ha reducido en la mayor parte, en los Estados modernos, a una actividad residual.

F) *Actividad administrativa realizada con medios de derecho privado*. Las Administraciones modernas, en una propensión siempre creciente, vienen dotadas de medios de derecho público para atender al cuidado de intereses públicos, pero al mismo tiempo y también con la misma propensión, con medios de Derecho Privado, para ser utilizados alternativamente con aquéllos; o, por el contrario, la Administra-

ción no dispone sino de medios de Derecho Privado. Para la construcción de obras públicas, la Administración (aparte de la adquisición de bienes inmuebles o excepcionalmente muebles, mediante la expropiación) actúa como un particular, y necesariamente debe acudir a contratar o a subcontratar gran parte de tales obras. Esta actividad está regida en su casi totalidad por el Derecho Privado, salvo contadas normas que podrían llamarse de Derecho Especial. Al procedimiento para concluir contratos la Administración Pública, al lado de las tratativas privadas, las leyes sobrepone un procedimiento (generalmente con fines de control) de Derecho Público; pero la esencia de la actividad es de Derecho Privado.

La actividad anterior se distingue de ésta, en que aquélla atendía a los intereses propios y patrimoniales de la Administración; en cambio, en la actividad administrativa realizada con medios de derecho privado, la Administración cuida de intereses públicos, generales o sectoriales, que le han sido encomendados por ley.

E) *Actividad propiamente administrativa*. Los actos que corresponden a esta categoría se denominan genéricamente "*actos administrativos*" por antonomasia. Se clasifican generalmente en dos sub tipos: a) *Actos reales* (que algunos llaman actos materiales) que se distinguen porque la Administración no sólo manifiesta su voluntad, sino que esta manifestación viene acompañada o se expresa mediante actos que implican una modificación, alteración o cambio físico. Así la remoción de un obstáculo que impide el tránsito de una vía pública; los hechos tendientes a impedir o disolver una manifestación no autorizada; la dirección del tránsito automotor o aéreo mediante señales luminosas, gestos, sonidos o emisiones de ondas radiales, etc. b) *Las declaraciones*, en las cuales la Administración manifiesta su voluntad sin alterar el medio físico: la imposición de multas; la autorización para conducir vehículos; la orden para impedir una actividad, etc. Estas declaraciones se suelen subdividir en: b-1) *Proveimientos administrativos* (denominación de la doctrina italiana) o *actos administrativos capaces de causar agravio* (denominación de la doctrina francesa) aunque no hay una correspondencia total entre ambas categorías, sí coinciden en lo esencial. Son actos en los cuales la Administración Pública actúa unilateralmente y de manera autoritaria, esto es, imponiendo su voluntad al particular, el cual correlativamente ve eliminado o restringido su derecho o modificado o comprimido; o es creado un derecho en cabeza de un particular que le da una ventaja sobre los demás particulares, ventaja que aquél no gozaba *uti civis*. Estos actos inciden en la esfera jurídica del particular y están dotados de una fuerza especial llamada "*imperatividad*" con la cual producen el efecto jurídico querido sin la intervención de la voluntad del particular. En caso de requerirse una ejecución posterior, generalmente mediante actos materiales, los actos están provistos de la llamada "*ejecutoriedad*" o "*autotutela*". b-2) Los llamados *actos instrumentales* que son actos que preceden o siguen al *proveimiento*, pero no producen efectos frente al particular, de manera directa. Así la consulta emitida por un asesor jurídico antes de dictarse el acto; o el registro del documento contentivo del acto, como el caso de las marcas o patentes del Derecho Industrial.

Esta "*actividad propiamente administrativa*" está fuertemente funcionalizada y constituye real y verdaderamente la "*función administrativa*" propia.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expresado podríamos concluir con las siguientes observaciones:

1) La función propiamente *legislativa*, esto es, la emisión de normación primaria; así como la *función jurisdiccional*, esto es, la resolución de conflictos mediante actos capaces de adquirir la fuerza de cosa juzgada, son actividades o funciones *procedimentalizadas*; es decir, que se expresan mediante un procedimiento o sucesión de actos dirigidos a un fin. De la misma manera la actividad de la Administración que se expresa en *actos administrativos*, en el sentido restringido arriba expuesto, también se encuentra procedimentalizada, constituyendo esa actividad un *procedimiento administrativo* que culmina con la emisión del *proveimiento*. Esta característica que acompaña a toda actividad que constituye una función ha llevado a algunos teóricos a señalar que el *procedimiento* es la *forma* de la *función*.

2) Los llamados *actos organizatorios*, y la correlativa *actividad organizativa* no es una actividad exclusiva de la Administración. Actos de la misma naturaleza jurídica son realizados por el Poder Legislativo, al designar a todo el personal auxiliar del Congreso (asesores, taquígrafos, intérpretes, personal auxiliar, etc.). Asimismo todo el Poder Judicial, es decir, todos y cada uno de los tribunales emiten actos de esta misma naturaleza al designar los secretarios, alguaciles, escribientes, etc.) También algunos organismos que no pueden incluirse o adscribirse a ninguno de los tres Poderes tradicionales como la Fiscalía General de la República y el Consejo Supremo Electoral, realizan también *actividad organizativa* y *actos organizativos*; la primera al designar a los fiscales del Ministerio Público y sus suplentes, además del personal interno y auxiliar de la misma Fiscalía. El segundo, interviniendo, junto con los partidos políticos y los ciudadanos en la elección del Jefe del Poder Ejecutivo y los representantes ante las Cámaras Legislativas, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales, en primer lugar, y, en segundo lugar, en la designación de su propio personal de técnicos, asesores, etc. Esta *actividad organizativa* no puede llamarse propiamente *administrativa*, ya que corresponde en mayor o menor medida a todos los Poderes tradicionales y a otros organismos que es difícil ubicar en tal distribución de las tareas del Estado.

Es de notar que la *actividad organizativa* cumplida por la Administración está funcionalizada, pero sólo en parte, ya que hay que excluir a todo el personal a que se refiere el Artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa y, especialmente, a todo el personal de alto nivel o de confianza a que se refiere la norma citada.

3) Lo que acontece con la actividad organizativa, ocurre también con la llamada *actividad interna*, que es común a todos los demás Poderes Públicos y organismos no adscribibles a los Poderes tradicionales.

4) De igual manera, el cuidado de intereses públicos encomendados a diversos organismos del Estado, distintos de la Administración, puede ser atendido mediante medios de Derecho Privado, especialmente la contratación. Así tienen *legitimación separada para contratar*, tanto el Congreso de la República, como la Fiscalía

General de la República, el Consejo Supremo Electoral, la Contraloría General de la República, etc.

5) La actividad de dirección política o de gobierno a veces corresponde al Jefe del Estado exclusivamente, pero en otros casos esa actividad es ejercida por el Congreso de la República mediante la emisión de leyes, la aprobación o rechazo de tratados, etc. y, en otros casos, ejercida conjuntamente, como la decisión respecto del destino de los fondos públicos. Esta actividad sólo está regida o limitada por normas constitucionales y el estudio de estas cuestiones escapa al campo del Derecho Administrativo.

6) La actividad de normación primaria en materia económica y financiera y la normación de urgencia sólo se encuentra regida por normas constitucionales y el estudio de las mismas escapa también del campo del Derecho Administrativo.

7) La actividad administrativa realizada con medios de Derecho Privado pertenece a la autonomía contractual de la Administración que tiene los mismos límites de toda persona jurídica o moral privada, más los propios de las leyes de control que añaden un procedimiento público a la tratativa contractual.

8) Las únicas actividades de la Administración que están sometidas a la Ley de una manera especial de sumisión a la misma son: a) la actividad de normación secundaria o de un grado ulterior; b) la actividad organizativa funcionalizada, regida por la Ley de Carrera Administrativa; y c) la actividad administrativa por autonomía y, de modo especial, los proveimientos administrativos.

El sistema contencioso-administrativo venezolano

Nelson Eduardo Rodríguez García
*Profesor Agregado de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL SISTEMA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
 1. *Introducción.* 2. *El concepto de sistema.*
- II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA
 1. *La Administración.* 2. *Los administrados.* 3. *El procedimiento administrativo.* 4. *Procedimientos de segundo grado ante la propia administración.* 5. *El procedimiento contencioso-administrativo.*

I. EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. *Introducción*

El artículo 206 de la Constitución expresa:

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

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

Como lógica consecuencia debemos concluir que la Constitución de 1961 establece un sistema: el sistema contencioso-administrativo¹, tal circunstancia conlleva secuelas, las cuales trataremos de analizar a continuación.

2. *El concepto de sistema*

Un sistema es un complejo de elementos en el cual no se dan partes y procesos aislados sino que existe una organización y un orden que los unifican, resultantes de la interacción dinámica de las partes y que hacen diferentes el comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o dentro del todo².

1. Véase A. Moles Caubet, “El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado”, en *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pág. 9.
2. Cfr. L. von Bertalanffy, *Teoría general de los sistemas*, Fondo de Cultura Económica, 1976, págs. 30 y sigs.

La palabra sistema es un término utilizado en cibernética para designar la "conectividad" de las partes o elementos entre sí³.

La cibernética se ocupa de estudiar los sistemas de cualquier naturaleza capaces de percibir, conservar y transformar "información", y utilizarla para su propia dirección y regulación. Ahora bien, al manejar complejos de elementos pueden establecerse tres tipos de distinción:

1. de acuerdo con su número;
2. de acuerdo con sus especies;
3. de acuerdo con las relaciones entre elementos.

Cuando se establecen distinciones sólo en razón del número o de las especies el complejo sólo puede ser comprendido como suma de elementos considerados aisladamente, es decir, mediante *características sumativas (aquellas que son las mismas dentro y fuera del complejo y se obtienen por la suma de características y comportamientos de elementos tal como son conocidos en forma aislada)*.

Por el contrario, cuando se conoce no sólo los elementos sino también las relaciones entre ellos, se puede comprender al complejo con *características constitutivas (aquellas que dependen de las relaciones específicas que se dan dentro del complejo: hay que estudiar entonces tanto las partes como las relaciones)*⁴. La conexión de las partes o elementos de un sistema se produce mediante algún tipo de relación que pone en contacto a un elemento con otro, y cada sistema tiene un tipo o clase de relaciones propias, de naturaleza especial, que ponen en "comunicación" a los diferentes elementos que lo integran y que permite que esos elementos interactúen en la forma peculiar de cada sistema.

La relación se denomina "información" y esta es la que anima, da vida al sistema y por ello en lenguaje cibernético se denomina energía. Y cuando la información llega a un elemento del sistema hace que ese elemento tome decisiones⁵.

La sociedad es un sistema abierto⁶ (definido como sistema que intercambia materia con el medio circundante, que exhibe importación y exportación, constitución y degradación de sus componentes materiales). A su vez es un sistema complejo, pues está formado por muchos elementos y relaciones, y además es un sistema creado por el hombre, inserto en uno de mayor tamaño, pues los sistemas no se dan aislados el uno del otro, sino que van desde el átomo hacia el universo⁷. Y esa sociedad ha creado la Administración Pública.

Conforme con las ideas expuestas sobre y en base a la Teoría General de los Sistemas, el sistema contencioso-administrativo venezolano estaría formado por la administración, el administrado y la jurisdicción como elementos del conjunto.

3. Véase E. Rotundo, *Introducción a la Teoría General de los Sistemas*, U.C.V., 1980, págs. 11 y sigs.

4. Von Bertalanffy, *ob. cit.*, págs. 54 y sigs.

5. Rotundo, *ob. cit.*, págs. 53 y sigs.

6. Von Bertalanffy, *ob. cit.*, págs. 144 y sigs., 51 y 52, 195 y sigs; Rotundo, *ob. cit.*, pág. 30.

7. Rotundo, *ob. cit.*, pág. 30.

II. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA

3. *La Administración*

Lo que es la Administración Pública, el Consejo de Ministros, los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobiernos regionales, Estados, Concejos Municipales, es algo que pertenece al lenguaje popular. Y que esta Administración funciona o debe funcionar de acuerdo con las leyes, parece algo indiscutible para el ciudadano contemporáneo.

Por ello, para llegar a nuestro objetivo, trataremos de aproximarnos al concepto de Administración Pública, sin olvidar que en una primera síntesis constituyen el Derecho Administrativo: primero, la operación o funcionamiento de la Administración bajo la ley; y segundo, la defensa que el particular lesionado por esa operación debe tener.

La Administración es producto del genio organizativo del hombre, de su dimensión social⁸. Es por ello que la Administración tiene una afectación socializadora: ella pretende disciplinar a los individuos, establecer entre ellos una cierta solidaridad para favorecer los intereses del grupo en cuanto tal⁹. Es así como la Administración es un ente servicial y secundario de la comunidad¹⁰: una organización instrumental de gestión, carente de soberanía, y que está obligada a justificarse por el respeto a los límites y atribuciones legales que pautan su actuación y por la consecuencia del fin servicial al cual debe su existencia.

Y es que, curiosamente, la situación de la Administración Pública es distinta, tanto al Parlamento, como al Juez, como al Poder Judicial.

En efecto, el Congreso, el Parlamento, el Poder Legislativo es más que un órgano del Estado, un órgano del pueblo, auténtico titular de la "propiedad del poder" en palabras de *Hauriou*.

Esa titularidad la ejerce el Poder Legislativo, a través de tres competencias esenciales:

- el control del gobierno;
- la aprobación de las leyes; y,
- y la adopción de decisiones políticas fundamentales.

Por otra parte los parlamentos de todos los sistemas políticos, sin excepción, cualquiera sea el sistema, se constituyen sobre el principio de la representación política del pueblo. Es por ello que a la Ley, como producto principal del Poder Legislativo, se la defina no como voluntad del Estado sino como manifestación de la soberanía del pueblo. La comunidad dictándose normas a sí misma.

8. R. Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid 1970, pág. 13.
9. Martín Mateo, *ob. cit.*, pág. 13. Véase en general sobre el tema, Boquera Oliver, *Derecho Administrativo y Socialización*, Estudios Administrativos, Madrid, 1965.
10. Esta dependencia servicial de la Administración a la sociedad ya la señalan T. R. Fernández-Rodríguez, *La nulidad de los actos administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1979, pág. 18 y E. García de Enterría, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Ed. Tecnos. Madrid, 1970, pág. 8.

El juez tampoco es un órgano del Estado, no está organizado dentro del Estado. La relación del Juez con el *Derecho* es directa, sin que ningún otro órgano pueda intervenir en el momento de tomar sus decisiones (art. 205 de la Constitución: son autónomos e independientes) ¹¹.

Por el contrario, la Administración Pública se encuentra totalmente organizada. Los funcionarios son agentes de esa organización y ella misma, la *Administración Pública* no representa a la comunidad, sino que es creada por ésta para su servicio: *es un ente servicial de la comunidad*. Por la razón de que sus actos no valen como propios de la comunidad es que necesita justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad. Es la causa de que cada acto de la Administración está sujeto al principio de legalidad.

Sin embargo, para el ejercicio del fin para el cual fue creada, goza de privilegios, los cuales llegan a tal magnitud que sus decisiones tienen una fuerza superior a la de un juez civil de primera instancia. En efecto, sus actos tienen efecto desde el momento en que se dictan y el recurso que contra ellos se interponga, a diferencia de la apelación civil, no suspende esos efectos.

4. *El administrado*

Una vez señaladas tales características que apuntan a lo que es la propia Administración haremos referencia al hombre, a la persona, a aquél que es fundamento y razón de la actividad administrativa y del Estado mismo, olvidado siempre cuando se habla de prerrogativa, de poderes exorbitantes, de interés público, de planificación, de urbanismo, de desarrollo económico ¹².

En síntesis del administrado quien es, o al menos debe ser, el *centro del sistema* y de las garantías mínimas que constituyen la salvaguarda de la esfera de libertad individual, que es la esencia de un Estado que, de verdad, sea un Estado de Derecho, garantías que deben respetar tanto la Administración Pública en su actividad como sus leyes al convertirse en límite de esa actuación.

Cuando la Administración actúa puede lesionar los derechos e intereses de los particulares, y esa lesión debe ser reparada, conforme lo pauta la Constitución. Pero debe evitarse en la medida de lo posible que ocurra tal lesión, por ello existe el sistema contencioso-administrativo, que trata de asegurar que los conflictos derivados de una lesión no ocurran. Es decir, que el sistema tiende a buscar su estabilidad, su equilibrio. Y para el caso que llegara a producirse la lesión, el sistema pone en juego mecanismos compensatorios que tienden a controlar la variable crítica y a modificar las otras variables con el objeto de lograr un equilibrio de todo el conjunto ¹³.

Este mecanismo compensatorio se fundamenta en el concepto de legalidad. Toda acción y actividad administrativa está dirigida al cumplimiento del principio de la legalidad. El Estado de Derecho se caracteriza por ser un Estado con una Administración legal. Y para asegurar tal aserto existe una serie de técnicas, como el pro-

11. García de Enterría, "Curso...", *ob. cit.*, pág. 000.

12. J. González Pérez, *El Administrado*. Madrid, 1966, pág. 8.

13. Rotundo, *op. cit.*, pág. 33.

cedimiento administrativo, cuya realidad y correcto funcionamiento constituyen una garantía verdadera de la posición jurídica del administrado frente a la Administración. Aparte de que cumpla también otros fines.

El procedimiento administrativo es, pues, la primera de las garantías que tiene el particular para asegurar su posición jurídica, y consiste en que la Administración debe encaminar su actuación por una vía determinada para que esa actividad pueda ser conceptualizada como legítima.

Así, la actividad de la Administración es una actividad procedimentalizada, sujeta a un procedimiento, hasta un punto tal que, omitiendo ese procedimiento, el acto puede estar viciado de ilegalidad. El procedimiento conlleva a su vez derechos de los particulares en relación a ese procedimiento. Son los llamados derechos procedimentales: el derecho a la defensa, el derecho a actuar en el procedimiento, a recibir notificación de las actuaciones, a poder recurrir de los actos decisorios de ese procedimiento¹⁴.

El segundo grupo de garantías, por darle un calificativo, lo constituye el poder recurrir contra los actos y disposiciones emanados de la Administración: la posibilidad de atacar a esos actos perjudiciales a los intereses del particular y, mediante un recurso dentro de la propia Administración, obtener, en lo posible, su anulación, modificación o reforma. Su característica es que se encuentran dentro de la jerarquía administrativa. Los recursos administrativos se interponen ante y se resuelven por la propia Administración, por la cual ésta conjuga en ese caso la doble condición de juez y de parte. Sin embargo, la Administración no tiene como fin decir el Derecho, sino dar pronta y eficaz satisfacción a los intereses generales que tiene confiados, y hay entonces una gran distancia entre la posición de la Administración, al resolver un recurso que le ha sido planteado, y la posición de un órgano jurisdiccional en un caso semejante.

Por último, completando el dispositivo de control de los elementos del sistema, cabe un tercer círculo de garantías: el control judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues corresponde a los jueces y tribunales pronunciarse definitivamente sobre la legalidad de la actuación administrativa.

Y así hemos visto la estructura básica del sistema contencioso-administrativo: la contrapartida de los privilegios del Poder Público (*Hariou*), que engloba por igual

14. Puede consultarse en relación al tema: A. Moles Caubet, "Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano", en *Las Ciencias Administrativas en Venezuela*, IICA, Bruselas, 1972, *in totum*; A. R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, págs. 105 y sigs.; H. Rondón de Sansó, *El Procedimiento Administrativo*, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1976, págs. 82 y sigs.

En Venezuela se encuentran consagrados, en primer lugar, en el artículo 68 de la Constitución (principio clásico *audi alteram partem*) por el cual cualquier afectado por una decisión administrativa debe ser oído previamente, lo cual le da carácter contradictorio al procedimiento administrativo, es decir la posibilidad de hacer valer los diferentes intereses en juego y que tales intereses se puedan confrontar antes de la decisión definitiva por parte de la Administración Pública; en segundo lugar, han sido recogidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual la garantía procedimental completa la garantía jurisdiccional (establecida en el artículo 206 de la Constitución), pues aun cuando esta última es más intensa y definitiva, no es menos cierto que aquélla —la garantía procedimental— debe realizarse antes de que la decisión administrativa sea tomada, en cambio la jurisdicción opera su labor de garantía *a posteriori*, es decir, revisa conductas cumplidas *ex post facto*.

la teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños que de su actividad puedan resultar para los particulares.

He allí los elementos del sistema:

- La Administración Pública, como organización puesta al servicio de la comunidad y creada por la sociedad.
- El administrado, como aquel ser que es fundamento y razón de la actividad administrativa y del Estado mismo.
- Y el supremo control jurisdiccional de la actividad de la Administración.

La interacción de estos elementos del sistema corresponden también a la estructura básica del Derecho Administrativo: el equilibrio entre privilegios y garantías.

5. *El procedimiento administrativo*

El procedimiento propiamente dicho es aquel que dispone los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final¹⁵. O como lo formula Merkl: "el derecho administrativo ha sometido a su regulación con mayor antelación los fines o *metas* que los *caminos* de la administración"¹⁶. El procedimiento será el camino —*iter* jurídicamente regulado *a priori*—, por medio del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior.

Este, el procedimiento, aparece cuando las vías para la obtención de fines establecidos son determinados, fijos, que ordenan conductas repetidas para objetivos idénticos.

La Administración, para cumplir con sus cometidos, debe seguir las vías de racionalidad que son propios de todo procedimiento: así, éste debe tener como caracteres la estabilidad, la obligatoriedad y la fijeza. Con la adopción de un procedimiento la Administración ambiciona dar mayor eficacia a sus actuaciones, ahorrar costos, ahorrar tiempo, economizar en sus movimientos: en concreto, obtener mayores y mejores resultados.

Así, un acto administrativo surge como consecuencia de otros anteriores, y existen actos típicos que marcan las subsiguientes *fases del procedimiento administrativo*, ellos son:

1. *De iniciación*, llamados también de apertura o preparativos y que pueden realizarse bien de oficio, es decir, por iniciativa de la propia Administración, o bien a instancia del particular.

2. *De incoación*, que expresan la obligación de proceder, recogida en el artículo 2º de la Ley de Procedimientos Administrativos. Es interesante añadir que también en el procedimiento, en la ordenación del procedimiento, para su desenvolvimiento, los interesados deben desarrollar una serie de actividades para coadyuvar con la Administración en el desarrollo del mismo.

15. Martín Mateo, *ob. cit.*, pág. 317.

16. Adolfo Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editora Nacional. México, 1980, pág. 282.

3. *De instrucción o tramitación*, que tienen por objeto determinar los hechos relevantes para el procedimiento, conocer e incorporar los datos de trascendencia para él y todas las circunstancias que puedan ayudar en su resolución.

4. *De comprobación*, tienen por objeto la apreciación de los hechos y resultados de las pruebas, lo cual se realiza con cierta discrecionalidad de la Administración.

5. *De audiencia*, como aplicación del principio general que afirma que nadie puede ser condenado sin ser oído. Es el momento en el cual el interesado puede expresar con cierta informalidad lo que estime conveniente en defensa de la posición que ostenta.

Es el derecho de los interesados, en un procedimiento, a examinar el expediente y formular los alegatos y la consiguiente obligación que sobre la Administración pesa de proporcionales tal oportunidad. Los Tribunales de Inglaterra han expresado que "incluso Dios no dictó sentencia respecto de Adán, sino después de llamarle y proporcionarle la ocasión para que se defendiese". "¿Es que has comido del árbol de que te prohibí comer?", dijo Dios al hombre.

6. *De decisión final*, por último, que normalmente pone fin al procedimiento y determinar, pues, el surgimiento de la resolución o decisión pertinente de la Administración¹⁷.

Como se observa, el medio normal de desenvolvimiento de la actividad administrativa lo constituyen los actos compuestos en sentido estricto o actos procedimiento. Es decir, aquellos actos integrados por una cadena de actos de distinto alcance y contenido —los actos trámite— que conducen al último eslabón de esa cadena —el acto definitivo— en el cual se contiene la voluntad de la Administración.

Esta voluntad de la Administración no surge por floración espontánea, sino que es el resultado del esfuerzo coordinado de diversos órganos que tienden a la consecución de un mismo fin.

Así, la elaboración de ese acto administrativo está sujeto a una forma, prescrita por el ordenamiento jurídico y que se designa con la expresión de procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo, no debe confundirse con el expediente administrativo, que representa su materialización, o como ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, "el expediente es el procedimiento administrativo hecho papel".

Ahora bien, siguiendo al maestro Antonio Moles, *el procedimiento administrativo comporta un presupuesto y el ejercicio de tres derechos que lo configuran*¹⁸.

El *presupuesto* consiste en la competencia del órgano que actúa —o medida de su poder— sin la cual el acto carece de validez, pudiendo así ser nulo de pleno derecho o simplemente anulable.

17. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*. Giuffrè, Milano, 1970. Volume Secondo, págs. 829-845, 871-879.

18. Moles, *Vicisitudes...*, *ob. cit.*, págs. 274, 275. En el Derecho francés las reglas de procedimiento para la formación del acto administrativo son una garantía tal que, en caso de ser violadas, acarrear la nulidad del acto por desviación de procedimiento, considerado como una clase de desviación de poder, Auby-Drago, *Traite de Contentieux-Administratif*, L.G.D.J., París 1962, T. II, págs. 145 a 338.

Pero también en el procedimiento administrativo, aun el más primitivo, están siempre presentes *tres derechos subjetivos*, ellos son:

- *el derecho a instar, de accionabilidad, o "pro actione,*
- *el derecho a la defensa*
- *y el derecho a la publicidad.*

a) El derecho de accionar y la correlativa obligación de proceder. Es el derecho que tiene el administrado de acceder a la justicia, a los órganos jurisdiccionales, para formular toda pretensión, cualquiera sea su contenido. Este derecho se encuentra recogido en el artículo 68 de la Constitución. Así, en relación con el artículo 206 de la misma Constitución, el administrado puede promover desde su base, con una petición, el trámite que le permitirá abrir y agotar la vía administrativa previa a la vía jurisdiccional.

b) El derecho a la defensa, el clásico principio *audi alteram partem*, el derecho del administrado a ser oído cuando puede ser afectado por alguna decisión administrativa, para lo cual necesariamente debe permitírsele participar en el procedimiento con garantías suficientes para defenderse.

c) El principio de *publicidad*, que las actuaciones de la Administración sean públicas: "la publicidad debe ser la regla general y el secreto la excepción" que está desarrollado por tres aspectos:

- 1) El conocimiento por el interesado de su expediente.
- 2) La notificación de resoluciones que afecten sus derechos e intereses.
- 3) La consulta y uso de los archivos de la Administración, situación que está regulada también para los no interesados por la Ley Orgánica de la Administración Central.

En todo caso *el principio rector es el de legalidad*, recogido en el artículo 117 de la Constitución, columna vertebral del Derecho administrativo: la administración está sometida a la Ley a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación¹⁹.

6. *Procedimientos de segundo grado ante la propia administración*

Formado el acto administrativo decisorio, el procedimiento administrativo puede prolongarse en una instancia superior, llamado modernamente "procedimiento de segundo grado".

Frente al acto decisorio el administrado titular de un derecho o de un interés legítimo tiene *dos posibilidades*:

- *consentirlo*, así el acto adquiere firmeza,
- *impugnarlo.*

Impugnarlo implica el desencadenamiento de un procedimiento, cuyo inicio ha sido solicitado por el particular que trata de conseguir que se elimine o altere, un acto administrativo, según lo solicitado en el recurso, por ser contrario al ordenamiento jurídico.

19. Todos ellos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

También tal revisión puede realizarla la Administración de oficio, puede convalidar actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan e, incluso, anular sus propios actos en las condiciones señaladas en la Ley. La Ley consagra igualmente la posibilidad de que la Administración rectifique en cualquier momento errores materiales o de cálculo.

Existe, por tanto, una doble garantía a disposición de los administrados que resultan afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos. Cuando se produce un acto administrativo a través del procedimiento legalmente establecido, nuestro ordenamiento jurídico da a los particulares destinatarios la posibilidad de impugnarlo, o bien ante la Administración de la cual emana el acto, o bien ante un orden especializado de tribunales, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Debe, sin embargo, advertirse que en nuestro Derecho la vía administrativa de recurso es presupuesto procesal necesario del acceso a la vía jurisdiccional. Esto nos coloca más cerca del Derecho español que del Derecho francés. En efecto, en el Derecho francés, los recursos administrativos constituyen una alternativa a la cual opta el particular, como principio general, difiriendo hasta que se produzca la resolución de los recursos la impugnación en la vía jurisdiccional de los actos que le afectan. En cambio, en nuestro Derecho, al igual que en el Derecho español²⁰, la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio para poder acceder a la garantía judicial, en todo caso, la única objetiva, pues de otro modo es inadmisibile.

Los recursos administrativos constituyen entonces, un presupuesto procesal necesario de la impugnación en vía jurisdiccional, lo cual constituye un privilegio para la Administración y, como contrapartida, impone a los particulares la carga de someter necesariamente ante la Administración Pública los conflictos antes de llevarlos al juez.

20. Moles-Caubet afirma que "la clave del sistema contencioso-administrativo venezolano, cuyo núcleo se encuentra en el artículo 206 de la Constitución, es una traslación del modelo español, tal como resulta configurada en la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956", en "El sistema contencioso-administrativo venezolano en el Derecho Comparado", contenido en la publicación *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, pág. 21. Esta afirmación del maestro venezolano tiene el carácter de testimonio dado el hecho de ser corredactor, con el ilustre profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, del artículo 206 de nuestra Constitución.

Comentarios Monográficos

LA POTESTAD DE INVESTIGACION DE LOS CUERPOS LEGISLATIVOS

José Guillermo Andueza A.
*Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. OBJETO DE LA POTESTAD DE INVESTIGACION
- II. LIMITACIONES A ESTA POTESTAD
- III. INVESTIGACION DE ASUNTOS DE PARTICULARES
- IV. GARANTIAS DEL FUNCIONARIO INVESTIGADO
- V. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS SECRETOS O CONFIDENCIALES
- VI. NORMAS DE DERECHO COMPARADO

I. OBJETO DE LA POTESTAD DE INVESTIGACION

Los cuerpos legislativos o sus comisiones tienen facultad para “realizar las investigaciones que juzguen conveniente” (art. 160 de la Constitución). Esta potestad de investigación es un poder implícito que tienen los cuerpos legislativos para cumplir con las funciones que la Constitución les atribuya. En aquellos textos constitucionales donde esta potestad investigativa no está expresamente establecida —como es el caso de la Constitución norteamericana— se considera que ella dimana directamente de la función de las cámaras de legislar y de controlar a la administración pública. “Somos de opinión —ha dicho la Corte Suprema de los Estados Unidos de América— que el poder de inquirir —con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente— es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información —lo cual sucede no pocas veces— debe recurrir a otros que efectivamente la posean... Así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido por objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente” (véase Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, Vol. I, UNAM, pág. 162).

En el derecho constitucional venezolano no se plantea esta cuestión porque la potestad de investigación de los cuerpos legislativos y de sus comisiones está expresamente reconocida en el artículo 160 de nuestra carta fundamental. No obstante esta atribución expresa de competencia, esa potestad de investigación está íntimamente relacionada con las dos funciones que la Constitución confiere al Congreso, como son la de “legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” y la de controlar a la administración pública nacional (art. 139 de la Constitución). Así lo expresa un clásico del constitucionalismo francés cuando escribe: “El derecho de investigación parlamentario deriva, en efecto, de los principios, del derecho que tienen las Cámaras de legislar espontáneamente y de controlar los actos de los ministros” (A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 7ª edición, 1921, pág. 1.043). Si esta potestad de investigación

se utiliza con fines distintos a los de obtener información para legislar o para controlar la administración pública indudablemente que los cuerpos legislativos y las comisiones incurran en el vicio de desviación de poder.

Dentro de esta orientación se mantienen las atribuciones que los reglamentos de las Cámaras confieren a las Comisiones Permanentes. Ellas tienen como cometidos "estudiar el material legislativo que haya de ser discutido en las sesiones plenarias; realizar investigaciones y estudiar los proyectos de Acuerdos, Resoluciones, Solicitudes y demás materias que les fueren encomendadas" (art. 46 del Reglamento Interior y de Debates del Senado).

Cuando los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación, ella debe tener por finalidad buscar información para la elaboración de la ley o para ejercer una de las funciones de control que la Constitución atribuye al Congreso. Si los cuerpos legislativos o sus comisiones acuerdan una investigación con base en un poder de control que no tienen o en el deseo de sustituir el poder de decisión que tenga el poder judicial o la propia administración pública, como sería el caso en que se pretenda anular, revisar o modificar una decisión judicial o una decisión administrativa, esa investigación se hará con evidente extralimitación de funciones.

Asimismo, sería manifiestamente inconstitucional si los cuerpos legislativos o sus comisiones deciden abrir una investigación sobre un hecho criminal del que debe conocer el Poder Judicial, a menos que de ese hecho criminal se deriven consecuencias políticas o administrativas que el Congreso tenga interés en investigar. Pero la investigación no ha de realizarse para determinar la responsabilidad penal de los autores del delito sino para ejercer la potestad de control que tienen las Cámaras.

II. LIMITACIONES A ESTA POTESTAD

El artículo 160 de la Constitución faculta a los cuerpos legislativos o a sus comisiones a "realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento". Esta atribución de competencia hay que entenderla dentro del espíritu de nuestro sistema político y jurídico y dentro de la letra del texto fundamental.

En un estado social de derecho, como es el sistema venezolano, no hay funciones, potestades o atribuciones que puedan ser ejercidas en forma ilimitada o libre. Todo poder es un poder jurídico en el sentido de que está regulado por el derecho. "Desde el punto de vista abstracto —dicen Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández— un poder jurídico indeterminado es difícilmente concebible, o más claramente, es una contradicción con el sistema de Derecho, para el cual es consustancial la existencia de límites... En términos más simples: un derecho ilimitado pondría en cuestión la totalidad del ordenamiento, porque esa limitación destruiría todos los demás derechos, los haría imposible... Desde la perspectiva interna de la organización hay que decir que una competencia global y absoluta de un órgano destruirá la organización entera, al sustituirse al conjunto general de los órganos y al excluir la existencia de límites entre la organización y sus miembros" (véase *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, editorial Civitas, S. A. Madrid, 1975, págs. 264-265).

Además, nuestra Constitución impone a los poderes públicos la obligación de someterse a la definición de atribuciones hecha por el propio texto constitucional y por las leyes (art. 117). Y para evitar cualquier duda acerca de la interpretación de la separación de poderes dispone que "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (art. 118). De acuerdo con esta normativa, cada órgano del Estado tiene sus funciones propias. Las del Congreso

están definidas en el artículo 139 de la Constitución. Pero cada vez que la Constitución establezca entre los órganos del Estado alguna relación interorgánica, la función allí atribuida debe ser ejercida teniendo en cuenta la realización de los fines del Estado.

De acuerdo con estos principios y con estas normas, la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones es una potestad limitada por la propia Constitución y por las leyes. Una primera limitación se deriva de la naturaleza legislativa del Congreso. Este no tiene el monopolio de la legislación. Esta función está repartida entre el Congreso, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales. Sería manifiestamente inconstitucional la investigación que acuerden los cuerpos legislativos o sus comisiones sobre la actividad legislativa que esté cumpliendo una Asamblea Legislativa o un Concejo Municipal o sobre los actos de control que esos órganos ejerzan sobre la administración pública estatal o municipal.

Una segunda limitación se deriva de los sujetos que pueden ser investigados. El Congreso ejerce "el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos" en la Constitución (art. 139). De acuerdo con esta norma, como el Congreso no ejerce el control del Poder Judicial, ni de la administración pública estatal, ni de la administración pública municipal, no puede investigar hechos o actos emanados de esas administraciones.

Una tercera limitación se deriva de la naturaleza de los controles. La propia Constitucional exige que esos controles se ejerzan "en los términos establecidos" por ella misma. Esos controles son principalmente de tres tipos: el control político, el control financiero y los distintos controles derivados de las autorizaciones y aprobaciones legislativas. El control político se destina a hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros mediante el voto de censura. El control financiero tiene por objeto autorizar al Ejecutivo Nacional a efectuar gastos públicos mediante la aprobación de la ley de presupuesto y de los créditos adicionales y controlar el uso que el Ejecutivo Nacional hace de esas autorizaciones para gastar. Si de una investigación legislativa aparecen elementos de juicio que hagan presumir que se ha cometido un hecho punible o una irregularidad administrativa, el Congreso debe poner en conocimiento de estos hechos al Presidente de la República, al Fiscal General de la República y al Contralor General de la República. Cuando de acuerdo con la Constitución alguno de los cuerpos legislativos debe autorizar o aprobar algún acto del Ejecutivo Nacional, antes de conceder la autorización o negarla, el cuerpo legislativo o la comisión respectiva debe hacer la investigación que corresponda.

No obstante estas limitaciones, la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones es muy amplia. Como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América: "El alcance del poder de investigar, en suma, es tan profundo y vasto como el poder potencial de sancionar leyes y asignar fondos conforme a la Constitución" (Schwartz, *ob. cit.*, pág. 168).

III. INVESTIGACION DE ASUNTOS PARTICULARES

Consideración especial merece el análisis de si la potestad de investigación de los cuerpos legislativos o de sus comisiones comprende también la posibilidad de investigar asuntos de los particulares.

No debe confundirse el objeto de la investigación con las personas obligadas a comparecer ante los cuerpos legislativos o sus comisiones para que informen sobre la materia que esos cuerpos quieren conocer. Indudablemente que los particulares están obligados a comparecer como testigos porque ese deber de comparecencia se los impone la Constitución.

La potestad de investigación, como lo hemos expresado, es inherente a la función que tiene el Congreso de legislar sobre materias de la competencia nacional y de

controlar la administración pública. En consecuencia, el objeto de la investigación debe recaer sobre una cuestión legislativa con el propósito de hacer o reformar una ley, o sobre una actividad de la administración pública nacional con el fin de controlar su actuación.

Resulta difícilmente concebible que el Congreso tenga competencia para investigar personas privadas que no tienen relaciones con la administración pública. Toda investigación debe concluir con una proposición. Ella puede concluir en que el país requiera de una ley nueva o que la ley existente es suficiente. O puede concluir concediendo o negando una autorización. En ninguno de esos supuestos los particulares son el objeto de la investigación.

Por otra parte, hay investigaciones que tienen por finalidad determinar la responsabilidad de una persona en una concreta actuación administrativa. Citar a un particular como presunto indiciado es, en principio, inconstitucional. "Lo que está fuera del poder del Congreso —ha escrito Bernard Schwartz—, de acuerdo con la decisión de la Suprema Corte, es examinar los asuntos meramente privados. En cambio, cuando un particular entra en tratos con el gobierno o sus funcionarios, sus asuntos no deben quedar inmunes a la investigación" (*ob. cit.*, pág. 173).

Distinta es la situación de la comparecencia de los particulares a los cuerpos legislativos o a sus comisiones y de la obligación de suministrar informaciones y documentos. Cuando uno de los cuerpos legislativos o una de sus comisiones abre una investigación sobre un hecho o acto sobre el cual tenga competencia el Congreso, los particulares están obligados a comparecer y a suministrar informes y documentos. Pero el particular puede negarse a declarar si de esa declaración llegara a derivarse un reconocimiento de culpabilidad penal contra sí mismo, o contra su cónyuge, o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (ordinal 4º del art. 60 de la Constitución). También el particular puede negarse a suministrar cartas, telegramas o papeles privados protegidos por la inviolabilidad de la correspondencia (art. 63 de la Constitución).

IV. GARANTIAS DEL FUNCIONARIO INVESTIGADO

Cuando la Constitución impone a los particulares la obligación de comparecer y de suministrar informaciones y documentos, deja a salvo "los derechos y garantías" que la Constitución establece. En cambio, cuando se refiere a la misma obligación impuesta a los funcionarios públicos, nada dice sobre los derechos y garantías que el funcionario tiene como persona. Esta omisión no puede ser interpretada en el sentido de que el funcionario público, ante un cuerpo legislativo o una de sus comisiones, está totalmente desprovisto de tutela jurídica.

Una primera distinción se impone por la naturaleza de las cosas. Si al funcionario público se le pide una declaración de la cual puede derivarse un reconocimiento de culpabilidad penal para sí, para su cónyuge o para sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, indudablemente que el funcionario puede negarse a declarar acogiéndose al precepto constitucional que lo ampara para no declarar en esos casos. Por encima del éxito de una investigación parlamentaria se encuentran los derechos fundamentales de la persona humana que, en ningún momento ni en ninguna circunstancia, pueden ser violados. En este supuesto lo que se protege es uno de los derechos del hombre y no los derechos de los funcionarios.

Cuando un funcionario público es citado para que comparezca a declarar ante uno de los cuerpos legislativos o de sus comisiones hay que precisar si acude como indiciado o como testigo. Si acude como indiciado puede negarse a declarar. Si acude como testigo debe tener todas las garantías que el ordenamiento jurídico concede al testigo.

Por otra parte, si un cuerpo legislativo o una comisión pretende que el funcionario público le entregue papeles privados, él puede negarse a suministrarlos alegando el secreto de la correspondencia.

V. INFORMACIONES Y DOCUMENTOS SECRETOS O CONFIDENCIALES

La Constitución impone a los funcionarios públicos la obligación de suministrar a los cuerpos legislativos o a sus comisiones "las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones". Una precisión necesaria hay que hacer. Las informaciones que el funcionario público debe suministrar son aquellas que posea como funcionario. Igualmente los documentos que le pidan deben ser aquellos que tenga bajo su guarda en su condición de funcionario.

Pero esta precisión levanta ciertas dificultades jurídicas. A los funcionarios públicos les está prohibido "tomar o publicar copia" de papeles archivados "sin autorización del órgano superior respectivo" y "revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas" (art. 56 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Uno de los deberes de los funcionarios es "Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo" (ordinal 4º del Art. 28 de la Ley de Carrera Administrativa). La violación de este deber está sancionada con la destitución del funcionario (ordinal 7º del art. 62 de la Ley de Carrera Administrativa).

Nuestro Código Penal sanciona a quien, indebidamente y con perjuicio de la República, "haya revelado los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad de Venezuela" (art. 134). O a quien "teniendo por razón de su estado, funciones, profesión, arte u oficio, conocimiento de algún secreto" lo revela sin justo motivo (art. 190). También sanciona al funcionario "que comunique o publique los documentos o hechos de que está en conocimiento o posesión por causa de sus funciones y que deba mantener secretos" (art. 206). Por su parte el Código de Justicia Militar prohíbe que se lleven a juicio "los documentos u otras pruebas que estando en posesión del Ministro de Guerra y Marina sean consideradas por el Ministro como secretos cuya divulgación sea perjudicial a la República" (art. 275).

La confidencialidad de los documentos que reposan en los archivos de la administración pública ha sido una regla celosamente guardada por nuestro legislador. En la reciente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos fue consagrada una excepción al principio general de que los interesados tienen derecho a examinar, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente. Esa excepción se refiere a los documentos calificados de confidenciales (art. 59).

Las diligencias del sumario que el Código de Enjuiciamiento Criminal califica de secretas lo son también para el Congreso. La única excepción prevista se refiere al caso de allanamiento de senadores o diputados. La solicitud de conocimiento de datos sumariales debe hacerse al juez por intermedio del Fiscal del Ministerio Público (art. 73).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, la orden dada a un funcionario por uno de los cuerpos legislativos o de sus comisiones de que suministre una información calificada de confidencial o entregue un documento calificado de secreto es una orden ilegal. No hay que olvidar que "si el hecho ejecutado constituye delito o falta, la pena correspondiente se le impondrá al que resultare haber dado la orden ilegal" (ordinal 2º del art. 65 del Código Penal). Aun cuando en estos casos el funcionario podría alegar una causa eximente de responsabilidad, como es la obediencia legítima y debida, el Congreso debe abstenerse de emitir órdenes contrarias a nuestro ordenamiento jurídico.

Para que se cumpla el propósito constitucional de la colaboración de los poderes (art. 118), los cuerpos legislativos o sus comisiones deben solicitar a los ministros el envío de las copias correspondientes y pedirles la autorización para que funcionarios de su dependencia puedan declarar sobre asuntos de que tienen conocimiento en razón del cargo público que desempeñan. El cumplimiento de este propósito constitucional realiza dos finalidades. Una, que el Congreso reconoce que la ley que él dicta lo obliga también como destinatario de ella. El Congreso goza de un amplio poder discrecional para discutir y votar la ley, pero una vez sancionada y promulgada, está obligado a cumplirla. El Congreso, pues, mediante la ley, se autolimita. "Las copias certificadas que soliciten los interesados legítimos y las autoridades competentes —dice el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central—, se expedirán por orden expresa del Ministro" (subrayado mío). Si el Congreso necesita para completar su investigación que el Ejecutivo Nacional le envíe ciertos documentos, el Presidente de la Comisión debe dirigirse al Ministro competente y solicitar la copia correspondiente. Dos, el sometimiento del Congreso al procedimiento legal contribuye a fortalecer el principio jerárquico, que es un principio fundamental en toda organización burocrática. Si se admite que un funcionario inferior puede entregar información al Congreso sin conocimiento del Ministro e incluso contra la decisión del Ministro se estarán sentando precedentes de anarquía y desorganización que harán más ineficaz y más caótica nuestra administración pública.

De adoptarse el procedimiento de solicitar a los Ministros el envío de documentos necesarios para la investigación, ¿pueden éstos negarse a suministrarlos? La respuesta a esa interrogante tiene que ser necesariamente positiva. Los ministros, cuando existan razones de seguridad o de oportunidad para el Estado, pueden negarse a suministrar los documentos que los cuerpos legislativos o sus comisiones hayan solicitado (véase art. 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Hay, cuando menos, cuatro sectores de la administración pública donde los servicios de información tienen carácter confidencial o secreto. Ellos son el sector de la política exterior, el sector de la política y estrategia militares, el sector de la investigación policial y el sector económico. Resulta interesante analizar las disposiciones del decreto del Consejo de Ministros de la U.R.S.S. de 28 de abril de 1956, en las que se define lo que se entiende por informaciones que constituyen un secreto militar o un secreto de estado. Por ejemplo, se consideran informaciones de carácter militar los planes de movilización, los planes de operaciones y los informes sobre el emplazamiento y el número de las tropas, las calidades de las armas y de los equipos, los planos con leyenda, croquis y fotografías de zonas fortificadas, bases navales, zonas militares, depósitos de armas y municiones, los informes sobre la localización de industrias de guerras, sobre las capacidades de producción, los planes de producción de armas, la situación monetaria, las informaciones sobre la balanza de pagos, sobre las reservas del Estado y los lugares de almacenaje de los metales y de las piedras preciosas para el conjunto de la U.R.S.S. (véase *Revista de la Facultad de Derecho* (U.C.V.), Nº 25, Caracas, 1963, págs. 158-160).

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se define lo que se entiende por gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Entre los gastos destinados a la defensa y seguridad del Estado se encuentran los originados por los servicios de inteligencia y seguridad del Estado, por el control de extranjeros y fronteras, por los estudios, investigaciones y proyectos relacionados con la política internacional, por los compromisos contractuales para adquirir y conservar material de guerra y seguridad pública (véase art. 8º).

Sería conveniente que el Ejecutivo Nacional reglamentara el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central a fin de determinar aquellas informacio-

nes o documentos que se consideran secretos de estado o secretos militares. De esta manera se evitarían calificaciones abusivas de algún ministro que quisiera impedir que los cuerpos legislativos esclarezcan el hecho que se investiga. Sin embargo, debe observarse que esta situación no se ha presentado pues los ministros requeridos a suministrar información y documentos los han aportado diligentemente. Resulta políticamente muy difícil a un Ministro negar la información solicitada porque esa negativa puede producir desprestigio al gobierno si ella es interpretada como un deseo del gobierno de impedir o dificultar la investigación.

La fórmula que se propone es buscar un punto de equilibrio entre el deber del Congreso de investigar y el deber del Ejecutivo Nacional de mantener y guardar el secreto en aquellos asuntos que así lo ameriten. En Venezuela no existe como en Francia la obligación para las comisiones de investigación de guardar el secreto sobre el trabajo que se realiza. Y la posibilidad de excluir al miembro de una Comisión que no respete esta norma, exclusión que puede durar hasta el final de la legislatura (véase ley francesa de 6 de enero de 1950). En Venezuela las sesiones de las Cámaras y de las Comisiones son públicas, a menos que se acuerde que sean secretas. Pero no existe la obligación de mantener el secreto. Resulta totalmente inadmisibles que un periodista pueda negarse ante un tribunal, ante una autoridad administrativa y ante una comisión legislativa, a revelar sus fuentes de información y a un funcionario público se le obligue a revelar secretos militares o secretos de estado. En el primer caso está en juego un interés puramente profesional y en el segundo un verdadero interés nacional ya que la revelación de esos secretos puede comprometer la seguridad nacional.

En esta materia, donde no hay una clara definición de lo que es confidencial o secreto, las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo Nacional deben someterse a los principios constitucionales de la cooperación entre los poderes. En tal sentido ni el Congreso debe pedir información o documentos que afecten la seguridad del Estado, ni el Ejecutivo Nacional debe negarse arbitrariamente a suministrar información o documentos necesarios para esclarecer hechos que exige el Congreso y la opinión pública.

VI. NORMAS DE DERECHO COMPARADO

Los principios antes señalados acerca de la confidencialidad de las informaciones y documentos suelen ser aplicados en todos los sistemas políticos de acuerdo a la propia naturaleza del régimen. En los sistemas políticos de separación rígida de poderes, como es el caso del presidencialismo, la obligación de informar al Congreso por parte del Poder Ejecutivo es menos rigurosa que en los sistemas políticos de separación atenuada de poderes, como es el caso del parlamentarismo, donde esa obligación es más severa.

En Inglaterra, que es el prototipo de sistema parlamentario, los ministros deben "responder a las preguntas" que le formulen los parlamentarios, pero "hay ciertas normas de seguridad para el "interés público" que sirven para no perjudicar las negociaciones pendientes y para la administración interna de las industrias y servicios nacionalizados. En época de guerra el Presidente es especialmente cauto en rechazar ciertas preguntas que puedan ayudar al enemigo... Un ministro, o todos ellos juntos, si rehúsan responder, pueden verse obligados a dejar su cargo por un voto de "no confianza". Este es un factor esencial en la situación: la Cámara es dueña del gobierno; no puede rehusar de una manera abierta responder a preguntas normales, y las preguntas normales son aquellas que la Cámara dice que lo son" (Finer, Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pág. 653).

En el derecho francés A. Esmein se pregunta: "¿Las comisiones de investigación nombradas por una Cámara tienen el derecho de exigir la comunicación de

piezas y documentos escritos que se encuentran en manos de autoridades administrativas o judiciales? Pienso que no; porque, en virtud del principio de la separación de los poderes, la Cámara no tiene en manera alguna el derecho de ordenar a las autoridades. Pero el ministro competente podrá ordenar esta comunicación cuando la ley no la prohíbe, y esto se ha hecho varias veces" (A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, Sirey, 1921, pág. 1.044).

En el derecho norteamericano, que es el más similar al sistema venezolano por ser los dos regímenes presidencialistas, "nadie discute, ni puede discutir, el derecho constitucional de las Cámaras de obtener, a través de las comisiones investigadoras, información relativa a asuntos propios de su competencia legislativa, y a declarar en rebeldía a los testigos recalcitrantes ante esa comisión;... Esta prerrogativa del Congreso siempre ha sido considerada como limitada por el derecho del Presidente de ordenar a sus subordinados que no declaren, ya sea ante una Corte o ante una Comisión del Congreso, en lo concerniente a asuntos secretos entre él y ellos" (Corwin, Edward S., *El Poder Ejecutivo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 1118).

Edward S. Corwin cita varios casos de negativa a informar al Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Entre ellos merece destacarse el razonamiento dado por el Procurador General Jackson a una petición del Presidente de la Comisión de la Cámara de Representantes sobre Asuntos Navales, de fecha 23 de abril de 1941, en la que solicitaba "todos los informes reunidos por el FBI desde 1939", "junto con todos los informes futuros", de la misma fuente relacionados con "investigaciones efectuadas por el Departamento de Justicia a raíz de huelgas, actividades subversivas", etc. El Procurador respondió: "La posición de este Departamento, reafirmada ahora con la aprobación del Presidente y bajo su dirección, es la de que *todos los informes de investigación son documentos confidenciales del departamento ejecutivo del gobierno, necesarios para el cumplimiento del deber de "cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas", impuesto por la Constitución al Presidente, y que el conocimiento de los mismos por el Congreso o el público no consultaría el interés público*. La divulgación de los informes no podría hacer otra cosa que perjudicar seriamente la aplicación de la ley. Los abogados defensores de un acusado o de un posible acusado, no podrían tener mejor ayuda que el conocer cuánto o cuán poca información tiene el gobierno, y en qué testigos o fuentes de información puede confiar. Esto es exactamente lo que esos informes están destinados a contener. La revelación de los informes en este determinado momento también perjudicaría la defensa nacional y favorecería y resultaría conveniente para los elementos subversivos contra los cuales Ud. desea proteger al país. Por esa razón hemos realizado esfuerzos extraordinarios a fin de cuidar que los resultados de las actividades contra espionaje y del servicio de inteligencia de este Departamento concernientes a esos elementos, lleguen al menor número posible de manos. Una lista de personas bajo investigación o sospecha, y lo que sabemos acerca de ellas, sería de utilidad inestimable para los organismos extranjeros; y a información que podría ser utilizada de ese modo nunca estaría demasiado vigilada. Por otra parte, la propagación de esos informes perjudicaría seriamente la utilidad futura de la Oficina Federal de Investigación. Como Ud. probablemente sabrá, la mayor parte de esta información es suministrada en secreto y puede ser obtenida únicamente bajo promesa de no revelar sus fuentes. El descubrimiento de sus fuentes crearía dificultades a los informantes, algunas veces en sus empleos, otras en sus relaciones sociales y, en casos extremos, hasta podría poner en peligro sus vidas. Juzgamos que el mantenimiento de la fe en los informantes confidenciales es una condición indispensable de eficiencia futura. La revelación de las noticias contenidas en los informes podría también significar la más grosera forma de injusticia para los individuos inocentes. Los informes de la investigación contienen indicios y sospechas, y aun a veces declaraciones de personas maliciosas o mal informadas. Aun cuando nuevos y más completos informes exone-

ren a los individuos, el empleo de informes particulares o seleccionados podría constituir la peor injusticia, y todos sabemos que una rectificación nunca borra una acusación" (véase Corwin, *ob cit.*, págs. 116-117).

Durante la presidencia de Eisenhower (de junio de 1955 a junio de 1960) "se dieron cuando menos 44 casos en que se negó dicha información, lo cual representó, en esos cinco años, más casos que en toda la primera centuria de la historia americana" (Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México, 1979, pág. 112).

Esta sucinta exposición demuestra que el secreto de la información es celosamente guardada por el Poder Ejecutivo y el Congreso admite que el secreto es un límite al poder de investigación.

LEGITIMACION PARA REQUERIR LA REVISION JUDICIAL DE LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Luis Beltrán Guerra G.
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Andrés Bello*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA PRIMERA LEY SOBRE LA LEGITIMACION
 1. *Las formas de la revisión judicial. El problema de la Legitimación. 2. Opinión del Juez Frankfurter. El suficiente interés personal.*
- III. LA NUEVA LEY SOBRE LA LEGITIMACION
 1. *El desarrollo de la nueva Ley sobre la Legitimación. a. Los nuevos tests en la Ley sobre la Legitimación. b. Opinión del Juez Brennan. La injuria de hecho (Injury in Fact).*
- IV. LA TENDENCIA DE LA CORTE
 1. *La última tendencia. a. El criterio del caso United States contra Students Challenging Regulations Agency Procedures.*
- V. CONCLUSIONES
- VI. BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUCCION

El problema de la legitimación para recurrir de las decisiones de la Administración Pública por ante la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos sigue siendo confuso¹. La tendencia de la Suprema Corte en los últimos años ha sido la de haber cambiado el precedente que había sostenido con anterioridad.

La legitimación es una cuestión que forma parte de la denominada doctrina de la revisión judicial², especialmente relacionada con la calificación de una determi-

1. La abundante literatura demuestra las dificultades que la Corte Suprema de Justicia ha confrontado al tratar el problema de la legitimación. Entre los más interesantes trabajos podrían mencionarse: Davis, "The Liberalized Law of Standing", *37 University of Chicago, Law Review*, 450, 1970; Jaff, "Standing to Sue Judicial Review: Public Actions", *Harvard Law Review* 74, 1,265, 1965; "Standing Again", *Harvard Law Review*, 84, 633, 1971; Dugan, "Standing to Sue: A Commentary on Injury in Fact", *Case Western Reserve Law Review*, 22, 265, 1971; Farfaglia, "Constitutional Litigation: Standing to Sue in the Supreme Court", *Saint Luis University Law Review*, 8, 83 1963. Además, existen muchos casos decididos por la Corte Suprema: Perkins contra Lukkens Steel Co, 310 US, 11, 1940, Tennessee Elec. Power Co. contra Tennessee Valley Authority, 306 US, 118, 1939, Alabama Power contra Ickes, 302 US, 464, 1938, Hardin contra Kentucky Util Co., 390 US, 1, 1968, Flast contra Cohen, 393 US, 1968, Association of Data Processing Serv. Organizations contra Camp, 397 US, 159, 1970, Arnold Tours Inc. contra Camp., 400 US, 45, 1979, Investment C. Institute contra Camp, 401 US, 1971, Sierra Club contra Morton, 405 US, 727, 1972.
2. La doctrina de la revisión judicial fue admitida por la Corte Suprema en el caso Marbury contra Madison, 137 US, 1803. En la decisión dictada se sostuvo que la Constitución de los Estados Unidos establece, sin lugar a dudas, la revisión judicial (*Judicial Review*) de los actos

nada persona que desea someter al control de la Corte Suprema de Justicia una decisión administrativa. Esto es, la capacidad de un sujeto dentro del territorio de los Estados Unidos para que se le considere legitimado para hacer revisar la validez de una decisión, acuerdo o acto de la Administración.

La Corte Suprema podría ser considerada, de acuerdo con los principios que informan la doctrina de la revisión judicial ("Judicial Review"), como la maquinaria que los individuos pueden poner en funcionamiento para que, mediante el ejercicio de los poderes de que ella ha sido dotada, revise los actos adoptados por los poderes legislativo y ejecutivo y que los individuos descan examinar para obtener su reforma o su nulidad³.

El acto sometido al referido control judicial ha debido ser adoptado por el Congreso, por el Gobierno Federal, por alguno de los poderes de los Estados o por cualquier branca de la Administración, y la cuestión de quien puede someter tal acto a la revisión de esta alta función de la Corte Suprema de Justicia, es decir, quién está legitimado para ello, continúa siendo una pregunta de difícil respuesta en los Estados Unidos.

II. LA PRIMERA LEY SOBRE LA LEGITIMACION

Se ha expresado anteriormente que la cuestión concerniente a la legitimación es la referente a la capacidad o calificación exigida a una persona para someter una decisión de la Administración a la revisión judicial que ejerce la Corte Suprema de Justicia. La Corte ha creado, hace casi treinta años, en un grupo de casos que ha decidido, lo que pudiera considerarse un primer esfuerzo para definir la referida capacidad, calificación o legitimación. Los aludidos casos, que podrían calificarse como generales sobre la materia, son los siguientes: Perkins contra Lukens Steel Company, Tennessee Elec. Power Company contra Tennessee Valley Authority y Alabama Power Company contra Ickes⁴. Los mencionados casos han sido considera-

del Gobierno... El profesor Bernard Schwartz expresa al respecto: ...Desde el punto de vista legal, uno de los principios fundamentales del sistema constitucional americano es la doctrina de la revisión judicial, sustentada por el Juez Marshall en el caso Marbury contra Madison... El principio no está consagrado de manera literal en la Constitución, pero, no hay dudas, de que forma parte intrínseca de ella... La Constitución confirma y refuerza ese principio en el cual se inspira el sistema de derecho constitucional de los Estados Unidos... La revisión judicial es el principio que hace que las previsiones constitucionales no sean consideradas como simples máximas de moral política... En la práctica no puede haber constitución sin la revisión judicial... El Poder Judicial, dice el artículo 3º de la Constitución, abarca todos los casos que surjan bajo la Constitución, la cual la propia Carta Magna considera la Ley suprema de la Nación. Ello quiere decir que las Cortes están facultadas para decidir cualquier cuestión judicial la cual viole o sea contraria a la Constitución... Cfr. *Constitutional Law*, The Macmillan Company, New York, 1972, págs. 2 y 3.

3. Cfr. Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Text*, West Publishing Company, 1972, págs. 525-555. Ver, igualmente, Schwartz, quien al referirse al criterio que ha mantenido la jurisprudencia en los Estados Unidos sobre la materia precisa en qué supuestos se ha considerado admisible la revisión judicial sobre los actos del poder público en ese país. En efecto, el citado profesor expresa: "Para determinar si la revisión judicial (*Judicial Review*) puede ejercerse sobre un específico acto o decisión de la administración es necesario examinar, en primer lugar, la ley (*statute*) aplicable a los efectos de precisar si la revisión está en ella prevista. Esto no quiere decir que la ausencia de una previsión legal o estatutaria que acuerde expresamente la revisión sobre un determinado acto de la administración signifique que ésta deba entenderse como negada. En los Estados Unidos los órganos (*Agencies*) de la Administración no están facultados para actuar a su libre arbitrio... El silencio del Congreso sobre la revisión judicial no puede tomarse como base para negar el poder de las cortes federales para ejercer la revisión judicial de la acción administrativa, pues ella (la revisión judicial) forma parte de la jurisdicción general que el propio Congreso ha conferido a los órganos judiciales"... *An introduction to American Administrative Law*, Oceana Publications, Inc., 1962, págs. 173-216.
4. 302 US, 464, 1938; 306 US, 118, 1939; 310 US, 113, 1940.

dos como contentivos de la primera Ley sobre la legitimación existente en los Estados Unidos.

El criterio que la Corte sostuvo en estos casos fue el del interés o derecho protegido por la Ley ("legal protected interest or legal right") a favor del ciudadano que somete la decisión administrativa a la revisión de la Corte. Por consiguiente, es suficiente que un derecho o un interés legalmente protegido en el demandante fuese afectado o violado por una decisión administrativa para que a él se le considerara asistido de la legitimación para someter la aludida decisión al control de la Corte.

De acuerdo con este criterio, en el caso Alabama Power Company contra Ickes se sostuvo que una compañía privada que no fuera titular de una franquicia o concesión exclusiva para explotar una actividad o empresa eléctrica no tenía legitimación para someter a la revisión judicial las decisiones de la Administración de tomar dinero en calidad de préstamo para la construcción de plantas eléctricas municipales. En el juicio incoado la actora no alegó, ni demostró, la existencia a su favor de la mencionada franquicia o concesión, sino, única y exclusivamente, que ella era contribuyente fiscal. El interés que puede tener un contribuyente en la administración de los fondos fiscales correspondientes no lo legitima —se sostuvo en la sentencia— para someter las decisiones que sobre la materia adopte la autoridad competente al control de la Corte.

En el referido caso (Alabama Power Company contra Ickes) quedó establecido que para revisar judicialmente un acto bajo la premisa de la inconstitucionalidad es necesario que se haya derivado de la decisión recurrida una injuria o un daño ("injury") a la persona que solicita la revisión, pues sólo en este supuesto ella está en capacidad de elevar a la consideración de la Corte un verdadero problema o controversia judicial, desarrollándose, de esta manera, por parte de la jurisprudencia, el requerimiento formulado al actor o demandante de llevar a la consideración del órgano jurisdiccional solamente casos en los que está presente una controversia derivada de una relación entre la Administración y el administrado y que sea consecuencia de una acción o actuación de los órganos administrativos ("Agencies"). La Corte, al referirse a la injuria o daño directo, lo define como el proveniente de una acción administrativa errónea o equivocada, cuyo resultado se traduce de manera directa en la violación de un derecho o de un interés legalmente protegido al demandante. La cuestión planteada en el mencionado caso está referida a la validez de las autorizaciones contenidas en el título II del "National Industrial Recovery Act", de acuerdo con las cuales se celebraron convenios de préstamo entre el "Federal Emergency Administrator of Public Works" y algunas corporaciones municipales en el Estado de Alabama para la construcción de un sistema de distribución de electricidad en el referido Estado. El daño ("injury") que la demandante (Alabama Power Co.) alegó haber sufrido fue la pérdida que se produciría en sus negocios como consecuencia del uso de los mencionados préstamos y las autorizaciones otorgadas por las municipalidades para construir y explotar comercialmente otras plantas eléctricas (negocio al cual estaba dedicado Alabama Power Co.). En la defensa de las decisiones adoptadas por los organismos públicos involucrados en el caso se alegó la falta de legitimación de la demandante para sostener el juicio. La Corte de Apelación consideró que no era necesario examinar la validez o legalidad de las autorizaciones cuestionadas (el fondo de la controversia) al sostener que ningún derecho de la actora había sido invadido y que, en consecuencia, ella carecía de legitimación para solicitar la nulidad de los actos del "Federal Emergency Administrator of Public Works". La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia⁵.

5. Los principios que quedaron establecidos con motivo de la decisión de la cuestión planteada en el referido caso podrían resumirse así: 1) Las municipalidades —entidades que tendrían a su cargo la construcción y explotación de las mencionadas plantas eléctricas— estarían realizando una actividad legítima bajo un régimen de competencia o concurrencia con el demandante. 2) Esa misma facultad les asiste —a las municipalidades— para suscribir los convenios

En el caso Tennessee Electric Power Company contra Tennessee Valley Authority la Corte Suprema, usando la misma metodología que en el caso Alabama Power Company, trató de perfeccionar los requerimientos exigidos para que a una persona pudiera considerársele dentro de los supuestos de la legitimación requerida en la decisión dictada en el referido caso, específicamente en lo que respecta a la cuestión del interés o del derecho lesionado por la decisión de la Administración. En efecto, en la sentencia dictada en el caso arriba indicado es donde se precisa con mayores detalles la tesis de acuerdo con la cual la persona que se encuentra dentro del supuesto de haber sufrido un daño derivado de un acto adoptado por un órgano administrativo en violación de un derecho está legitimado para revisar judicialmente dicho acto, en el sentido de que tal principio se aplicaría únicamente en el caso de que el derecho sacrificado o lesionado esté suficientemente protegido por la Ley⁶. Ello de-

de préstamos a que se ha hecho referencia. 3) De acuerdo con estos parámetros resulta difícil que la recurrente pueda alegar un daño legítimo (*legal injury*) que la faculte para sostener el juicio intentado. 4) Los parámetros anteriores tienen su fundamento en que la Corte no puede considerar y decidir una cuestión que se plantee referente a una acción, acto o decisión que se repunte inconstitucional por el solo hecho de ser contraria a la Carta Magna. 5) Es indispensable (requisito *sine qua non*) para poder conocer y decidir la cuestión que así se plantee a la Corte, que se haya sufrido, por parte de la demandante, un daño directo, supuesto en el cual, de manera exclusiva, puede presentarse a la Corte un problema objeto de la acción que este tribunal ejerce. 6) El término daño directo (*direct injury*) significa el daño que resulta por la violación de un derecho protegido por la Ley (*legal right*). 7) Una injuria (*injury*), legalmente hablando, consiste en un daño causado a una persona o, en otras palabras, la violación de su derecho. 8) Por consiguiente, en todo caso que se haya producido la violación de un derecho, la persona dañada está facultada o legitimada para accionar judicialmente. Es conveniente observar, además, lo que en la sentencia dictada se expresa en lo que respecta a la violación de sus derechos que alegó la demandante... Las municipalidades tienen el derecho de realizar negocios en concurrencia con la recurrente, toda vez que la actora no está provista de una exclusiva franquicia o concesión para desarrollar, de manera exclusiva, tal actividad negocial. Si el negocio de la recurrente se destruyó por las operaciones realizadas por las municipalidades, ello fue consecuencia de una actividad legal ejecutada por estas últimas, por lo que no puede hablarse de ningún resultado ilegal... Ello no viola ningún derecho legalmente protegido de la actora, por lo que ésta no tendría legitimación para solicitar de la Corte la revisión judicial de las decisiones en virtud de las cuales las mencionadas corporaciones municipales estarían realizando el referido negocio... 303, US, 464, 1938.

6. El problema decidido en el referido caso fue similar al planteado en el juicio Alabama Power Co. contra Ickes (ver nota 5). Se recurrió contra las decisiones adoptadas por "The Tennessee Valley Authority", de acuerdo con las cuales se autorizó la construcción de un sistema de producción de energía hidroeléctrica en el río Tennessee, alegándose, por parte de la demandante, Tennessee Electric Power Co., una corporación dedicada a la producción, distribución y venta de electricidad en jurisdicción del referido Estado de Tennessee, que la actividad desarrollada de acuerdo a las mencionadas decisiones, como consecuencia de las obras que se realizarían, causaba graves daños económicos a la actora. Los principios que se infieren del contenido de la sentencia recaída en el citado caso podrían resumirse así: 1) La doctrina de acuerdo con la cual la persona que haya sido dañada por un acto del gobierno (violándose así a esa persona un derecho) puede —esa persona— atacar la validez del acto dictado, no se aplica sino en el caso de que el derecho invadido sea legalmente reconocido. 2) Si no se trata de un supuesto de monopolio o de que la competencia sea reputada ilegal, la concurrencia de actividades comerciales establecida y permitida por "Tennessee Valley Authority" no constituye una invasión de los derechos de la demandante, para que pueda atribuirse a ésta legitimación para hacer revisar, desde el punto de vista de la constitucionalidad, los actos adoptados por el señalado organismo público. 3) Una franquicia o autorización para que una compañía exista y para que desarrolle una actividad de interés (*utility*) —como lo es la producción y venta de electricidad— si no hay una previsión contenida en un contrato que establezca la exclusividad de esa compañía en la realización de esa actividad comercial, no crea por sí sola el derecho para que no se desarrolle, por parte de otras personas, actividades similares a la que ella ejecuta y, por consiguiente, no atribuye causa legal a la demandante para cuestionar la autorización que el Estado pueda otorgar a esas personas para operar en el mismo tipo de negocio. 4) Los daños causados a la actora, consecuencia de una competencia legalmente permitida, contrariamente a ser consideradas ilegales, son más bien *damnum absque injuria* y no constituyen causa para una acción judicial. 5) El hecho de que no se hayan fijado condiciones referentes al precio para que la electricidad fuera vendida, no atribuye a la demandante legitimación para mantener un juicio en contra de la Administración alegando

muestra que la Corte parece haber establecido o, por lo menos, partido de la premisa, de que todo ciudadano en los Estados Unidos tiene una esfera de derechos e intereses legalmente protegida como miembro que es de una determinada comunidad y que esta protección prevalece en contra del poder del Estado y del ejercicio abusivo de los derechos de los demás individuos. En consecuencia, si un acto adoptado por una branca de la Administración Pública invade, viola o sacrifica el susodicho derecho así protegido, la persona que sea titular del mismo está facultada para someter al control o revisión de la Corte la validez o legitimación de la decisión correspondiente.

La revisión judicial queda supeditada pues, de acuerdo con la aludida interpretación judicial, a la existencia de situaciones jurídicas subjetivas activas en una persona —la que recurre de la decisión administrativa— y al reconocimiento que de tales situaciones hace la Ley. Es la violación o el desconocimiento de esa situación jurídica subjetiva por parte del Estado lo que atribuye a la persona la calificación para poder solicitar la aludida revisión y obtener el remedio a la lesión de su derecho, la cual queda subsanada mediante la decisión judicial de ser ella favorable a las pretensiones del recurrente.

De acuerdo con lo expuesto, no todos los daños o perjuicios producidos como consecuencia de una decisión administrativa adoptada (o atribuible a cualquier otro poder del Estado, Congreso, los órganos de los Estados, que integran el sistema federal, etc.) atribuyen la legitimación procesal requerida para someter el acto respectivo a la revisión judicial que ejerce la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Es necesario, por consiguiente, que los daños o perjuicios afecten a un derecho o a un interés legalmente protegido. Esto ha sido sostenido con mayor énfasis por la Corte en el caso Perkins contra Lukens Steel Company al dejar establecido que el hecho generador de un daño consecuencia de una acción del gobierno que no sea constitutivo de una invasión de un derecho legalmente reconocido no es, por sí mismo, fuente de ese derecho en ausencia de una norma constitucional o legal que haga tal reconocimiento y, en este supuesto, por ende, no hay legitimación⁷.

1. *Las formas de la revisión judicial. El problema de la legitimación*

La cuestión de la legitimación, como ya se ha dicho, concierne y se estudia dentro de la doctrina de la revisión judicial de las decisiones gubernativas, lo cual constituye un principio del derecho público en los Estados Unidos ya suficientemente

que la actuación de "Tennessee Valley Authority" fue inconstitucional y que los actos del referido organismo (*agency*) fue adoptado sin que previamente hubiera una regulación federal sobre la materia... 306 US, 118, 464, 1939.

7. El problema planteado en el referido caso fue el cuestionamiento formulado por un grupo de empresas productoras de hierro y de acero de la decisión adoptada por el Secretario del Trabajo (*Secretary of Labor*), en virtud de la cual, y de conformidad con una autorización legislativa vigente al respecto ("Public Contracts Act of June 30, 1936"), se determinaron los salarios mínimos que tales compañías debían pagar a los trabajadores que tenían destinados a la producción de equipos y demás productos objeto de contratos suscritos con el Gobierno. En lo que respecta a la cuestión de la revisión judicial y de la legitimación para requerirla, se sostuvo lo siguiente: 1) La decisión adoptada por el Secretario del Trabajo no constituye una controversia entre las partes, ni supone la reparación de ningún derecho sacrificado. 2) El caso planteado a la Corte no contiene los elementos de una controversia que deba ser objeto de un litigio, por lo que ella no podría revisar la acción de la Administración. 3) Ningún poder ha sido conferido a las Cortes para interferir en el ejercicio de las ordinarias funciones de los departamentos del Ejecutivo y del Gobierno. 4) Ningún derecho legalmente protegido de los demandantes, se ha demostrado, que haya sido invadido o dañado, como consecuencia del acto adoptado por la Administración. 5) Está claramente establecido que ningún daño o pérdida en los ingresos de una persona como consecuencia de una acción del Gobierno, la cual no constituye una invasión de un derecho reconocido, es por sí sólo fuente de ese derecho en ausencia de una ley reconociéndolo —al derecho— como tal. 310 US, 113, 1940. Ver, igualmente, Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law, Ob cit.*, pág. 185.

reconocido. Existen dos formas mediante las cuales la Corte Suprema de Justicia ejerce las funciones atinentes a la revisión judicial: la revisión legal o estatutaria y la revisión no consagrada legal o estatutariamente, mejor conocida como la no estatutaria. La primera forma está prevista en un estatuto o en una ley, es decir, en un acto aprobado por el Congreso, en el cual expresamente se otorga al particular el derecho de someter una decisión adoptada de conformidad con el referido estatuto o ley a la revisión de la Corte Suprema de Justicia⁸.

En el otro supuesto, es decir, en la segunda forma de revisión, no existe previsión estatutaria o normativa que prevea o establezca la revisión judicial. Por consiguiente, se pregunta si en estos casos la susodicha revisión debería ser negada. La respuesta debe ser negativa si se toma en cuenta que en los Estados Unidos desde la decisión recaída en el caso *Marbury contra Madison* se ha venido sosteniendo que es la Constitución la que establece el principio de la revisión judicial, por parte de la Corte Suprema de Justicia, sobre las decisiones de la Administración Pública, y que ella, en consecuencia, no puede ser discutida. Además, no existen dudas de que una restricción así permitida constituiría una violación a la notoriamente conocida "cláusula del debido proceso" que constituye un principio fundamental del derecho constitucional en el mencionado país.

Sin embargo, las mencionadas formas de la revisión judicial no han dejado de tener importancia para la cuestión de la legitimación, puesto que en la decisión de algunos casos se ha pretendido sostener que cuando una ley no establece de manera expresa la referida revisión para los actos adoptados de conformidad con la misma, no obstante los daños o perjuicios que éstos puedan causar, está negado tácitamente la legitimación para recurrir de las mismas. Este problema fue planteado, como se verá más adelante, por el Juez Sr. Frankfurter en la opinión por él emitida con motivo de la sentencia dictada en el caso *Joint Anti-Facist Refugee Committee contra MacGrath*⁹. La decisión que recayó sobre el citado caso puede considerarse la base de la primera Ley sobre la legitimación para recurrir de las decisiones de la Administración Pública de los Estados Unidos¹⁰.

2. Opinión del Juez Frankfurter. El suficiente interés personal

El Juez Sr. Frankfurter concibe el requerimiento de la legitimación como una limitación de la revisión judicial, al considerar que quien pretenda recurrir de una decisión del poder público debe estar legitimado para ello, y que, en consecuencia, no toda persona puede hacerlo. Sin embargo, en la opinión del citado juez, la cual está encuadrada dentro de la vieja doctrina sobre la legitimación, se confunde a esta última con el conflicto o la controversia judicial, al manifestarse que ella existe si la Corte puede sostener y tramitar una controversia y que ésta solamente podría hacerlo si el problema que se plantea es motivo u objeto de un juicio. La distinción entre legitimación y controversia o conflicto ha estado siempre clara en los Estados Unidos, razón por la cual se critica, desde este aspecto, el criterio del Sr. Frankfurter¹¹.

8. Schwartz, *An introduction...*, *Ob. cit.*, pág. 187. Véase nota 3.

9. 341 US, 123, 1951, Nº 71 West Publishing Co., pág. 637, 1951.

10. Cfr. Davis, quien al examinar esta primera Ley sobre la legitimación la critica y dice que el Juez, Sr. Frankfurter, fue, por largo tiempo, un líder en cerrar las puertas de la revisión judicial. *Administrative Law Text, Ob. cit.*, pág. 420.

11. Estos son los principios sustentados en la referida opinión: 1) Un litigante tiene legitimación para hacer revisar una decisión gubernativa si ella ha creado un derecho a una acción del conocimiento de las Cortes. 2) La legitimación puede estar basada en un interés particular creado por la Constitución o la Ley (*statute*). 3) En el supuesto de que no exista un derecho cuyo reconocimiento pueda derivarse del *Common Law* o que un interés no haya sido protegido constitucional o legalmente, el remedio judicial no es posible. 4) Un litigante, por lo

El citado juez analiza la situación diciendo que un recurrente no tiene legitimación para demandar, sino en el caso en que él tenga interés en el juicio y haya sido afectado adversamente por la decisión o acto que pretenda revisar¹². El mencionado juez trata de explicar cuándo a un demandante podría considerársele afectado por el acto que él pretende someter a la revisión judicial que ejerce la Corte y, por esta vía, concluye explicando en qué consiste el interés requerido.

El señor Frankfurter, siguiendo esta metodología y de acuerdo con el caso decidido, sostiene que un interés personal afectado no es suficiente, sino que es necesario que el daño producido sea consecuencia o se produzca por la violación de un derecho legalmente reconocido, es decir, de un interés creado o protegido por la Constitución o por la Ley¹³.

De acuerdo con lo expuesto, podría sostenerse, por vía de conclusión, que de conformidad con la vieja doctrina sobre la legitimación, cualquier persona tiene legitimación para recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos cuando es titular de un derecho protegido por el Common Law. En consecuencia, si no hay derecho protegido por el Common Law o tal pretensión (el derecho) no ha sido creada, tampoco, por la Constitución o por la Ley, no hay posibilidades de hablar de legitimación, y los remedios judiciales, consecuencia de la revisión, no son posibles¹⁴.

III. LA NUEVA LEY SOBRE LA LEGITIMACION

La primera Ley sobre la legitimación, como se infiere de lo que anteriormente se ha expuesto, limitó la revisión judicial únicamente a casos de violación de derechos legalmente garantizados o protegidos al recurrente o demandante. De acuerdo con esta Ley, un derecho protegido significaría, como se sostuvo en el caso *Tennessee Electric Power Company contra Tennessee Valley Authority*, un derecho de propiedad, un derecho derivado o con origen en un contrato, un derecho garantizado

-
- tanto, no tiene legitimación para objetar que un funcionario no ha interpretado correctamente sus instrucciones requiriendo una particular o específica cláusula en un contrato. 5) Igualmente, no existe legitimación para elevar a la Corte el problema de si una persona ha sufrido consecuencias económicas negativas como resultado del ejercicio, por parte de un organismo o entidad gubernativa, del poder que tiene en la producción, distribución y venta de electricidad. 6) El *Common Law* no reconoce protección frente a la competencia o concurrencia de actividades realizadas por el gobierno, salvo que la Constitución o la Ley crease ese derecho. 7) Para determinar cuándo una persona ha sido dañada por una acción administrativa habría que demostrar el daño directo que tal acción en ella ha producido. 8) Frente a quienes han sufrido daños consecuenciales y no directos, las cortes han sido reacias en conferir a ellos legitimación. 9) En algunos casos, sin embargo, se ha considerado que hay legitimación en supuestos de personas que han sufrido daños consecuenciales y no directos, como el de una escuela privada a la cual se permitió solicitar la aplicación de una ley que obligaba a los padres a enviar a sus hijos a las escuelas públicas (*Pierce contra Society of the Holy Names of Jesus and Mary*, 268 US, 510, 45 S. Ct., 571 (69, L. Ed., 1070)). 10) Las Cortes no conocen de acciones en virtud de las cuales se ataquen decisiones cuya ejecución esté supeeditada a resoluciones posteriores por parte de los órganos gubernativos. 11) No hay legitimación para accionar contra actos preliminares, salvo que éstos causen un daño al litigante (*Joint Anti-Fascist Refugee Committee contra Magrath*, 71 S Ct. 624). Cfr., igualmente, *Davis*, *Administrative Law Text*, *Ob. cit.* pág. 249.
12. *Braxton County Court contra State of West Virginia Ex Rel Dillon*, 208 US, 192, 28 S Ct 275, 276, 52 Law Edition. 450, *Commonwealth of Massachusetts contra Mellon*, 262 US, 447, 43 S. Ct. 597, 68 Law Edition 1078. Casos citados por el Juez, Sr. Frankfurter, en su opinión concurrente, 431 US, 123, 1951.
 13. *Federal Communications Commission contra Sandres Bros. Ratio Station*, 309 US, 470, *Washington R. Nav. Co.*, 288 US, 14, 53 S. Ct. 266, 77 L. Ed. 588. El Juez, Sr. Frankfurter, hace referencia, igualmente, al caso *Alabama Powwer Co. contra Ickes*, 302 US, 464, 479, 58 S. Ct., 300, 82 L. Ed. 374, 341 US, 123, 1951.
 14. 341 US, 123, 1951. Ver nota 6.

contra una acción ilícita, un derecho fundado en una ley que lo confiera de manera expresa a un determinado particular¹⁵. La nueva Ley tiende a ampliar el ámbito de aplicación de la primera ley o doctrina sobre la legitimación.

Esta tendencia se observa en el caso *Scripps Howard Radio Inc. contra Federal Communications Commission's*¹⁶. La cuestión planteada en este juicio fue un problema referente a la competencia ejercida por la referida Comisión Federal en la materia concerniente a comunicación y radio. La Corte sostuvo que la persona agraviada o cuyos intereses eran adversamente afectados por la acción de la Federal Communications Commission tiene legitimación, en su condición de representante del interés público¹⁷, para someter al control de la Corte la decisión o acto correspondiente.

De acuerdo con lo expuesto, se observa que la Corte empieza a manejar un nuevo criterio de conformidad con el cual se pretende adicionar otras bases o elementos con la finalidad de ampliar el área de legitimación, lo que se deduce de la admisión como legitimado que se hace en el anterior caso de un particular o ciudadano que puede representar el interés de la comunidad, en el supuesto de que se haya violado un interés público por un acto o decisión adoptado por el poder público. En esta hipótesis, el individuo —dice la Corte— actuaría como un procurador general.

1. *El desarrollo de la nueva Ley sobre la legitimación*

La más reciente doctrina o enfoque jurisprudencial, el cual pudiera calificarse como la nueva Ley sobre la legitimación, fue desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, como ya se ha dicho, en los casos *Hardin contra Kentucky Util Company*, *Flast contra Cohen*, *Association of Data Processing Serv. Organization contra Camp*, *Barlow contra Collins*, *Arnold Tours Inc. contra Camp*, *Investment Co. Institute contra Camp* y *Sierra Club contra Morton*¹⁸.

En estos casos la Corte, en primer lugar, estableció la importante distinción entre la legitimación propiamente dicha y el interés legalmente protegido. Por consiguiente, sostuvo que el interés, substancialmente hablando, de acuerdo con la vieja Ley desarrollada jurisprudencialmente, se refiere al mérito del problema discutido en el juicio o caso correspondiente, esto es, a la existencia o no de ese interés como situación jurídica protegida, lo cual es evidentemente una cuestión diferente al problema de la legitimación. De acuerdo con esta metodología la Corte, para precisar en qué supuestos había legitimación, puso énfasis en dos diferentes tests, a saber, la injuria de hecho y la zona de intereses a ser protegida¹⁹.

15. 306 US, 137. Ver nota 6.

16. 316 US, 4, 1941 (L. Ed.)

17. Ver, igualmente, *Federal Communications Commission contra National Broadcasting Co. Inc. (KOA)*, 319 US, 239, 1942.

18. 390 US, 1, 1968, 397 US, 150, 1970; 397 US, 159, 1970; 400 US, 45, 1970; 401 US, 727, 1972. Cfr. Robert Dugan... La ley federal sobre la legitimación para cuestionar las acciones de los órganos administrativos (*administrative agencies*) ha sido elaborada en cuatro recientes casos decididos por la Corte Suprema de Justicia, los cuales han venido sirviendo de precedente para las opiniones de las Cortes de Apelación... Estos casos son: *Barlow contra Collins*, *Association of Data Processing Serv. Org. Inc. contra Camp*, *Flast contra Cohen* y *Hardin contra Kentucky*... *Standing to Sue: "A Commentary on Injury in Fact"*, *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 22: 256, págs. 258-259.

19. Es conveniente observar los términos usados por la Corte: En el caso *Data Processing*: ... Generalizaciones sobre la legitimación para recurrir son considerablemente equivocadas como ésta... Sin embargo, es necesario expresar, en términos generales, que la cuestión de la legitimación en las Cortes federales es para ser considerada dentro del marco del artículo III de la Constitución, el cual limita la revisión judicial a casos y controversias... El primer punto es determinar si el recurrente alega que la acción del gobierno sometida a revisión ha causado *injury in fact* de índole económica o de otra naturaleza. No puede haber dudas de que el peticionario debe satisfacer este test. Los recurrentes no solamente alegaron que la competencia

Esta metodología obligó a la Corte a explicar el concepto de injuria de hecho y, por consiguiente, a la determinación de qué tipo de interés está dentro de la zona de intereses a ser protegida, o sea, si dicho interés debe ser un interés personal del recurrente o demandante o un interés público. Este problema hace surgir la cuestión de si la calificación del recurrente como un procurador general continúa existiendo en la nueva Ley de legitimación.

a. *Los nuevos tests en la Ley sobre la legitimación*

Los nuevos tests en la Ley sobre la legitimación fueron aplicados por la Corte Suprema en el caso *Barlow contra Collins*, Director Ejecutivo de la oficina "Alabama Agricultural Stabilization and Conservation"²⁰. La cuestión decidida en el mencionado juicio fue si los propietarios de determinadas haciendas, a los cuales se les consideraba elegibles para los pagos que debían hacerseles de conformidad con un programa concerniente al algodón, establecido como parte del "Food Agriculture Act of 1965", tendrían legitimación para hacer revisar la validez de la regulación promulgada sobre la materia por el Ministerio de Agricultura ("Secretary of Agriculture") en el año 1966.

La Corte de Distrito sostuvo que los peticionarios no tenían legitimación para mantener la acción y en apelación se confirmó la decisión, sosteniéndose que en el caso de las mencionadas regulaciones no se había producido invasión, ni sacrificio de los intereses legalmente protegidos de los demandantes. Adicionalmente, la Corte consideró que no existía en el "Food Agriculture Act of 1965" ninguna norma o provisión que otorgara a los peticionarios legitimación para atacar las referidas decisiones administrativas. El referido acto normativo tampoco otorga a la Corte, sostuvo el Tribunal, autoridad, ni poder, para revisar las aludidas decisiones²¹.

La Corte Suprema de Justicia revocó la sentencia dictada por el Tribunal de Apelación en una concisa opinión elaborada por el Juez Sr. Douglas, en la cual sostuvo que no existen dudas de que en el contexto de un litigio los propietarios de las haciendas tienen el interés personal para plantear y sostener la revisión judicial en los términos requeridos por el artículo III de la Constitución. La Corte, dentro de la idea de aplicar el test que sostuvo en el caso *Data Processing*²², argumentó,

de "American National Bank and Trust Company" era utilizada para prestar tales servicios a dos clientes, para los cuales *Data Systems, Inc.*, había previamente convenido o negociado la prestación de ese servicio. El juicio no fue únicamente instaurado en contra del "American National Bank", sino también en contra del "Comptroller of the Currency"... La Corte de Apelación examinó la cuestión de la legitimación de manera diferente: ...Un demandante puede alegar una competencia ilegal cuando, como parte, él sostenga: 1) un interés legal derivado de un contrato... 2) un interés legal derivado de una protección legal... o 3) un interés público, en relación al cual el Congreso haya reconocido la necesidad de la revisión de la acción administrativa, y con el que el demandante está significativamente vinculado para representar a la colectividad... Estos tests, la Corte Suprema continúa, habían sido usados en previas decisiones de la Corte... La Corte negó legitimación a los peticionarios sosteniendo que ellos no tenían el *status* sino en el supuesto de que el derecho invadido estuviese legalmente reconocido —un derecho de propiedad, o uno fundamentado en una ley (*statute*)— que confiera un privilegio... El test del interés legal, dice la Corte, va a los méritos. La cuestión de la legitimación es diferente. Ella concierne, separadamente del test del juicio o de la controversia ("The Case or Controversy Test"), a la cuestión de que en el juicio el interés visto como protegido pueda alegarse que está dentro de la zona de intereses a ser protegida ("The Zone of Interests to be Protected") o que está consagrado por la Ley o por la garantía constitucional. En consecuencia, el "Administrative Procedure Act" otorga legitimación a una persona agraviada por la acción del órgano u oficina (*agency*) dentro de la intención de una ley (*statute*)... Este interés, dice la Corte, puede estar referido, algunas veces al aspecto estético, conservacionista y recreacional, así como puede estar referido a pretensiones económicas (*economics values*). 397 US, 151, 154, 1969.

20. 399 US, 159, 1969.

21. 397 US, cit., 163, 164.

22. 397 US, 150, 1969.

además, que los mencionados propietarios estaban dentro de la zona de intereses protegidos por el acto ("The Food and Agriculture Act of 1965")²³.

La decisión de la Corte Suprema demuestra lo que es la zona de intereses protegidos. En efecto, en ella se sostiene que de las previsiones del estatuto ("The Food and Agriculture Act of 1965"), así como de lo que pudieran ser sus antecedentes legislativos, se infiere una evidente intención de que el Ministro o Secretario proteja los intereses de los propietarios de las haciendas. El estatuto expresamente obliga al Secretario a hacer esto, pues el "Food and Agriculture Act of 1965" establece que el referido funcionario debe proveer adecuadas medidas para proteger los intereses de los propietarios de haciendas²⁴. Esto es, que dentro de este test la Corte examinó la intención del acto del Congreso para determinar cuándo un interés cuya violación se alega, por parte de un demandante, está dentro de la denominada zona de protección.

Se produjo la opinión del Juez Brennan disintiendo en relación a la metodología usada, en la cual define la injuria o el daño de hecho ("injury in fact") y sostiene que este debe ser el único test para determinar la legitimación. Esta opinión es también aplicable en el caso Association Data Processing Service Organization Inc. contra Camp, "Conttroller of the Currency".

b. *Opinión del Juez Brennan. La injuria de hecho (Injury in fact)*

El Juez Brennan se refiere a la distinción entre legitimación y revisión, las cuales, él sostiene, deben mantenerse separadas.

En el caso Flast contra Cohen, el cual ha sido considerado como formando parte de la nueva Ley sobre la legitimación, el Juez Brennan confirmó lo que él afirmó en Baker contra Carr²⁵. En otras palabras, el señor Brennan sostuvo que cuando la legitimación se plantea como una cuestión a decidir en un caso, el problema es si la persona que demanda (cuya legitimación, por consiguiente, se discute)

23. Los principios que quedaron establecidos con motivo de la decisión dictada en el referido caso son los siguientes: 1) No existe duda de que en el contexto del litigio planteado los dueños y poseedores de haciendas tienen el interés personal, el cual, pudiera considerarse, que imparte el carácter concreto a la controversia planteada, requerido por el artículo III de la Constitución. 2) Los propietarios y poseedores de las haciendas están claramente dentro de la zona de intereses protegida por el acto cuya reforma ellos han cuestionado. 3) En las previsiones del acto (*statute*), así como en su historia, está presente la intención del Congreso de proteger los intereses de los propietarios o poseedores de haciendas. 4) Por ello, debería considerarseles (a los propietarios o poseedores de las haciendas) dañados por el órgano de la administración dentro de la intención de la ley (*statute*). 5) La revisión judicial de una decisión definitiva de la administración por una persona agraviada no puede ser eliminada; salvo que exista una evidente razón para considerar que tal exclusión es el propósito y la intención del Congreso. 397 US, cit., pág. 164.

24. 397 US, cit., pág. 164.

25. Estos fueron los principios que se establecieron en el caso Flast contra Cohen: 1) El contribuyente puede tener legitimación para solicitar la revisión judicial de una ley (*statute*) en caso de que ella viole las estipulaciones de la primera enmienda de la Constitución. 2) El contribuyente tiene legitimación para requerir que se prohíba el desembolso de fondos federales para financiar la instrucción en escuelas religiosas por cuanto tales desembolsos están prohibidos por la primera enmienda de la Constitución. 3) La jurisdicción de las Cortes Federales está definida y limitada por el artículo 3º de la Constitución. 4) La restricción constitucional sobre el poder judicial para que éste conozca de casos y controversias, en parte, limita las cuestiones presentadas a la Corte en el sentido de que éstas deben ser problemas posibles de ser objeto de resoluciones a través del proceso judicial y ello es consecuencia del principio de que el poder judicial no puede participar en las áreas de los demás poderes del Estado. 5) Si a un contribuyente se le considera parte para solicitar la revisión judicial de leyes federales, su acceso a las Cortes no puede ser impedido alegándose que existen otras personas que pueden, igualmente, cuestionar dichas leyes. 6) La legitimación de un contribuyente para atacar la constitucionalidad de una Ley (*statute*) deberá estar limitado a aquellos afectados por la Ley cuestionada. 7) Un contribuyente tiene legitimación cuando alegue que la acción del Congreso deroga previsiones constitucionales. 369 US, 186, 204, 1962.

es propiamente una parte para requerir la adjudicación de una particular cuestión y no cuando la controversia puede, por el contrario, ser objeto de juicio o de proceso, o en qué supuestos, en lo que respecta a los méritos, el demandante tiene legalmente protegido un interés que la acción del demandado ha invadido²⁶. Estas dos últimas cuestiones no están presentes, ni deben estudiarse como atinentes a la legitimación. Son de naturaleza diversa.

De acuerdo con lo expuesto, la legitimación existe, prosigue el Juez Brennan, cuando el recurrente alega que la decisión revisada ha causado a él una injuria de hecho ("injury in fact") económica o de otra naturaleza. Por consiguiente, a los fines de la legitimación, es suficiente que el demandante alegue "damnum absque injuria", esto es, él tiene que alegar solamente que ha sufrido daños como consecuencia o resultado de la decisión demandada. Viejas decisiones de la Corte, sostiene el mencionado Juez, indican que una persona que ha sufrido "injury in fact" llena los requerimientos del artículo III de la Constitución²⁷. En estas decisiones la Corte calificó como partes a sujetos económicamente dañados por una acción administrativa que revisó, inclusive, cuando ningún interés legalmente protegido para tales sujetos había sido invadido por la decisión²⁸.

El Juez Brennan finalmente dice que "injury in fact", revisión y los méritos son largamente diferentes y que cada uno está gobernado o determinado por su propia consideración. La Constitución requiere para la legitimación únicamente que el demandante alegue y demuestre un daño actual que se le haya producido por la acción de la administración. El estudio para determinar si los requerimientos constitucionales están cumplidos no tiene nada que ver con la investigación que debe hacerse, teniéndose presente el lenguaje de la Ley o lo que puede ser la normativa pública ("The zone of interest protected test"), para constatar si el Congreso ha eliminado o limitado, la revisión judicial²⁹.

IV. LA TENDENCIA DE LA CORTE

La tendencia de la Corte Suprema de Justicia al estudiar y considerar los dos tests, "injury in fact" y "zona de intereses protegidos" ("the zone of interest protected") se observa en los casos *Arnold Tours Inc. contra William B. Camp e Investment Company Institute contra William B. Camp*, los cuales fueron decididos en 1970 y 1971³⁰.

En el primer caso, los demandantes fueron 42 agentes de viajes independientes realizando negocios en Massachusetts, quienes demandaron la invalidación de una regulación dictada por el "Comptroller of the Currency", William B. Camp, de cual, al referirse a los servicios bancarios, estableció que los bancos nacionales pueden proveer servicio de agencia de viajes a sus clientes. Los recurrentes alegaron que como resultado de esto, ellos tendrían una pérdida considerable en sus negocios, planteando de esta manera que el referido órgano ("agency") de la Administración,

26. 397 US, cit., pág. 170-171.

27. Estas decisiones son: *FCC contra Sanders Bros. Radio Station*, 309 US, 470, 476-477, *Scripps-Howard Radio, Inc., contra FCC*, 316 US, 4, 1942.

28. 307 US, cit., 172-173, Notas 5-6.

29. 397 US, cit., 176-178. Ver, asimismo, nota 14. También: Robert Dungan, "Standing to Sue: A commentary on injury in fact"... Dos jueces de la Corte Suprema, los señores Brennan y White, y un número de cortes menores, han adoptado la proposición que la *injury in fact* debería ser el único criterio para resolver el problema de la legitimación... Para los jueces Brennan y White la presencia de una *injury* garantiza que el litigante puede plantear las cuestiones relevantes con precisión y, por consiguiente, un verdadero litigio, *Western Reserve L. Review*, Vol. 22: 256, págs. 258-259... Una injuria puede resultar sólo en el caso de que el valor del objeto antes que se haya producido el hecho injurioso alegado es tan grande como el valor apreciado después del evento o hecho. Dungan, *Ob. cit.*, pág. 263.

30. 400 US, 45, 1970; 401 US, 617, 1971.

mediante la decisión adoptada, había producido a ellos un daño. La Corte en la sentencia dictada sostuvo que los reclamantes tenían legitimación para introducir la demanda solicitando la invalidación de la regulación del "Comptroller"³¹.

La Corte Suprema, también, sostuvo que había legitimación en el caso Investment Company Institute contra Camp. En este caso se recurrió de una regulación promulgada por el "Comptroller of Currency", Sr. Camp, mediante la cual se autorizó a los bancos nacionales para operar como fondos de inversión. La Corte sostuvo que las compañías de inversión y los corredores de bolsa tenían legitimación para cuestionar si los bancos nacionales pueden legalmente participar en competencia con ellos en la administración y gestión de los fondos de inversión³², con lo cual —puede sostenerse— se amplían los supuestos en los cuales la Corte admite la existencia de la calificación de una persona como demandante en el juicio en el cual se revise una decisión de la Administración.

Es de tener presente que al examinar la nueva Ley sobre la legitimación los razonamientos contenidos en las decisiones recaídas sobre estos casos son los más importantes. El lenguaje de la Corte en ambos juicios demuestra que el supremo tribunal puso énfasis en la "injury in fact test" sin hacer mención importante de la denominada zona de intereses protegidos ("the zone of interest protected")³³.

31. Este es el resumen de los principios establecidos en la decisión que recayó sobre el indicado caso: 1) Las agencias de viajes que aleguen haber sufrido daños substanciales en sus negocios o que los sufrirán en el futuro, como consecuencia de la decisión adoptada por la Administración (*The Comptroller of Currency*), en virtud de la cual se permite que los bancos nacionales puedan prestar servicios de agencia de viajes, tienen legitimación para cuestionar y revisar la decisión del *Comptroller*. 2) Cuando los bancos nacionales proveen los servicios inherentes a las agencias de viajes ellos compiten con estas últimas, al igual que quedó determinado cuando se decidió el caso *Data Processing Service Organizations Inc. contra Camp*, donde se afirmó que esta competencia de los bancos cuando ellos prestan *data processing services* a sus clientes, supuestos en los cuales debe aceptarse que existe legitimación (de las agencias de viajes y de los que se encuentren en la situación de la mencionada empresa *Data Processing Service Organizations Inc.*). 400 US, cit. 46.

32. 401 US, cit.

33. En el caso *Arnold Tours, Inc., contra Camp* el lenguaje de la Corte fue: "...Aquí, como en el caso *Data Processing*, nuestra área concierne con la sección 4 de "The Bank Service Corporation Act", 76 Stat. 1132, 12 USC, N° 1864. En *Data Processing* no encontramos una real historia legislativa demostrando que el Congreso deseó proteger *data processors* de la competencia... Además, notamos una creciente tendencia dirigida a ampliar la clase de persona que podría cuestionar la acción administrativa... Sostuvimos que la sección 4 llevó a un competidor dentro de *the zone of interests* por ella protegidos... Nada en la opinión limitó la Sección 4 de la protección de los competidores en el área *Data Processing* únicamente... Cuando los bancos nacionales comenzaron a proveer servicios para sus clientes, ellos compiten con agentes de viajes en una forma no menor que como compiten con *data processors* cuando proveen *data processing services* a sus clientes... 400 US, 1970, 46. Como puede observarse es difícil entender la intención de *the zone of interests protected* indicado en el caso *Barrow contra Collins* como un requerimiento de la legitimación. Veamos ahora el lenguaje de la Corte Suprema en el caso *Investment Co. Institute contra Camp*: "...Se ha sostenido... que a los peticionarios les falta legitimación para cuestionar en qué casos los bancos nacionales pueden legalmente entrar en el área en competencia con ellos. Esta contención es excluida por "Asociación of *Data Processing Service* contra *Camp*"... Allí nosotros sostuvimos que las compañías que ofrecen *data processing services* tienen legitimación para solicitar la revisión judicial de la regulación dictada por el *comptroller* de acuerdo con la cual los bancos nacionales pueden prestar *data processing services* al alcance de otros bancos y de los clientes de los bancos... Sostuvimos que *data processing companies* estaban suficientemente afectadas (*injured*) por la competencia que el *Comptroller* autorizó para crear así a *case or controversy*. La injuria a los peticionarios en el caso es indistinguible. También concluimos que el Congreso no ha podido pretender excluir la revisión judicial de las reglas administrativas del *comptroller* y que éste no ha podido ser el legítimo propósito de tales reglas, relativas a las actividades concernientes a los bancos nacionales de acuerdo con el "National Bank Act"... Este es, precisamente, el servicio que los peticionarios han demostrado en este caso. Finalmente, concluimos que el Congreso ha legislado en contra de la competencia que los peticionarios trataron de cuestionar y que de allí derivó su injuria (*injury*). Notamos que si el Congreso prohibió realmente esta competencia fue una cuestión de mérito. En la discu-

Esto es, la Corte pareciera concurrir con la opinión del Juez Brennan emitida en el caso *Barrow contra Collins*, de acuerdo con la cual, a los fines de la legitimación, es suficiente que el demandante alegue "damnum absque injury"³⁴.

1. *La última tendencia*

La última tendencia de la Corte Suprema de Justicia demuestra el énfasis que el Supremo Tribunal ha puesto en el concepto "injury in fact", casi olvidando el criterio referente a la "zone of protected interests". Ello puede observarse en las dos últimas decisiones producidas en relación a la cuestión de la legitimación, es decir, la de los casos *Sierra Club contra Morton*, Secretario del Interior, y más específicamente en el caso *United States contra Students Challenging Regulatory Agency Procedures*³⁵.

Acertadamente, el profesor Schwartz resume la opinión de la Corte en el primer caso. De acuerdo con la Corte, él sostiene, una persona tiene legitimación para requerir la revisión judicial únicamente si puede demostrar que ha sufrido o puede sufrir un daño económico o de otra naturaleza. En el caso *Sierra Club*, el demandante no demostró haber sufrido ningún daño, ni tampoco los miembros del club, sino únicamente daño a la naturaleza, no económico, que se reflejó en intereses que eran poseídos por una generalidad de personas, por lo que se consideró que no tenían legitimación. El daño causado al aspecto estético y a la belleza natural podría ser, de acuerdo con la Corte, igual al daño que se causa a un bien, pretensión o derecho de índole o consecuencias económicas, pudiendo ser, por consiguiente, objeto de una pretensión legal a través de la revisión judicial, y, en consecuencia, puede ese daño llegar a constituir una "injury in fact" suficiente para ser considerada como base de una legitimación³⁶.

Sin embargo, la Corte Suprema remarcó en este caso en el aspecto substancial del concepto "injury in fact". Ella sostuvo que el referido concepto o test requiere más de un daño a un interés. El requiere que la parte o sujeto que solicita la revisión sea ella misma dañada dentro de los dañados. Este requerimiento, como sostuvo la Corte, habría estado presente en el mencionado caso (*Sierra Club*) únicamente en el supuesto de que el demandante hubiese alegado que él o sus miembros estaban o fueron afectados por "the challenge resort and recreation area", o hubiesen alegado que ellos usaban el "Mineral King Valley" de manera que fue —el recurrente— significativamente afectado por el desarrollo propuesto en el acto sometido a revisión judicial³⁷.

a. *El criterio del caso United States contra Students Challenging Regulations Agency Procedures*

En el caso *United States contra Students Challenging Regulations Agency Procedures*, la Corte, como ya se ha dicho, consideró únicamente el criterio de la "injury in fact" como un requerimiento para estimar que había legitimación. En este caso, un grupo dedicado a la conservación y protección del ambiente demandó la

sión que sigue en el balance de esta opinión nosotros trabajamos con los méritos de los planteamientos de los peticionarios y concluimos que el Congreso legisló contra la competencia que los peticionarios cuestionaron... No puede ser una cuestión real, por lo tanto, la legitimación de los peticionarios en el caso *Data Processing*... Supreme Court Reporter, West Publishing Company, 91-A, 1093, 1094, 1972.

34. 397 US, 172, 173, 1969. Notas 5-6. Ver, igualmente, nota 23.

35. 405 US, 727, 1972, 93, Supreme Court Reporter, 2405, 1973.

36. Schwartz, *Administrative Law Review*, 97, 105, 1972. El juicio fue intentado por *Sierra Club* para impedir a los funcionarios del gobierno aprobar un extensivo desarrollo en "The Mineral King Valley" en "The Sequoia National Forest", fundamentándose en la Sección 10 de "The Administrative Procedure Act". 405 US, 727, 1971.

37. Schwartz, *Ob. cit.* en nota 36.

decisión de la "Interstate Commerce Commission" de acuerdo con la cual se permitía el establecimiento de un ferrocarril para transportar carga de conformidad con un régimen de fletes, alegando que esa específica e ilegal decisión de la Commission dañaría directamente el uso que ellos tenían de los recursos naturales en Washington D.C.

La Corte decidió en este caso: 1) La legitimación no está limitada a quienes demuestren que se les ha causado un daño económico, pues los daños al paisaje, al aspecto estético y a los recursos naturales, como los daños económicos, tienen importancia como ingredientes de calidad en la vida de nuestra sociedad; 2) La legitimación no puede negarse por el solo hecho o circunstancia de que muchas personas sufran el mismo daño; 3) Un recurrente que demande la invalidación de la decisión de una oficina administrativa ("Agency") debe alegar que ha sido o podría ser dañado por dicho acto y no simplemente que pueda imaginar circunstancias en las cuales él podría estar o ser afectado por la resolución. Es forzoso que esté claro que estos alegatos sean ciertos y posibles de prueba³⁸.

V. CONCLUSIONES

Las consideraciones anteriormente expuestas demuestran que la cuestión referente a la legitimación es una de las más prolijas del Derecho Público en los Estados Unidos, y que continúa siendo confusa, no obstante los múltiples intentos que ha realizado la Corte Suprema de Justicia por simplificarla y clarificarla. Podría sostenerse que la materia se encuentra regulada por los principios siguientes:

1) La violación de un derecho legalmente protegido en la esfera de situaciones jurídicas subjetivas garantizada al recurrente no es requerida como supuesto para que pueda someterse un acto de la Administración —que ha causado dicha violación— a la revisión judicial³⁹.

2) La jurisprudencia —en la nueva Ley sobre la legitimación— al hacer mención a la violación de "un derecho" se está refiriendo a la categoría (al derecho) de situación jurídica subjetiva mayormente protegida al administrado por la Ley o por el Common Law (al derecho de propiedad, al derecho derivado de un contrato,

38. 93 Supreme Court Reporter, cit. en nota 35, página 2.406. Obsérvese el lenguaje que la Corte usa: ...interpretando *injury in fact* hemos dejado claro que la legitimación no está limitada a los daños económicos... ni hemos dicho que el hecho de muchas personas frente a una misma injuria (*injury*) podría ser suficiente razón para descalificar, por esa sola circunstancia, a todos o a un determinado sujeto para solicitar la revisión judicial de una acción de un órgano u oficina (*agency*), que sufrieron, en efecto, *injury*... Consecuencialmente, tampoco el hecho que se haya alegado únicamente un daño al uso y disfrute del recurso natural del área de Washington, ni tampoco el hecho de que todos los que usan esos recursos sufren el mismo daño, priva a ello de legitimación... La decisión que recayó en el caso Sierra Club fue incompleta al no sostener que el o los miembros de dicho Club podrían estar afectados en una de sus actividades por el... desarrollo. Aquí, por contraste, se planteó que la acción ilegal de la Comisión podría dañar directamente el uso del recurso natural en el área metropolitana de Washington... Contrariamente, la limitada acción federal de la cual el peticionario reclamó en Sierra Club, en este caso la atacada acción del órgano o la oficina (*agency*), sería admisible substancialmente, en todos los supuestos de operación de ferrocarriles en la Nación y, en consecuencia, la concesión o autorización para que ellos operen tendría siempre un adverso impacto sobre los recursos naturales del país. Más que un limitado grupo de personas, quienes usaron un pintoresco valle de California, en este último caso, todas las personas que utilizan los recursos escénicos del país y, precisamente, todos los que respiran su aire, podrían alegar un daño similar al alegado por el grupo protector del ambiente. Págs. 2.414-2.416.

39. Este requerimiento, como debe recordarse, fue establecido dentro de la vieja Ley de la legitimación (Alabama Power Co. contra Ickes, 302 US, 464, 1938. Tennessee Electrical Power Co. contra Tennessee Valley Authority, 306 US, 118, 1939. Perkins contra Lukens Steel Co., 310 US, 113, 1930). La Corte, como quedó demostrado en los casos decididos después de 1968, no requirió más este supuesto o condición.

etc.), y así utilizada (el derecho como situación subjetiva) es como debe entenderse que no se requiere la transgresión de ese derecho como supuesto para la legitimación⁴⁰.

3) No es requerido que una Ley ("statute") expresamente otorgue el derecho a la revisión judicial, por lo que el demandante está facultado para acudir a tal revisión en caso de previsión legal que así lo consagre o en caso de ausencia de tal previsión⁴¹.

4) Solamente es requerido que el recurrente alegue "injury in fact", la cual él ha debido sufrir efectivamente como consecuencia de un acto del gobierno⁴².

5) La referida "injury", entendida como un "damnum absque injuria", debe haberse producido en los intereses del demandante o en una organización o interés público que él represente⁴³.

6) La expresión "damnum absque injury" es utilizada por la Corte para hacer referencia conceptual al supuesto del daño resarcible causado al recurrente sin necesidad de que para que ese daño se haya producido se hubiese violado un derecho al demandante⁴⁴.

7) El criterio de la zona de intereses protegidos ("the zone of interest protected")⁴⁵ pareciera no ser requerida más por la Corte.

8) La actual tendencia está dentro de la proposición del profesor Davis, en el sentido de que una persona cuyo interés legítimo sea dañado por una conducta gravosa del Gobierno debería tener legitimación para someter tal decisión a la revisión judicial en ausencia o no de previsión legislativa de que el interés está protegido⁴⁶.

VI. BIBLIOGRAFIA

Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Text*, West Publishing Company, St. Paul, Minn., 1972.

Kenneth Culp Davis, "The Liberalized Law of Standing, 37 University of Chicago", *Law Review*, 450, 1970.

40. La categoría de situación jurídica subjetiva que la Corte Suprema de Justicia, así como las Cortes inferiores, han denominado "derecho" en las distintas decisiones a través de las cuales se han desarrollado las diversas tesis sobre la legitimación vendría a ser la situación jurídica que en los países de derecho escrito se denomina "el derecho subjetivo". Esto es lo que se infiere del lenguaje utilizado en las sentencias dictadas en los casos Alabama Power Co. contra Ickes, 302 US, 1938, Tennessee Electrical Power Co. contra Tennessee Valley Authority, 306 US, 113, 1939, Perkins contra Lukens Steel Co. 316 US, 113, 1930.

41. Ver la interpretación de la sección 10 de "Administrative Procedure Act" en Sierra Club contra Morton, 405 US, cit., pág. 726.

42. Opinión del Juez. Sr. Brennan, en el caso Barlow contra Collins, 397 US, págs. 172-173, 1969, Notas 5-6.

43. La Corte enfatizó esta metodología en los dos últimos casos decididos sobre la cuestión de la legitimación (Sierra Club contra Morton, 405 US, 727, 1971 y United States contra Students Chal. Reg. Pro. (Scrap), 93, S. Cit., 2.414-2.417, 1973). Antes, en 1965, el profesor Luis L. Jaffe desarrolló el concepto de las acciones públicas, es decir, la posibilidad para el demandante de representar al interés público en caso de daño al mismo por una acción administrativa, Little Brown and Company, Boston, Toronto, 1965, págs. 459-543. También: Davis, Standing again, 74, Harvard L. Review 633, 1971, *Administrative Law Text*, cit., pág. 428.

44. La jurisprudencia, como se observa de lo expuesto, concibe la posibilidad de que se cause un daño al recurrente sin que se le haya violado un derecho garantizado a su favor, estableciendo así premisas diferentes a las que rigen en esta materia —la responsabilidad por daños— en los países de derecho escrito, en los cuales para que exista un daño resarcible debe haberse lesionado un derecho a quien reclama el resarcimiento correspondiente. Es esto lo que se infiere de las decisiones dictadas al respecto. Ver Nota 43.

45. Este test fue establecido por la Corte en el caso Data Processing Service contra Camp, 397 US, 150, 1969.

46. Davis, *Administrative Law Text*, Ob. cit., pág. 438.

- Bernard Schwartz, *An Introduction to American Administrative Law*, Occana Publications, Inc. 1972.
- Bernard Schwartz, *Constitutional Law*, The Macmillan Company, New York, 1972.
- Bernard Schwartz y H. R. Wade, *Legal Control of Government*, Clarendon Press, Oxford, 1972.
- H. W. R. Wade, *Diritto Amministrativo Inglese*, Giuffré Editore, Milano, 1969.
- Robert Dugan, "Standing to Sue: A Commentary on Injury in Fact", *Case Western Reserve Law Review*, Vol. 22, 1971.
- Theodore S. Farfaglia, "Constitutional Litigation: Standing to Sue in the Supreme Court", *St. Louis University Law Review Journal*, N° 8, 1963.
- Kenneth E. Scott, "Standing in the Supreme Court - A Functional Analysis", *Harvard Law Review*, Vol. 6, 1973.
- Sentencias de la Corte Suprema de Justicia recaídas en los casos siguientes:

- Perkins v. Lukens Steel Co., 310 US, 113.
- Tennessee Eléc. Power Co. v. Tennessee Valley Authority, 306 US, 118.
- Alabama Power Co. v. Ickes, 302 US, 464.
- Hardin v. Kentucky Util Co., 390 US, 1.
- Flast v. Cohen, 392 US, 83.
- Association of Data Processing Serv. Organizations v. Camp, 397 US, 150.
- Arnold Tours Inc. v. Camp, 400 US, 45.
- Investment Co. Institute v. Camp, 401 US, 617.
- Sierra Club v. Morton, 400 US, 727.
- Marbury v. Madison, 137 US, 1803.
- Barlow v. Collins, 397, 159.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1983

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

SUMARIO

I. REGIMEN CONSTITUCIONAL

II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Hacienda. b. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. c. Ministerio de Agricultura y Cría. d. Ministerio de Educación. a'. Comisiones. b'. Institutos Universitarios. 2. *Administración Descentralizada*.

III. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero*. A. Crédito público. B. Participación en organismos internacionales. 2. *Sistema presupuestario*. A. Ley de Presupuesto. B. Normas sobre ejecución presupuestaria. a. Normas generales. b. Estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos. c. Modificaciones, reprogramaciones presupuestarias. d. Medidas de reajuste presupuestario. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Personal*. A. Normas generales. B. Normas de personal del servicio exterior. 5. *Sistema de obras y adquisiciones*. A. Contratación de obras públicas. B. Comisiones de Licitación.

IV. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Policía Rural. B. Régimen Electoral. 3. *Justicia*. A. Régimen penitenciario. B. Sistema Registral. C. Organización de Tribunales.

V. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la moneda y del control de cambios. a. Decretos y Resoluciones cambiarios. b. Convenios cambiarios. c. Régimen organizativo de la administración de los cambios diferenciales. B. Inversiones Extranjeras. C. Mercado de Capitales. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio*. a. Congelación de precios. b. Regulación de precios. 5. *Régimen del Comercio Exterior*. a. Régimen cambiario de las importaciones. b. Valores de importación. 6. *Régimen de Energía y Minas*. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.

VI. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. 2. *Sanidad*. 3. *Cultura*.

VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Vivienda*. 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales*. 3. *Régimen de las Comunicaciones*. 4. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte Terrestre. B. Transporte Aéreo.

I. REGIMEN CONSTITUCIONAL

—Enmienda Nº 2 de la Constitución Nacional. *G.O.* Nº 3.119 Extraordinario de 26-3-1983.

II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 1.790 de 13-1-1983 mediante el cual se crea una Comisión Coordinadora de los estudios y trabajos dirigidos al aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos internacionales en que tenga interés Venezuela. *G.O.* Nº 32.644 de 13-1-1983.

—Decreto Nº 1.800, de 20-1-1982, mediante el cual se crea el Comité Nacional de Coordinación del “Año Mundial de las Comunicaciones”, como máximo organismo asesor del Ejecutivo Nacional en la celebración del Año Mundial de las Comunicaciones. *G.O.* Nº 32.651 de 24-1-1983.

—Decreto Nº 1.816 de 4-2-1983 mediante el cual se crea la Comisión de Transporte para la Ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, con el objeto de analizar la problemática del transporte del tránsito en dicha ciudad y coordinar los criterios y la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales. *G.O.* Nº 32.660 de 4-2-1983.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Hacienda*

—Decreto Nº 1.915 de 11-3-1983 mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. *G.O.* Nº 32.683 de 11-3-1983.

—Decreto Nº 1.916, de 11-3-1983, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. Se deroga el Decreto Nº 2.077 de 22-3-1977. *G.O.* Nº 32.683 de 11-3-1983.

—Resolución Nº 1.574 del Ministerio de Hacienda de 24-1-1983 mediante la cual se modifica el numeral 4 del artículo 3º del Reglamento Interno de la Dirección General Sectorial de Aduanas. *G.O.* Nº 32.651 de 24-1-1983.

—Resolución Nº 4 del Ministerio de Hacienda, de 31-1-1983, mediante la cual se delega en los Administradores de Hacienda la atribución para las decisiones sobre las solicitudes de repetición de pago formuladas por los contribuyentes. *G.O.* Nº 32.665 de 11-2-1983.

b. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº G.365 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-3-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* Nº 3.115 Extraordinario de 23-3-1983.

c. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº 124 del Ministerio de Agricultura y Cría de 15-3-1983 mediante la cual se crea una Comisión para el Desarrollo y Ejecución del Programa Nacional de Silos. *G.O.* Nº 32.685 de 15-3-1983.

—Resolución Nº 151 del Ministerio de Agricultura y Cría de 23-3-1983 mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Control de Plagas en granos almacenados. *G.O.* Nº 32.691 de 23-3-1983.

d. *Ministerio de Educación*

a' *Comisiones*

—Resolución Nº 80, del Ministerio de Educación, de 22-3-1983 mediante la cual se crea el Comité Central de Coordinación para la implantación del Curriculum de Formación Docente. *G.O.* Nº 32.691 de 23-3-1983.

—Resolución Nº 16 del Ministerio de Educación de 31-1-1983, mediante la cual se designa una comisión que tendrá a su cargo realizar un estudio de factibilidad para la creación de la Universidad de Trujillo. *G.O.* Nº 32.657 de 1-2-1983.

—Resolución Nº 17 del Ministerio de Educación de 2-2-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento del Congreso Venezolano de Ciencias Médicas. *G.O.* Nº 3.111 Extraordinario de 18-3-1983.

b' *Institutos Universitarios*

—Decreto Nº 1.794 de 19-1-1983 mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Tecnología "Pedro Emilio Coll", con sede en Maracaibo, Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.648 de 19-1-1983.

—Resolución Nº 11 del Ministerio de Educación de 13-1-1983 mediante la cual se autoriza el funcionamiento de un núcleo de extensión del Instituto Universitario de Tecnología Industrial de Valencia en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 32.645 de 14-1-1983.

—Resolución Conjunta Nos. 174 y 5, de los Ministerios de Relaciones Interiores y Educación, de 11-1-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento General del Instituto Universitario de la Policía Metropolitana. *G.O.* Nº 3.095 Extraordinario de 9-2-1983.

2. *Administración Descentralizada*

—Decreto Nº 1.805 de 20-1-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento Nº 1 de la Ley de Corporación de Desarrollo de la Región Central. *G.O.* Nº 32.652 de 25-1-1983.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero*

A. *Crédito Público*

—Decreto Nº 1.782, de 6-1-1983, mediante el cual se procede a la emisión de la trigésima primera emisión de Letras del Tesoro, hasta por la cantidad de tres mil quinientos millones de bolívares. *G.O.* Nº 32.639 de 6-1-1983.

—Decreto Nº 1.933, de 26-3-1983, mediante el cual se procede a la emisión de 34.400 Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos por la cantidad de ciento setenta y dos millones de bolívares (Bs. 172.000.000,00). *G.O.* Nº 32.696 de 30-3-1983.

—Decreto Nº 1.932, de 26-3-1983, mediante el cual se procede a la emisión de 3.000 bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos por la cantidad de tres millones de bolívares (Bs. 3.000.000,00). *G.O.* Nº 32.696 de 30-3-1983.

B. *Participación en Organismos Internacionales*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para aumentar la cuota de Venezuela en el Capital de la Corporación Financiera Internacional del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mediante la suscripción de seis mil novecientas noventa acciones. *G.O.* Nº 32.639 de 6-1-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para atender los compromisos financieros derivados de la tercera reposición de recursos del Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional y la primera reposición de recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. *G.O.* Nº 32.661 de 7-2-1983.

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Ley de Presupuesto*

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1983. *G.O.* Nº 3.120 Extraordinario de 30-3-83.

B. *Normas sobre Ejecución Presupuestaria*

a. *Normas generales*

—Resolución Nº 51 de la Oficina Central de Presupuesto de 31-1-1983 mediante la cual se aprueban los instructivos sobre la información que deben enviar a la Oficina Central de Presupuesto y al organismo de adscripción los entes descentralizados. *G.O.* Nº 3.091 Extraordinario de 2-2-1983.

b. *Estructura para la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos*

—Resolución Nº 428 del Ministerio de Educación de 30-12-1982 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.636 de 3-1-1983.

—Resolución Nº 3.779 del Ministerio del Trabajo, de 4-1-1983, mediante la cual se aprueba la estructura para la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.637 de 4-1-1983.

—Resolución Nº 113 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 31-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos, manejado mediante avances. *G. O.* Nº 32.637 de 4-1-1983.

—Resolución Nº 454 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 4-1-1983 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.637 de 4-1-1983.

—Resolución Nº 4.813 del Ministerio de la Defensa, de 7-1-1983, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.640 de 7-1-1983.

—Resolución Nº 206 del Ministerio de la Juventud, de 30-12-1982, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.640 de 7-1-1983.

—Resolución Nº 5 del Ministerio de Justicia, de 10-1-1983, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.641 de 10-1-1983.

—Resolución Nº 1 del Ministerio de Información y Turismo, de 3-1-1983, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 32.644 de 13-1-1983.

—Resolución s/n del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 24-1-1983, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.652 de 25-1-1983.

c. *Modificaciones y reprogramaciones presupuestarios*

—Resolución Nº 50 de la Oficina Central de Presupuesto de 31-1-1983 mediante la cual se aprueba el Instructivo Nº 3 que regula las solicitudes de modificaciones presupuestarias y las reprogramaciones de la ejecución del Presupuesto de Gastos de los Organismos del Poder Nacional para el ejercicio fiscal 1983. *G.O.* Nº 3.091 Extraordinario de 2-2-1983.

d. *Medidas de reajuste presupuestario*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 23-3-1983, mediante la cual se acuerda realizar las medidas de reajuste presupuestario que en ella se indica. *G.O.* Nº 32.693 de 25-3-1983.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 87 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 23-12-1982 mediante la cual se ordena la publicación de las Encuestas de Hogares por Muestreo a nivel Regional, correspondiente al segundo semestre de 1981. *G.O.* Nº 32.637 de 4-1-1983.

—Resolución Nº 89 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 12-1-1983 mediante la cual se determina la publicación en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo I del Anuario Estadístico de Venezuela 1980. *G.O.* Nº 32.643 de 12-1-1983.

—Resolución Nº 90 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 21-1-1983, mediante la cual se determina la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática del Tomo VIII del Anuario Estadístico de Venezuela 1980. *G.O.* Nº 32.650 de 21-1-1983.

—Resolución Nº 88 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 7-1-1983, mediante la cual se dispone la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática del Boletín de Indicadores de Coyuntura Nº 14, correspondiente al tercer trimestre de 1982. *G.O.* Nº 32.649 de 20-1-1983.

4. *Sistema de Personal*

A. *Normas Generales*

—Resolución Nº 13 de la Oficina Central de Personal, de 2-2-1983, mediante la cual se dispone la transcripción del Manual Descriptivo de Clases de Cargos. *G.O.* Nº 3.089 Extraordinaria de 2-2-1983.

B. *Normas del Personal de Servicio Exterior*

—Resolución Nº 8 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 14-1-1983, mediante la cual se acuerda el traslado de las representaciones diplomáticas, que forman parte del segundo grupo de la Tabla del Coeficiente de Costo de Vida del Personal del Servicio Exterior, al primer grupo de la misma tabla. *G.O.* Nº 32.648 del 17-1-1983.

5. *Sistema de Obras y Adquisiciones*

A. *Contratación de Obras Públicas*

—Decreto Nº 1.802, de 18-3-1983, mediante el cual se modifica el artículo 69 del Decreto Nº 2.189 de 7-6-1977 contenido de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras Públicas. *G.O.* Nº 3.111 Extraordinaria de 18-3-1983.

B. *Comisiones de Licitación*

—Resolución Nº G-355 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 31-1-1983, mediante la cual se crea el Comité de Licitaciones de Compras. *G.O.* Nº 32.657 de 1-2-1983.

—Resolución Nº 345 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 20-1-1983, mediante la cual se crea el Comité de Licitaciones de Compras, que tendrá a su cargo la realización de concursos privados y licitaciones públicas necesarias para la adquisición de leche para lactantes por parte del Despacho. *G.O.* Nº 32.649 de 20-1-1983.

—Resolución Nº G-364 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 8-3-1983, mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones de Compras, que tendrá a su cargo la realización de la licitación pública para la adquisición de medicina y materia prima para el Departamento de Elaboraciones Farmacéuticas. *G.O.* Nº 32.680 de 8-3-1983.

IV. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

—Resolución Nº PE/TA-1 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 26-1-1983, mediante la cual se ordena la publicación en la Gaceta Oficial del texto del Acuerdo Complementario de Cooperación Científica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de España. *G.O.* Nº 32.668 de 18-2-1983.

—Resolución Nº PE/TA-3 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 21-3-1983, mediante la cual se ordena la publicación del Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno del Reino de Dinamarca sobre Cooperación Económica e Industrial. *G.O.* Nº 32.692 de 24-3-1983.

—Convenio para establecer el Consejo Consultivo de Directores de Servicios Geológicos de Latinoamérica (reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.679 de 7-3-1983.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Policía Rural*

—Instructivo Nº 5, de 13-1-1983, mediante el cual se dictan las pautas a seguir por las Gobernaciones en relación a las invasiones de fundos y predios rústicos. *G.O.* Nº 32.644 de 13-1-1983.

B. *Régimen Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 24-1-1983, mediante la cual se dispone que los Ministerios, los Institutos Autónomos, los demás órganos del Gobierno Nacional, los Gobiernos Estadales y las Municipalidades, las Empresas del Estado y aquéllas en cuyo capital la participación gubernamental sea determinante, tienen el legítimo derecho de producir sobre su gestión la información que fuere necesaria a la ciudadanía. *G.O.* Nº 32.654 de 27-1-1983.

3. *Justicia*

A. *Régimen Penitenciario*

—Resolución Nº 4 del Ministerio de Justicia, de 6-1-1983, mediante la cual se crea el establecimiento penitenciario denominado Centro Penitenciario de Carabobo, con sede en la población de Tocuyito, Estado Carabobo. *G.O.* Nº 32.639 de 6-1-1983.

—Resolución Nº 6 del Ministerio de Justicia, de 10-1-1983, mediante la cual se elimina el establecimiento penitenciario denominado Internado Judicial de Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 32.642 de 11-1-1983.

B. *Sistema Registral*

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Justicia, de 13-1-1983, mediante la cual se pone en uso a partir del 1º de abril de 1983 el mecanismo registral, basado en fotocopia, de los instrumentos a protocolizar en las oficinas que a continuación se indican: Oficina Subalterna de Registro del Distrito Simón Rodríguez del Estado Anzoátegui, Oficina Subalterna de Registro del Distrito Cárdenas del Estado Táchira y Oficina Subalterna de Registro del Distrito San Cristóbal del Estado Táchira. *G.O.* Nº 32.648 de 19-1-1983.

—Resolución Nº 5 del Ministerio de Justicia, de 25-1-1983, mediante la cual se pone en uso, en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Zamora del Estado Miranda, el mecanismo registral basado en el fotocopiado de los instrumentos que se presentan para su registro ante esa Oficina. *G.O.* Nº 32.654 de 27-1-1983.

C. *Organización de Tribunales*

—Resolución Nº 218 del Consejo de la Judicatura, de 19-1-1983, mediante la cual se establece el calendario de guardias para los tribunales instructores con jurisdicción en el Departamento Libertador de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.673 de 25-2-1983 (Reimpresión por error de copia, *G.O.* Nº 32.682 de 10-3-1983).

V. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

—Código Orgánico Tributario. *G.O.* Nº 2.992 Extraordinaria de 3-8-1982. Este Código entró en vigencia 120 días después de su promulgación.

—Resolución Nº 001/83 del Ministerio de Hacienda, de 6-1-1983, mediante la cual se suprime el ítem 21.06.01.03, correspondiente a la "levadura seca para panificación", del Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982. *G.O.* Nº 32.649 de 20-1-1983.

—Resolución Nº 1.579 del Ministerio de Hacienda, de 27-1-1983, mediante la cual se establece que el Régimen de Arancel de Aduanas basado en la NABANDINA, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 2.965 de 11-6-1982, será administrado por los Ministerios de Hacienda, Fomento, Agricultura y Cría y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* Nº 32.654 de 27-1-1983.

—Resolución Nº 749 del Ministerio de Fomento, de 15-3-1983, mediante la cual se dispone que las solicitudes de exoneraciones totales o parciales de impuestos de importación que se especifican, deberán ser presentadas en el Formulario Nº DGS1-100/0183, el cual entrará en vigencia a partir del día 15 de marzo de 1983. *G.O.* Nº 32.685 de 15-3-1983.

2. Régimen de las Finanzas

A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambios

a. Decretos y Resoluciones Cambiarios

—Decreto Nº 1.840, de 20-2-1983, mediante el cual se faculta al Ministerio de Hacienda para que suscriba con el Banco Central de Venezuela un Convenio Cambiario suspendiendo la venta de divisas durante los días 21 y 22 de febrero del año en curso. *G.O.* Nº 3.099 Extraordinaria de 21-2-1983.

—Resolución Nº 83-02-01 del Banco Central de Venezuela, de 20-2-1983, mediante la cual se suspende hasta el martes 22-2-1983, inclusive, el comercio de divisas en el país por parte de los bancos, institutos de crédito y casas de cambio. *G.O.* Nº 32.669 de 21-2-1983.

—Decreto Nº 1.842, de 22-2-1983, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Hacienda para acordar, por convenios con el Banco Central de Venezuela, limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. *G.O.* Nº 32.670 de 22-2-1983.

—Decreto Nº 1.850, de 27-2-1983, mediante el cual se determinan los términos Deuda Pública Externa y Deuda Privada Externa, a los fines del artículo 2º del Decreto Nº 1.842 del 22-2-1983. *G.O.* Nº 3.102 Extraordinaria de 28-2-1983.

—Decreto Nº 1.851, de 27-2-1983, mediante el cual se determinan los términos: Gastos Corrientes del Poder Público en el exterior, importaciones de bienes y servicios esenciales por el Ejecutivo Nacional, gastos de estudiantes en el exterior a los fines del artículo 2º del Decreto Nº 1.842 de 22-2-1983. *G.O.* Nº 3.102 Extraordinaria de 28-2-1983.

—Decreto Nº 1.854, de 28-2-1983, mediante el cual se modifica el punto B del artículo 1º del Decreto Nº 1.850, de 27-2-1983, en relación a la deuda privada externa. *G.O.* Nº 32.674 de 28-2-1983.

—Decreto N° 1.855, de 28-2-1983, mediante el cual se determinan los términos: Deuda Pública Externa y Deuda Privada Externa, a los fines del artículo 2º del Decreto N° 1.842 del 22 de febrero de 1983. *G.O.* N° 32.674 de 28-2-1983.

—Decreto N° 1.928, de 26-3-1983, mediante el cual se modifican los artículos 2 y 6, referentes al establecimiento de un mismo tipo de cambio en los convenios cambiarios y a la distribución de divisas por parte del Banco Central de Venezuela, directamente o por intermedio de las instituciones financieras, y se elimina el artículo 7 referente a la facultad atribuida al Ministro de Hacienda para suscribir convenios. *G.O.* N° 3.119 Extraordinaria de 26-3-1983.

—Decreto N° 1.929, de 26-3-1983, mediante el cual se imprime íntegramente el texto del Decreto N° 1.842, del 22-2-1983, con las reformas y las eliminaciones allí introducidas y sustituyéndose las firmas y la fecha por las de este Decreto. *G.O.* N° 3.119 Extraordinaria de 26-3-1983.

—Decreto N° 1.930, de 26-3-1983, mediante el cual, a los fines del artículo 2º del Decreto N° 1.929 del 26-3-1983, se entenderá: por A- Deuda Pública Externa y B- Deuda Privada Externa. *G.O.* N° 3.119 Extraordinaria de 26-3-1983.

—Decreto N° 1.931, de 26-3-1983, mediante el cual se especifican los ingresos de divisas sujetas al Régimen de Cambios Diferenciales. *G.O.* N° 3.119 Extraordinaria de 26-3-1983.

b. *Convenios Cambiarios*

—Acuerdo entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, de 20-2-1983, mediante el cual el Banco Central de Venezuela queda autorizado para ordenar la suspensión del comercio de divisas en el país durante los días 21 y 22 de febrero del año en curso. *G.O.* N° 32.669 de 21-2-1983.

—Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela, de 28-2-1983, mediante el cual se acuerda que la totalidad de las divisas que obtenga el sector público, excluyendo las empresas del Estado sometidas a la Ley de Bancos, serán adquiridas exclusivamente por el Banco Central de Venezuela; que las empresas del sector petrolero y minero nacionalizado no podrán mantener depósitos en moneda en el exterior y que todos los créditos a su favor en moneda extranjera sobre plazas del exterior deberán ser cedidos o transferidos para su cobro al Banco Central de Venezuela; que las divisas originadas por las exportaciones del sector privado que sean ofrecidas al Banco Central de Venezuela serán adquiridas al tipo de cambio de Bs. 6 por dólar U.S.A.; que los precios de exportación deben estar calculados sobre la base de Bs. 4,30 por dólar U.S.A. y que se reconoce un mercado libre de divisas. Se dejan sin efecto los convenios bancarios anteriores. *G.O.* N° 3.102 Extraordinaria de 28-2-1983.

c. *Régimen organizativo de la administración de los cambios diferenciales*

—Decreto N° 1.848, de 27-2-1983, mediante el cual se crea una Comisión Asesora de Régimen de Cambios Diferenciales. *G.O.* N° 3.102 Extraordinaria de 28-2-1983.

—Decreto N° 1.915, de 11-3-1983, mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. *G.O.* N° 32.683 de 11-3-1983.

—Decreto N° 1.916, de 11-3-1983, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. Se deroga el Decreto N° 2.077 de 22-3-1977. *G.O.* N° 32.683 de 11-3-1983.

—Resolución Nº 1.632 del Ministerio de Hacienda, de 22-3-1983, mediante la cual se regula el otorgamiento por parte de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales de la autorización para la adquisición de divisas al tipo de cambio preferencial, requeridas para pagar el costo de las importaciones que pueden ser adquiridas a ese tipo de cambio. *G.O.* Nº 32.690 de 22-3-1983.

B. *Inversiones Extranjeras*

—Resolución Nº NG-01-83 del Ministerio de Hacienda, de 7-2-1983, mediante la cual se determina que los inversionistas extranjeros y las empresas receptoras de inversión extranjera están en la obligación de presentar anualmente, dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha de cierre del ejercicio económico de la empresa, los recaudos que en ella se indican. *G.O.* Nº 32.662 de 8-2-1983.

—Resolución Nº 1.610 del Ministerio de Hacienda, de 25-2-1983, mediante la cual se revoca la autorización para celebrar créditos o líneas de crédito externo a plazos de hasta 180 días a que se refiere el artículo 62 del Decreto Nº 2.442 de 8-11-1977 y, en consecuencia, dichos créditos externos deberán ser previamente autorizados y registrados ante la Superintendencia de Inversiones Extranjeras. *G.O.* Nº 32.675 de 1-3-1983.

C. *Mercado de Capitales*

—Resolución mediante la cual se dictan las “Normas relativas a la autorización de la publicidad para promocionar la venta de cuotas de participación o de derechos de uso en asociaciones o sociedades civiles con fines recreacionales, de esparcimiento o deportivos”. *G.O.* Nº 32.649 de 20-1-1983.

—Normas relativas a la autorización y registro de asesores de inversión en títulos valores ante la Comisión Nacional de Valores. *G.O.* Nº 32.662 de 8-2-1983.

3. *Régimen de la Industria*

—Resolución Nº 565 del Ministerio de Fomento, de 17-2-1983, mediante la cual se dictan Normas Generales sobre Programas de Adiestramiento y Desarrollo Tecnológico. *G.O.* Nº 32.668 de 18-2-1983.

4. *Régimen del Comercio*

a. *Congelación de Precios*

—Decreto-Ley Nº 1.849, de 27-2-1983, mediante el cual se dispone que a partir del lunes 28-2-1983 se mantienen en todo el territorio nacional, hasta por sesenta días continuos, los precios de todos los bienes y servicios. *G.O.* Nº 3.102 Extraordinaria de 28-2-1983.

—Decreto Nº 1.939, de 26-3-1983, mediante el cual se excluye el oro en todas sus presentaciones de la aplicación del Decreto Nº 1.849, de 27-2-1983, relativo a la medida de congelación de precios en bienes y servicios. *G.O.* Nº 32.696 de 30-3-1983.

b. *Regulación de Precios*

—Resolución conjunta Nº 532 y 70 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 9-2-1983, mediante la cual se declaran de primera necesidad los alimentos concentrados para animales y se fijan los precios máximos de venta al detal de los alimentos concentrados para aves. *G.O.* Nº 32.665 de 11-2-1983.

—Resolución conjunta Nº 533 y 71 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 9-2-1983, mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios a ser pagados a nivel de productores de los pollos, cerdos y huevos, y se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de la carne de pollo, de la carne de cerdo y de los huevos. *G.O.* Nº 32.665 de 11-2-1983.

—Resolución conjunta Nº 727 y 122 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 11-3-1983, mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público para el café industrializado y procesado. *G.O.* Nº 32.684 de 14-3-1983.

5. Régimen del Comercio Exterior

a. Régimen cambiario de las importaciones

—Resolución Nº 1.616 del Ministerio de Hacienda, de 2-3-1983, mediante la cual se declaran bienes esenciales a los fines de su importación, los que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.676 de 2-3-1983.

—Resolución Nº 1.617 del Ministerio de Hacienda, de 5-3-1983, mediante la cual se declaran bienes esenciales a los fines de su importación, los que en ella se especifican. *G.O.* Nº 3.105 Extraordinaria de 7-3-1983.

—Resolución Nº 1.640 del Ministerio de Hacienda, de 24-3-1983, mediante la cual se establecen limitaciones a la importación de las mercancías en ésta indicadas, prohibiendo la importación de algunas y reservando al Estado la importación de otras. Esta resolución es aplicable al Puerto Libre de la Isla de Margarita hasta tanto se dicten normas específicas destinadas a éste. *G.O.* Nº 3.118 Extraordinaria de 25-3-1983.

—Resolución Nº 1.641 del Ministerio de Hacienda, de 24-3-1983, mediante la cual se somete a autorización previa y determinación de cupo las mercancías importadas que en ella se indican. *G.O.* Nº 3.118 Extraordinaria de 25-3-1983.

—Resolución Nº 1.643 del Ministerio de Hacienda, de 30-3-1983, mediante la cual se establece el régimen especial para el ingreso al Puerto Libre de la Isla de Margarita, de mercancías de prohibida importación o reservada importación al Estado, a través de un sistema de asignación de cupos a los importadores legalmente establecidos en dicho Puerto. *G.O.* Nº 3.121 Extraordinario de 30-3-1983.

b. Valores de importación

—Resolución conjunta Nº 1.534 y 13 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas, de 17-1-1983, mediante la cual se establecen los valores F.O.B., puerto venezolano de embarque, por unidad de hierro natural contenida en la tonelada métrica, de acuerdo con las siguientes normas: 1) Tipos de minerales. 2) Ajustes. 3) Ventas en mercados competitivos o de carácter promocional. 4) Publicación de modificaciones. 5) Exportación de nuevos tipos de minerales. *G.O.* Nº 32.648 de 19-1-1983.

—Resolución Nº 1.588 del Ministerio de Hacienda, de 4-2-1983, mediante la cual se establecen los precios oficiales C.I.F. para la importación de televisores a color de 13, 19 y 25 pulgadas con y sin control remoto. *G.O.* Nº 32.661 de 7-2-1983.

6. Régimen de Energía y Minas

—Resoluciones del Ministerio de Energía y Minas mediante las cuales se determinan áreas geográficas en que ejercerán sus actividades las compañías Maravén, S.A., S.A. Menevén, Lagovén, S.A. y Corpovén, S.A. *G.O.* Nº 3.088 Extraordinaria de 1-2-1983.

7. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Nº 150 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 23-3-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento de Carreras del Hipódromo Nacional de Valencia. *G.O.* Nº 3.116 Extraordinaria de 23-3-1983.

—Resolución Nº 6 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 10-1-1983, mediante la cual se determina que las payuelas de semen producidas por el Ministerio de Agricultura y Cría y distribuidas a través de los bancos de semen serán suministradas a los ganaderos al precio de Bs. 10 cada una. *G.O.* Nº 32.641 de 10-1-1983.

—Resolución conjunta s/n y Nº 38 de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría, de 21-1-1983, mediante la cual se establece en 75.000 TM el cupo de producción de melaza destinado a los ganaderos para el período de producción correspondiente a la época septiembre 1982 - agosto 1983. *G.O.* Nº 32.650 de 21-1-1983.

—Resolución Nº 107 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 3-3-1983, mediante la cual se dispone que los servicios de certificación de plantas cítricas serán prestados a los productores a los precios que a continuación se indican: Bs. 100,00 por concepto de inscripción; Bs. 1,75 por derecho de certificación de cada planta. *G.O.* Nº 32.677 de 3-3-1983.

—Resolución Nº 106 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 3-3-1983, mediante la cual se dictan las Normas para el funcionamiento de viveros que se dediquen a la producción de semillas y plantas cítricas certificadas. *G.O.* Nº 32.680 de 8-3-1983.

VI. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Normas complementarias sobre la organización y funcionamiento de la comunidad educativa. *G.O.* Nº 32.681 de 9-3-1983.

—Resolución Nº 12 del Ministerio de Educación, de 19-1-1983, mediante la cual se dictan las pautas generales que definen la política del Estado venezolano para la formación profesional de la docencia, a través de las cuales se concretiza el operativo de la Ley Orgánica de Educación de llevar la formación de los docentes a nivel de educación superior. *G.O.* Nº 3.085 Extraordinaria de 24-1-1983.

—Resolución Nº 427 del Ministerio de Educación, de 29-12-1982, mediante la cual se autoriza la creación de la mención de Telecomunicaciones de la especialidad de Electrónica Industrial, en el Instituto Universitario de Tecnología Agro-Industrial, con sede en San Cristóbal. *G.O.* Nº 32.636 de 3-1-1983.

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Educación, de 4-1-1983, mediante la cual se autoriza a los Institutos Universitarios Pedagógicos, que en ella se indican, para ofrecer en el ciclo de postgrado, Maestría en Educación Superior, las siguientes menciones: Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Barquisimeto: Do-

cencia Universitaria, Supervisión Educativa, Administración Educativa, Estudios Sociales, Investigación Educativa y Orientación; Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Maturín: Administración de la Educación Superior. Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Maracay: Docencia Universitaria, Administración Educativa, Lingüística y Matemática. *G.O.* Nº 32.638 de 5-1-1983.

—Resolución Nº 426 del Ministerio de Educación, de 29-12-1982, mediante la cual se autoriza la creación de la mención de Telecomunicaciones de la especialidad de Electricidad en el Instituto Universitario de Tecnología, con sede en la Región Capital. *G.O.* Nº 32.636 de 3-1-1983.

2. *Sanidad*

—Decreto Nº 1.798, de 20-1-1982, mediante el cual se dictan las Normas sobre clasificación de establecimientos de atención médica del subsector público. *G.O.* Nº 32.650 de 21-1-1983.

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 23-2-1983, mediante la cual se prohíbe en todo el territorio nacional la producción, fabricación, importación, almacenamiento, tenencia, expendio y uso de la substancia metacualona. *G.O.* Nº 32.677 de 3-3-1983.

—Resolución conjunta Nº G-357 y 471 de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 10-2-1983, mediante la cual se determina que se considera como desecho a cualquier material sólido, líquido, semisólido o gaseoso, resultante de operaciones industriales, comerciales, minerales o agrícolas, el cual no ha de ser utilizado o reutilizado, recuperado o reciclado. *G.O.* Nº 32.677 de 3-3-1983.

3. *Cultura*

—Decreto Nº 1.785, de 7-1-1983, mediante el cual se crea el Museo del Grabado "El Libertador", el cual funcionará en la ciudad de Caracas, en el edificio sede del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 32.640 de 7-1-1983.

VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Vivienda*

—Resolución Nº 164 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 20-1-1983, mediante la cual se dicta el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Barinitas, Distrito Bolívar del Estado Barinas. *G.O.* Nº 3.108 Extraordinaria de 15-3-1983.

—Resolución Nº 170 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 9-2-1983, mediante la cual se dicta el Plan Rector de Desarrollo Urbano de San Joaquín, Mariara, Distrito Guacara y Diego Ibarra del Estado Carabobo. *G.O.* Nº 3.109 Extraordinaria de 15-3-1983.

—Resolución Nº 173 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 3-3-1983, mediante la cual se dicta el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el sector Panamericana - Los Teques, Distrito Guaicaipuro, Estado Miranda. *G.O.* Nº 3.110 de 17-3-1983.

—Resolución conjunta Nº 1.575 y 165 de los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Urbano, de 25-1-1983, mediante la cual se fijan las variables que definen el monto de los desembolsos que constituirán los aportes del Estado y el de los pagos que tendrá a su cargo el beneficiario del subsidio durante el plazo previsto para la cancelación del crédito hipotecario de primer grado. *G.O.* Nº 32.653 de 26-1-1983.

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

—Decreto Nº 1.804, de 20-1-1983, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas sobre regulación de las actividades que impliquen destrucción de vegetación con fines agropecuarios. *G.O.* Nº 32.652 de 25-1-1983.

—Resolución conjunta Nº 1.167 y 429 de los Ministerios de Energía y Minas y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 11-11-1982, mediante la cual se dictan las Normas y especificaciones para el otorgamiento de la autorización preventiva de riesgos ambientales en explotaciones de minerales metálicos y no metálicos. *G.O.* Nº 3.086 Extraordinaria de 24-1-1983.

3. *Régimen de las Comunicaciones*

—Resolución Nº 44 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 2-2-1983, mediante la cual se fija en Bs. 35 la tarifa para el envío de señales de cómputo a centrales telefónicas privadas, así como a suscriptores no residenciales que prestan servicios públicos a la comunidad. *G.O.* Nº 32.658 de 2-2-1983.

4. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Transporte Terrestre*

—Resolución Nº 187 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 25-3-1983, mediante la cual serán provistos de placas identificadoras los vehículos destinados a prestar el servicio público de transporte de turistas. *G.O.* Nº 32.695 de 29-3-1983.

B. *Transporte Aéreo*

—Resolución Nº 186 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 25-3-1983, mediante la cual se abre al tráfico aéreo interno el helipuerto privado denominado Centro Miranda. *G.O.* Nº 32.695 de 29-3-1983.

Comentarios Legislativos

RECIENTES REGULACIONES SOBRE CONTROL DE PRECIOS

Allan R. Brewer-Carías

SUMARIO

I. LA REGULACION DE PRECIOS Y EL CONTROL DE LOS PRECIOS

1. *La regulación de precios de bienes y servicios declarados de primera necesidad.* 2. *El precio de venta al público.*

II. LA AMPLIACION DEL CONTROL DE PRECIOS DE BIENES NO DECLARADOS COMO DE PRIMERA NECESIDAD Y LOS AUMENTOS DE PRECIOS (RESOLUCION Nº 3.303)

1. *El principio general: aumento después de un mes.* 2. *Los requerimientos de información.* 3. *Excepción al principio: aumentos después de 4 meses.* 4. *Los aumentos, sin autorización, por el solo transcurso del tiempo.* 5. *El momento de la vigencia de los aumentos de precio.*

III. LA CONGELACION DE PRECIOS DE FEBRERO DE 1983 Y SU INCIDENCIA EN EL REGIMEN DE LOS AUMENTOS DE PRECIOS (DECRETO-LEY Nº 1.849)

1. *El régimen del Decreto-Ley: el principio y la excepción.* 2. *El ámbito de aplicación del Decreto-Ley.*

IV. EL NUEVO REGIMEN DE REGULACION Y CONTROL DE PRECIOS (DECRETO-LEY Nº 1.971)

1. *El régimen general de regulación y control de precios.* A. *Las competencias genéricas del Ministro de Fomento en la fijación de precios.* B. *La fijación obligatoria de precios de nuevos bienes o servicios.* 2. *El régimen general de congelación de precios y sus aumentos.* 3. *El silencio administrativo positivo en las autorizaciones concernientes a fijación o aumento de precios.* 4. *Las limitaciones a las decisiones empresariales sobre discontinuación en la producción de bienes o prestación de servicios.* 5. *El fomento y regulación de la producción de bienes genéricos sin marcas.* 6. *La prohibición de actividades distorsionadoras del mercado.* 7. *El régimen sancionario.*

Con motivo de las medidas cambiarias adoptadas a partir del 18 de febrero de 1983, y a los efectos de evitar que las mismas tuvieran una repercusión inmediata en los precios de los bienes y servicios, se ha establecido una serie de regulaciones sobre el establecimiento y control de precios, que han modificado sustancialmente el régimen que estaba vigente, básicamente, en virtud de la Ley de Protección al Consumidor. En particular, el nuevo régimen está establecido en el Decreto-Ley Nº 1.971 de 18-4-83, y que entró en vigencia el 29-4-83, una vez que cesó la vigencia del Decreto-Ley Nº 1.849 de 27 de febrero de 1983, sobre congelación de precios.

En las presentes notas nos interesa destacar los aspectos más relevantes de dicho régimen.

I. LA REGULACION DE PRECIOS Y EL CONTROL DE LOS PRECIOS

La Ley de Protección al Consumidor de 1974 estableció en el país un sistema de regulación de precios de los artículos declarados como de primera necesidad, en sustitución del régimen de emergencia que regulaba el viejo Decreto-Ley Nº 176 de 15-08-44, y previó, además, el principio general del control de los precios, por la exigencia de su impresión en los productos (P.V.P.).

1. *La regulación de precios de bienes y servicios declarados de primera necesidad*

En efecto, la Ley de Protección al Consumidor regula la competencia del Ministerio de Fomento para establecer precios máximos para los bienes y servicios *declarados como de primera necesidad*, los cuales deben mantenerse en vigor en tanto las condiciones del mercado determinen su conveniencia (art. 5). Se estableció, así, la posibilidad de la regulación de precios de bienes y servicios que hubiesen sido determinados, expresamente, mediante Resolución del Ministerio *como de primera necesidad*, es decir, *como esenciales a la vida de la población o como de consumo masivo* (art. 2). Esta regulación de precios consiste en la fijación de los precios *máximos* para tales bienes y servicios.

La Ley, por supuesto, no estableció, en forma alguna, potestad de regulación de precios respecto de artículos no declarados como de primera necesidad, lo cual ahora sí se prevé en el Decreto-Ley Nº 1.971 de 18-4-83.

2. *El P.V.P.*

En todo caso, sea que se trate de bienes declarados como de primera necesidad o no declarados como tales, el artículo 8 de la Ley de Protección al Consumidor establece la obligación general para productores o importadores, de imprimir en el cuerpo del producto o en el envase o envoltorio, entre otras menciones, el precio máximo de venta al consumidor final. Para la determinación de este precio, señala la Ley, el productor o importador debe tener en cuenta los rendimientos del capital invertido, los costos, los riesgos y las necesidades de reposición, sin perjuicio de las revisiones que pueda efectuar el Ejecutivo Nacional sobre *tales rubros* y sobre las condiciones generales de comercialización, financiamiento, servicios y garantías.

II. LA AMPLIACION DEL CONTROL DE PRECIOS DE BIENES NO DECLARADOS COMO DE PRIMERA NECESIDAD Y LOS AUMENTOS DE PRECIOS (RESOLUCION Nº 3.303)

Mediante Resolución Nº 3.303, de 19-08-81, el Ministerio de Fomento se auto-extendió, en forma indirecta, su potestad interventora en los precios de bienes y servicios *no declarados* como de primera necesidad, con lo cual se extralimitó respecto de lo que preveía y permitía la Ley de Protección al Consumidor. Esta Resolución, sin duda, era inconstitucional, pues vulneraba la libertad económica al establecer limitaciones a la misma, no autorizadas en ley alguna. Por ello, la Resolución había sido atacada de inconstitucionalidad por ante la Corte Suprema de Justicia. En todo caso, la Resolución mencionada fue derogada expresamente por el Decreto-Ley Nº 1.971 de 18-4-83, que se comenta más adelante, corrigiéndose así, formalmente, los vicios de inconstitucionalidad que tenía. Sin embargo, a pesar que haya sido derogado, por su importancia, estimamos que debe aclararse su contenido.

1. *El principio general: aumento después de un mes*

En primer lugar, la Resolución Nº 3.303 estableció el principio general de que la modificación de precios de bienes y servicios que no hubieran sido declarados como de primera necesidad, no podía realizarse libremente, por los productores e importadores, sino que para ello había una *limitación*, aun cuando sólo de carácter *temporal*: éstos debían, previamente, *participar la modificación* de precios a la Dirección General Sectorial de Comercio del Ministerio de Fomento, por lo menos con *un mes de anticipación* a su puesta en vigencia (Art. 1).

Es decir, la modificación de precios podía hacerse por los productores e importadores de bienes y servicios que no hubieran sido declarados como de primera necesidad, sólo después de un mes de la *participación* que se hiciera al Ministerio de Fomento, de la modificación propuesta. No se establecía, por tanto, un régimen de autorizaciones ni de fijación de precios por el Ministerio, sino sólo de participación previa al mismo, de las modificaciones de precios por parte de productores e importadores.

2. *Los requerimientos de información*

En segundo lugar, se estableció la posibilidad de que la Dirección Sectorial de Comercio requiriera de los importadores o productores de bienes y servicios no declarados como de primera necesidad cuyos precios se propusieran aumentar, un informe contentivo de los elementos que habían tomado en consideración para plantear el aumento del precio máximo de venta al público (P.V.P.) que se proyectaba realizar, previendo, además, la obligación de éstos de presentar esa información al Ministerio. En esa justificación económica se debía dar una información pormenorizada de la estructura de costo del producto o servicio en base a los formularios o instructivos que estableciera la Dirección General Sectorial de Comercio. (Art. 2).

Este requerimiento de información podía hacerse por la mencionada Dirección General, a través de un aviso oficial o por oficio dirigido a los productores e importadores, o prestadores de servicios, o a las cámaras o asociaciones que los agrupasen.

3. *Excepción al principio: aumentos después de 4 meses*

En tercer lugar, para el supuesto indicado de solicitud de información, la Resolución Nº 3.303 extendía la *limitación temporal* para realizar el aumento, hasta un lapso de *cuatro meses*, en lugar del mes antes mencionado. A tal efecto, el artículo 3º disponía que los productores o importadores de bienes y los prestadores de servicios *de quienes se requiriera información*, no podían expender los bienes que produjeran o los servicios que prestaran, *con los nuevos precios, antes del lapso de 4 meses*, contados a partir de la recepción, por parte de la Dirección General Sectorial de Comercio, de todos los documentos o recaudos *exigidos* por ésta.

Dentro de este lapso, sin embargo, el Ministerio debía revisar los informes y demás recaudos presentados, pudiendo imponerse una *prórroga de dos meses* más, siempre y cuando se dejase constancia de las circunstancias excepcionales que la motivaban.

En todo caso, si el estudio se concluía antes del lapso previsto, el Ministerio debía notificar a la parte interesada a fin de que ésta procediera a *poner en vigencia* los nuevos precios.

4. *Los aumentos, sin autorización, por el solo transcurso del tiempo*

Del régimen anterior, resultaba entonces lo siguiente: los productores o importadores de los bienes y servicios *que no hubieran* sido declarados como de primera necesidad, podrían aumentar los precios máximos de venta al público de sus bienes, pero sometidos exclusivamente a *una limitación temporal*: debían *participar* el aumento propuesto al Ministerio de Fomento, y los nuevos precios aumentados sólo podían entrar en vigencia un mes después de participar el aumento al Ministerio de Fomento.

Sin embargo, si este organismo les requería informaciones adicionales —que aquéllos estaban obligados a suministrar—, el aumento de precio sólo podía hacerse 4 meses después de entregar dicha información, lapso que podía ser prorrogado por 2 meses más. Antes del vencimiento de estos lapsos, sin embargo, el Ministerio, si concluía su estudio, podía notificarlo a los productores o importadores a fin de que éstos procedieran a poner en vigencia los nuevos precios.

No se preveía en la Resolución 3.303 de 19-08-81, como se dijo, ningún régimen autorizatorio respecto del aumento de precios de bienes que no hubieran sido declarados como de primera necesidad ni, por tanto, solicitud alguna que los interesados debían formular ante el Ministerio de Fomento.

5. *El momento de la vigencia de los aumentos de precio*

De todo el régimen anterior resultaba que el momento de la entrada en vigencia de los *aumentos* de precios de bienes y servicios, era el siguiente:

1. Si se trataba de bienes declarados como de primera necesidad, cuyo precio se había regulado, los aumentos sólo podían ser establecidos por el Ministerio de Fomento, en nuevas regulaciones. Por tanto, la vigencia de los aumentos de precios, en este caso, coincidía con la publicación de la respectiva Resolución de regulación.

2. Si se trataba de bienes que *no se habían declarado* como de primera necesidad, el aumento de precio podía entrar en vigencia al finalizar los lapsos previstos en la Resolución Nº 3.303, es decir, un mes después de la participación, o cuatro meses después de entregar los recaudos requeridos, o después de los dos meses de prórroga que podían preverse. Antes del vencimiento de estos últimos lapsos, el aumento de precio podía entrar en vigencia, si el Ministerio concluía su estudio y lo notificaba a los interesados.

III. LA CONGELACION DE PRECIOS DE FEBRERO DE 1983 Y SU
INCIDENCIA EN EL REGIMEN DE LOS AUMENTOS DE PRECIOS
(DECRETO-LEY Nº 1.849)

El Decreto-Ley Nº 1.849 de 27-02-83, dictado en base a la restricción a la libertad económica establecida por Decreto Nº 674 de 08-01-62 ratificado por Acuerdo del Congreso de fecha 06-04-62, estuvo basado en la consideración de "que es deber del Ejecutivo Nacional proteger al consumidor e impedir que el Régimen de Cambios Diferenciales pueda ser indebidamente utilizado con fines especulativos". En tal virtud, se estableció una congelación de los precios *de todos los bienes y servicios, regulados o no*.

1. *El régimen del Decreto-Ley: el principio y la excepción*

En primer lugar, el artículo 1º estableció, como principio general, que a partir del lunes 28-02-83, se debían mantener en todo el territorio nacional, hasta por 60 días continuos, los precios de todos los bienes y servicios, regulados o no, los cuales no podían exceder *los niveles vigentes para el día 18-02-83*. En consecuencia, la calidad y cantidad de las diferentes unidades de bienes y servicios, así como los plazos de venta y descuentos vigentes para el 18-02-83, a partir de la publicación del Decreto-Ley en la Gaceta Oficial, *no podían alterarse* en perjuicio de los consumidores.

En segundo lugar, estableció una excepción al régimen de congelación de precios, para "los niveles de precios de bienes y servicios cuya modificación fue solicitada al Ministerio de Fomento antes del 19 de febrero del presente año", en cuyo caso esos niveles de precio podían ser determinados por Resolución del Ministerio de Fomento.

De estas dos normas del Decreto-Ley resulta claramente establecido lo siguiente: En primer lugar, que los niveles de precios congelados por el lapso indicado, eran los "*vigentes para el día 18-02-83*", los cuales no podrían alterarse a partir del 28-02-83, fecha de publicación del Decreto-Ley en Gaceta Oficial; y, en segundo lugar, que sólo podía ocurrir una alteración de los niveles de precios de bienes y servicios, mediante expresa Resolución del Ministerio de Fomento, cuando la "*modificación*" de los mismos hubiera sido "*solicitada*" ante el mismo Ministerio de Fomento antes del 19-02-82.

2. *El ámbito de aplicación del Decreto-Ley*

Debe precisarse, en todo caso, a los efectos de determinar con exactitud el ámbito de aplicación de este Decreto-Ley, qué eran, a sus efectos, precios "*vigentes*" para el 18-02-82, y cuándo se requería una "*solicitud*" de "*modificación*" de precios ante el Ministerio de Fomento.

En primer lugar, en cuanto a los niveles de precios vigentes para el 18-02-82, éstos eran: en primer lugar, por supuesto, los establecidos en las Resoluciones de regulación de precios respecto de los artículos declarados como de primera necesidad; y, en segundo lugar, respecto de los artículos que *no habían sido declarados de primera necesidad*, los niveles de precios existentes para ese momento, sea porque eran los que efectivamente estaban en vigencia, por decisión de las empresas, sea porque, participado un aumento de precios al Ministerio, habían transcurrido las limitaciones temporales antes del 18-02-82, permitiéndose en consecuencia la vigencia de los aumentos.

En segundo lugar, en cuanto al régimen de excepción que preveía el Decreto-Ley relativo a la "*modificación*" de niveles de precios que hubiese sido "*solicitada*" al Ministerio de Fomento, mencionada en el artículo 2º del Decreto-Ley y que podría permitir la modificación, a pesar de la congelación, por Resolución del Ministerio, debe señalarse que esa "*solicitud*" de modificación sólo podía referirse, en el ordenamiento legal vigente, para el momento, a los precios regulados de bienes declarados como de primera necesidad.

En forma alguna esa norma podía referirse a los supuestos de aumentos de precios previstos en la Resolución N° 3.303 referentes a bienes que no habían sido declarados como de primera necesidad, pues en esa Resolución no se preveía "*solicitud*" alguna para modificar precios, sino sólo una participación. La consecuencia de ello es que el aumento, consecuencia de la participación, era un derecho del productor

limitado sólo temporalmente; en cambio, si se hubiese tratado de una solicitud, la modificación sólo procedería mediante un acto autorizatorio, el cual no estaba previsto en el ordenamiento respecto de los precios de bienes no declarados como de primera necesidad.

Por otra parte, en ningún caso podría interpretarse que el artículo 2 del Decreto-Ley Nº 1.849 de 27-02-83 persiguió establecer un régimen autorizatorio donde antes no lo había, sino que más bien se refería al régimen que estaba vigente y, como se dijo, en ese, el único supuesto de "solicitud" de modificación se plantearía respecto de los bienes declarados como de primera necesidad, con precios regulados por Resolución, a los efectos de su modificación por otra Resolución. En estos casos, la excepción del artículo 2º del Decreto Nº 1.849 de 27-02-83, se refería a la posibilidad de modificación, a pesar de la congelación, pero sólo respecto de los bienes con precios regulados, por haber sido declarados como de primera necesidad.

IV. EL NUEVO REGIMEN DE REGULACION Y CONTROL DE PRECIOS (DECRETO-LEY Nº 1.971)

Mediante Decreto-Ley Nº 1971 de 18 de abril de 1983, dictado en virtud de la restricción de la garantía económica, es decir, "de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del Decreto Nº 674 de fecha 8 de enero de 1962, publicado en Gaceta Oficial Nº 26.746 del 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de la República del 6 de abril de 1962, publicado en la Gaceta Oficial Nº 26.821 del 7 de abril del mismo año", el presidente de la República estableció un nuevo régimen de regulación y control de precios. A tal efecto se basó en la "consideración de que debía garantizar a la población el normal abastecimiento de bienes y servicios, en condiciones razonables de precios y de comercialización, así como evitar brotes especulativos y de acaparamiento".

Mediante este Decreto-Ley, que corrige formalmente los vicios de inconstitucionalidad de la Resolución Nº 3.303 de 19-08-81, a la cual deroga expresamente, se estableció un sistema denominado de "administración de precios" que modifica el régimen general vigente, establecido en la Ley de Protección al Consumidor. Los aspectos más relevantes de este nuevo régimen se comentan a continuación.

1. *El régimen general de regulación y control de precios*

El Decreto-Ley Nº 1.971, en efecto, establece un régimen general de regulación de precios para "toda clase de bienes y servicios", con lo cual modifica y amplía el régimen de la Ley de Protección al Consumidor que autorizaba el control y regulación de precios sólo sobre los bienes y servicios declarados previamente como de primera necesidad.

Este régimen general se refiere a la atribución general de competencia del Ministro de Fomento en la fijación de precios; y a la fijación obligatoria de precios de nuevos bienes o servicios.

A. *Las competencias genéricas del Ministro de Fomento en la fijación de precios*

En efecto, el Decreto-Ley Nº 1.971 establece, en su artículo 1º, una competencia general del "Ministro de Fomento" para dictar "las disposiciones necesarias para impedir la indebida elevación de los precios de toda clase de bienes y servicios".

De acuerdo a la Constitución (Art. 96) debe ser "la ley" la que "dictará normas para impedir... la indebida elevación de los precios" por lo que es, a todas luces excesiva la "delegación" que por vía de Decreto-Ley el Presidente hace al "Ministro de Fomento" para adoptar "las disposiciones necesarias" para impedir la indebida elevación de los precios. Si esto fuera efectivo el poder discrecional que se atribuiría al Ministro de Fomento sería incompatible con el régimen constitucional de la economía. El artículo 1º del Decreto-Ley, sin embargo, señala que el Ministro de Fomento:

A tal efecto podrá:

1. Fijar máximos o únicos de venta a cualquier nivel de comercialización, en todo o parte del territorio nacional;
2. Establecer condiciones de comercialización.

Con esta atribución de competencias, la base del régimen de la Ley de Protección al Consumidor de 1974 y, antes, del régimen de emergencia de los años cuarenta se modifica radicalmente: el Ejecutivo Nacional no sólo tiene competencia para fijar precios de bienes o servicios previamente declarados como de primera necesidad, sino de "toda clase de bienes y servicios", en cualquier forma: precios máximos o precios únicos de venta, a cualquier nivel de comercialización (a nivel del productor, del distribuidor o del consumidor final, por ejemplo) y en todo o en parte del territorio nacional.

B. *La fijación obligatoria de precios de nuevos bienes o servicios*

Pero, además, el Decreto-Ley establece con carácter general que los productores e importadores de bienes, y quienes presten servicios deberán solicitar del Ministerio de Fomento autorización "para la fijación del precio de nuevos bienes o servicios" (Art. 2, Ord. 2º).

En consecuencia, no se puede comercializar un nuevo bien ni prestar un nuevo servicio sin que previamente se haya obtenido autorización del Ministerio de Fomento para fijar los precios de los mismos.

2. *El régimen general de congelación de precios y sus aumentos*

Pero, además, el Decreto-Ley prevé un sistema indirecto de congelación de precios al establecer, para poder ser éstos aumentados, un régimen general de autorizaciones del Ministerio de Fomento (Art. 2º, Ord. 1º).

Por lo tanto, no sólo los precios de los nuevos bienes o servicios deben ser fijados con autorización del Ministerio de Fomento, sino que "todo aumento de precios por los productores e importadores de bienes y por quienes presten servicios deberá ser realizado con autorización del Ministerio de Fomento", que debe ser solicitada.

3. *El silencio administrativo positivo en las autorizaciones concernientes a fijación o aumento de precios*

En los casos de solicitudes para obtener autorizaciones para aumentos de precios o fijación de precios de nuevos bienes o servicios, el Decreto-Ley establece en su artículo 3º que "el Ministerio de Fomento deberá responder las solicitudes de fijación o aumento de precios en un plazo improrrogable de noventa (90) días conti-

nuos”, agregando que “si no hubiere respuestas dentro de ese lapso, se considerará autorizado el precio propuesto, sin perjuicio de que el Ministerio pueda establecer otro posteriormente”.

En esta forma, una disposición de rango legal ha previsto efectos positivos al silencio administrativo, lo cual contrasta con el principio general establecido en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prevé los efectos negativos o denegatorios del silencio administrativo.

En todo caso, a pesar de estos efectos positivos del silencio administrativo que conducen a que la autorización para la fijación o aumento de precios se entienda otorgada por el transcurso del tiempo, el Decreto-Ley permite al Ministerio de Fomento, con posterioridad, fijar otro precio a los bienes o servicios. Por tanto, con el transcurso del tiempo y los efectos positivos del silencio, el Ministerio de Fomento no pierde su competencia para fijar los precios.

4. *Las limitaciones a las decisiones empresariales sobre discontinuación en la producción de bienes o prestación de servicios*

El Decreto-Ley, además, establece una limitación general a la libertad económica, en el sentido de que las empresas no pueden libremente discontinuar la fabricación de bienes o la prestación de servicios, sino que ello se somete a la obtención de una autorización que debe otorgar el Ministerio de Fomento, en cuyo caso también se prevé el silencio administrativo con efectos positivos.

En efecto, el artículo 4º del Decreto-Ley Nº 1971 establece lo siguiente:

“Art. 4º Para discontinuar la fabricación de bienes o la prestación de servicios, deberá solicitarse autorización razonada al Ministerio de Fomento, por lo menos con 90 días continuos de anticipación a la fecha propuesta de cesación de la fabricación o prestación. Si no hubiere respuesta dentro de ese lapso, se considerará autorizada la solicitud”.

Sin duda, esta limitación es de las más importantes previstas en el ordenamiento jurídico a la libertad de industria, y sus repercusiones en la producción industrial o en las empresas de servicios, serán de gran importancia.

5. *El fomento y regulación de la producción de bienes genéricos sin marca*

A los efectos de limitar los aumentos de precios de productos derivados del pago de royalties por el uso de marcas comerciales, el Decreto-Ley expresamente prevé que “El Ministerio de Fomento estimulará y regulará la elaboración de productos genéricos sin marca comercial”. (Art. 9).

6. *La prohibición de actividades distorsionadoras del mercado*

El Decreto-Ley, por último, establece una norma genérica que recoge la orientación de la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 1947, y la Ley de Protección al Consumidor, y que prevé una prohibición general de actividades que puedan distorsionar el mercado.

El artículo 5º, en efecto, prevé que “el acaparamiento y cualquier forma de especulación tendiente a encarecer los bienes y servicios, quedan expresamente pro-

hibidos, al igual que toda acción orientada a restringir sustancialmente su oferta, circulación o distribución”.

Esta prohibición, en todo caso, está formulada de una manera excesivamente difusa, pues deja amplio margen a la autoridad administrativa para determinar qué debe entenderse por “cualquier forma de especulación tendiente a encarecer los bienes y servicios” o cuáles son acciones orientadas “a restringir sustancialmente” la oferta, circulación o distribución de bienes. Esto tiene particular importancia, por el régimen sancionatorio del Decreto-Ley.

7. El régimen sancionatorio

El Decreto-Ley, en su artículo 6, para las infracciones a su texto y a las Resoluciones que se dicten para su ejecución, establece las siguientes sanciones administrativas:

1. Multa entre Bs. 500 y Bs. 500.000.
2. Cierre del establecimiento hasta por seis meses.

Estas sanciones deben ser impuestas por la Superintendencia de Protección al Consumidor (Art. 8º), y a los efectos de limitar la discrecionalidad administrativa, el artículo 7 del Decreto-Ley exige que la Superintendencia tome en cuenta “los principios de equidad, proporcionalidad, racionalidad y especialmente:

1. La dimensión económica de la empresa, negocio o explotación, incluidas las atendidas por el núcleo familiar;
2. La gravedad y los efectos socio-económicos de la infracción;
3. La reincidencia”.

Se trata de una norma limitativa del poder discrecional, que se inscribe en la orientación del artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en los criterios doctrinales que hemos propugnado hace años.

Por último, en cuanto al procedimiento para la imposición de las sanciones, la Superintendencia de Protección al Consumidor debe seguir el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Primer Trimestre de 1983 **

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuestos Nacionales*. A. Competencia de los Administradores de Rentas. B. Impuestos sobre la Renta. a. Reparos. b. Prescripción. 2. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio*.
- II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Reglamentos*. A. Reglamentos de los Institutos Autónomos. 2. *El Procedimiento Administrativo*. A. Naturaleza del desarrollo ante las Comisiones Tripartitas. B. Interesados. a. Carácter. b. Audiencia del interesado: el derecho a ser oído y a la defensa. c. Pruebas. 3. *Los Actos Administrativos*. A. Noción. a. Producción de efectos. b. Definitividad. B. Motivación. C. Vigencia. D. Vicios. a. Ilegalidad. b. Vicios de incompetencia. c. Abuso de Poder. d. Vicios de la causa: falso supuesto. e. Desviación de Poder. f. Violación de la cosa juzgada. g. Vicios del procedimiento. 4. *Los Recursos Administrativos*. A. Recurso de reconsideración. B. Recurso jerárquico.
- III. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *El control de la legalidad*. 2. *Organos*. A. Corte Suprema de Justicia. B. Tribunales Superiores. C. Competencia de los Tribunales de Alzada. 3. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*. A. Condiciones de Admisibilidad. a. Apreciación de oficio. b. Requisitos del libelo. B. Objeto del juicio. a. Determinación. b. Juicio de Mero Derecho. C. Las partes en el procedimiento. a. Interés. b. Carácter de los expertos. D. La suspensión de efectos de los actos administrativos. a. Fundamento. b. Carácter del perjuicio. c. Carácter de la decisión. E. Pruebas. a. Carga de la prueba. b. Medios. a'. Prueba documental. b'. Inspección ocular. c'. Experticia. F. Sentencia. a. Poderes del Juez. b. Contenido. c. Vicios. G. Recurso de Hecho. H. Apelación. I. Desistimiento. 4. *El Recurso de Plena Jurisdicción: Empresas del Estado*. 5. *Recurso Contencioso-Fiscal*.
- IV. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*. A. Funcionarios docentes. B. Funcionarios de la Contraloría General de la República. 2. *Clases de Funcionarios*. A. Funcionarios de Carrera. 3. *Retiro*. A. Remoción. B. Destitución. C. Reducción de personal. 4. *Derechos: Prestaciones sociales*. 5. *Situaciones jurídicas: traslados*. 6. *Contencioso de la Carrera Administrativa*. A. Competencia. B. Sentencia. a. Poderes del Juez. b. Decisión sobre salarios caídos.
- V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Régimen del Urbanismo*. A. Competencias. B. Propiedad y áreas verdes. C. Derecho de paso. 2. *Expropiación*. A. Avalúo. B. Honorarios de los peritos.

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), dictadas desde el 2-12-82 hasta el 21-2-83, y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 1-12-82 hasta el 10-2-83.

I. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO

1. *Impuestos Nacionales*A. *Competencia de los Administradores de Rentas*

CSJ-SPA (261)

9-12-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte analiza la competencia de los Administradores de Rentas del Ministerio de Hacienda.

... Pero entra la Sala a examinar también, como lo hiciera el Tribunal de la recurrida, si es procedente el ejercicio de un recurso de reconsideración administrativa o contencioso-fiscal contra la resolución denegatoria del recurso de gracia, y al respecto observa:

1º. Según disposición de la Constitución Nacional, artículo 236, ordinal 8, es de la competencia del Poder Nacional: la organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital ... etc. ... Entre las atribuciones específicas del Presidente de la República, artículo 190 *ejusdem*, se encuentran las señaladas en los ordinales 10, reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, y 12, administrar la Hacienda Pública Nacional.

La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece en su artículo 76 que la suprema dirección y administración de la Hacienda Pública Nacional (conformada por los bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo de la Nación) corresponde al Ejecutivo Nacional (parte del Poder Nacional) la cual ejercerá por medio de sus órganos legales, con arreglo a la Constitución y leyes. Los órganos legales en este caso son los Ministros del Ejecutivo Nacional (artículo 193).

El Estatuto Orgánico de Ministerios, promulgado el 30-12-50, vigente hasta que comenzara a regir la actual Ley Orgánica de la Administración Central, expresa en su artículo 1º que: "El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (hoy Presidente de la República) ejercerá las atribuciones que le señala la Constitución Nacional, por medio de los siguientes despachos ... de Hacienda ...", y en el ordinal 9º, artículo 10, Capítulo III, relativo a las "Atribuciones comunes a todos los Ministros", señala: "Suscribir los actos del Despacho a su cargo; pero podrá autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determine en el Reglamento de este Estatuto".

El 17-9-69 el Presidente de la República dicta el Reglamento de Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la atribución que le otorga el ordinal 10º del artículo 190 de la Constitución Nacional y conforme al ordinal 9º del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios. En su artículo 1º se establece que: "Los Ministros podrán delegar bajo su responsabilidad, en el Director General, el Consultor Jurídico, los directores y otros altos funcionarios, la firma de los actos y documentos propios de sus respectivos Ministerios. La delegación se hará por resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República, en la cual se especificarán en forma precisa y taxativa los actos y documentos cuya firma se delega".

Con fecha 10-2-71 el Presidente de la República promulga, según Decreto Nº 539, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, que deroga el hasta entonces vigente Reglamento de la Ley de Ministerios. Entre las Disposiciones Preliminares de dicho ordenamiento legal aparecen las dos siguientes: "Artículo 1º.—La organización, la competencia y el funcionamiento de las dependencias de los ministerios serán determinados por las disposiciones del presente reglamento, por las

normas de organización que para cada uno de los despachos ministeriales dicte el Presidente de la República mediante decreto y por los reglamentos internos que promulgue por resolución cada ministro. Los ministros dictarán las instrucciones de servicio que consideren convenientes” y en el 3º.—“Los ministros podrán delegar, bajo su responsabilidad, en el director general del ministerio, en el consultor jurídico, en los directores generales, en los directores y en otros altos funcionarios, la firma de los actos y documentos propios del respectivo organismo”.

En ejercicio de las disposiciones transcritas anteriormente, el Ministro de Hacienda, según Resolución Nº 1 del 8-1-74, publicada en la Gaceta Oficial Nº 1.632 Extraordinaria del 14 de enero del mismo año, establece la estructura administrativa que regirá las dependencias de la Dirección General de Rentas, de conformidad con los artículos 1º y 6º del Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. En la parte relativa a las “Funciones del Nivel Regional del Administrador Regional de Hacienda”, dice así en su artículo 38: “1. Representar en la región bajo su jurisdicción al Ministro de Hacienda en aquellas materias de la competencia de la Dirección General de Rentas y en las demás que el Ministro le señale”, y en el ordinal 19 del mismo artículo: “Emitir dictamen y resoluciones sobre los recursos de gracia. Cuando la cantidad a que se refiere el recurso sea mayor de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00) consultará previamente al Director General de Rentas”.

B. *Impuesto sobre la Renta*

a. *Reparos*

CSJ-SPA (266)

16-12-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La sola manifestación unilateral de un tercero no puede ser tomada como suficiente para la formulación de un reparo. La Administración del Impuesto sobre la Renta está obligada a investigar la existencia de comprobantes que demuestren suficientemente el ingreso que se pretende gravar.

El caso sometido a la consideración de la Sala, por la apelación del Representante del Fisco Nacional, se refiere a la procedencia o no del sistema usado por la Administración del Impuesto para la formulación de un reparo por presunta omisión de renta. En efecto, consta en autos que la fiscalización determinó un aumento en la renta bruta declarada por el contribuyente, para su ejercicio fiscal 1964-65, dentro de la Cédula Octava (Capítulo IX) de la Ley “Beneficios de Valorización”, al estimar que el precio de venta del inmueble de su propiedad, fundo agropecuario “San Pedro” fue mayor al acusado y que esta determinación se basó en una investigación hecha en los registros y comprobantes de un tercero, concretamente el ciudadano Iván José Camacho Hernández, comprador del citado inmueble. Los datos suministrados por éste son: Cheques a cargo del Banco de Venezuela, librados por la ciudadana Cira de Camacho, sobre su cuenta corriente Nº C-211, por Bs. 300.000,00 y Bs. 50.470,00, respectivamente; traspaso de unas acciones del Banco de Maracaibo, por Bs. 134.125,00, y una subrogación de deuda por Bs. 45.405,00, sumas éstas que en su conjunto integran la cantidad objeto del reparo, Bs. 530.000,00, que la fiscalización supone es parte no declarada del precio de venta del inmueble. Ahora bien, no aparece en autos ninguna prueba o razonamiento fehaciente que respalde tal aseveración y permita establecer con certeza la vinculación existente entre esa

cantidad de dinero y la venta del precitado bien, es decir, no se encuentra constatada debidamente la causa de aquellas operaciones, ni que tales cantidades de dinero las recibió el contribuyente en concepto de pago del precio de venta del fundo San Pedro y menos aún que corresponde a un ingreso gravable no debidamente declarado por el beneficiario de tales pagos. La sola manifestación unilateral de un tercero no puede ser tenida como suficiente para la formulación de un reparo, pues como lo ha sostenido la jurisprudencia de instancia, en casos similares al aquí planteado: "... el hecho de que aparezca en la contabilidad de un contribuyente la mención de un tercero, cualquiera que éste sea, haya recibido sumas de dinero por algún concepto, de ese contribuyente, sin que se demuestren con los debidos comprobantes, no puede justificar la imposición de un gravamen a ese tercero. Si esto fuera así, se daría lugar a situaciones verdaderamente delicadas, porque cualquier persona podría, con la simple mención en su contabilidad de una ficticia erogación, hacer gravar en cabeza de otros, ingresos no realizados". Este criterio fue ratificado por esta Sala, en sentencia del 2 de diciembre de 1966.

La Administración del Impuesto sobre la Renta tiene la obligación de investigar la existencia de comprobantes que por sí mismos demuestren suficientemente el ingreso que se pretende gravar, cosa que no hizo en la presente oportunidad por cuanto la fiscalización se limitó a hacer el reparo en cuestión, apoyándose exclusivamente en la simple mención de terceras personas, de que el recurrente Pérez Atencio había recibido determinados ingresos no declarados por él, sin fundamentar esa afirmación con una comprobación adecuada. De la normativa señalada por el artículo 96 de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente para el caso de autos, se desprende que la Administración tiene el poder de verificar y constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mediante la investigación de las actividades económicas, el examen de los libros, documentos, registros, etc. y que puede también emplazar a los contribuyentes o a terceros para que complementen su actividad fiscalizadora, mediante la contestación a interrogatorios relacionados con hechos de los cuales pueda desprenderse la existencia de derechos fiscales, pero de ningún modo puede entenderse que esa facultad la autorice para formular reparos con la simple información que suministre un tercero, sin la comprobación suficiente de aquella con registros, libros, comprobantes, etc. como se pretende en el caso presente.

En consecuencia de lo expuesto esta Corte considera que, de los elementos que constan en autos se desprende la improcedencia del reparo fiscal formulado con base en los datos aportados por un tercero, sin la subsiguiente comprobación, indubitable y fehaciente, de que tales hechos son suficientes para hacer derivar de ellos los efectos fiscales pretendidos por la Administración del Impuesto sobre la Renta.

b. *Prescripción*

CSJ-SPA (263)

9-12-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Las actas fiscales, las planillas de liquidación y todos aquellos actos que evidencien la voluntad del Fisco para hacer valer sus derechos, son medios capaces para interrumpir la prescripción que esté corriendo a favor de los contribuyentes.

Al efecto se observa: Es cierto, como lo dice la recurrida, que la Ley vigente para el caso de autos (1958), no contenía regulaciones relativas a la interrupción de la prescripción de la obligación tributaria, ni de la acción del Fisco Nacional para reclamar sus créditos; sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales de instancia y de esta Suprema Corte se encargaron de llenar ese vacío

y así vemos que la antigua Corte Federal, en decisión del 16-7-54, dejó sentado el siguiente criterio: "En materia fiscal, es unánimemente aceptado por la doctrina que no sólo se opera la interrupción de la prescripción por la demanda judicial y los actos procesales, sino por todos aquellos actos que evidencian la voluntad del Fisco de hacer valer sus derechos, traducida en forma autorizada por la Ley. Y de allí que, a la par de la compulsión judicial y el reclamo por la vía administrativa, no son menos eficaces para lograr tal finalidad los actos propios de la Administración interna dirigidos a recabar lo que al Fisco se deba, tales como las actas levantadas por los fiscales del ramo y la consiguiente liquidación. Tanto es así, que el acto administrativo fiscal tiene por su propia virtualidad características de acto compulsorio". La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, según sentencia del 14-10-68, dijo lo siguiente: "Ahora bien, la jurisprudencia de manera constante, reiterada y uniforme, ha considerado que son, entre otros, medios idóneos para interrumpir la prescripción de los derechos del Fisco Nacional, en la materia relativa a este impuesto, las Actas Fiscales, levantadas por los funcionarios competentes y con las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las cuales se consignen los reparos que la Administración formule a los contribuyentes, y las planillas de liquidación del impuesto que la Administración expida, bien con base en la declaración *bona fide* de aquéllos, o bien como consecuencia de reparos formulados". Los Tribunales Primero y Segundo de Impuesto, según Sentencias Nos. 198, del 22-5-73 y 562, del 28-6-73, respectivamente, después de hacer las citas de las decisiones de la Corte, transcritas anteriormente, fijaron su criterio al respecto, diciendo: "Sentado pues, que las "actas fiscales", "las planillas de liquidación" y "todos aquellos actos que evidencien la voluntad del Fisco para hacer valer sus derechos", y traducida en forma autorizada por la Ley, son medios capaces para interrumpir la prescripción que estuviere corriendo a favor de los contribuyentes y siendo los reparos que formule la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, a tenor de lo dispuesto por el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, instrumentos que ponen de manifiesto aquella voluntad, es lógico concluir que ellos también son medios idóneos para producir efectos interruptorios de la prescripción de los derechos del Fisco Nacional en la materia de nuestra especial normativa".

Aplicando estos conceptos al caso de autos, vemos lo siguiente: la contribuyente presentó, con fecha 31 de agosto de 1961, su declaración de rentas para el ejercicio comprendido entre el 1º de julio de 1960 y el 30 de junio de 1961. Tenía como último día para presentar su declaración el 30 de septiembre de 1961. A partir de este último día comenzó el lapso prescriptorio que debería terminar el 30 de septiembre de 1966. Ahora bien, el día 2 de noviembre de 1961 se expidió la planilla de liquidación *bona fide* N° 302972. Esta planilla interrumpió la anterior prescripción y abrió una nueva a partir de la fecha de su notificación. Como no existe en el expediente prueba fehaciente de esa fecha, debemos considerar que tuvo lugar ese hecho, como fecha más remota de su notificación, la misma de su emisión, 2 de noviembre de 1961 y entonces la prescripción quinquenal liberatoria debería consumarse en igual día de 1966. Habiendo sido formulado el Reparo N° E-544, de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, el día 23 de abril de 1965, enviado dicho reparo a la contribuyente el 18 de junio del mismo año y contestado por ésta el 28 del mismo mes y año, todos estos actos lo fueron antes del vencimiento del lapso prescriptorio y por tanto son válidos, de lo que se desprende que es infundada la pretensión de Gustavo Zingg, S.A., de que se declare prescrita la obligación de pago de la planilla de liquidación complementaria N° 878080, de fecha 30 de diciembre de 1968, emitida como consecuencia del Reparo de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, de fecha 23 de abril de 1965, que al interrumpir la prescripción que iba corriendo, tenía como fecha de terminación el mismo día del año de 1970. Así se declara.

2. *Impuestos Municipales: Patentes de Industria y Comercio*

CSJ-SPA (254)

7-12-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El monto del Impuesto de Patente de Industria y Comercio se fija por anualidades.

Lo que se discute en el caso de autos es que la Administración Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda al aplicar la Ordenanza de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio, promulgada el 28 de enero de 1980, gravara, de acuerdo a los términos de dicha Ordenanza las actividades correspondientes a 1980 cuyos impuestos se habían fijado y causado en 1979. Estima la Sala que no es ajustado a la verdad de los hechos que los impuestos correspondientes a 1980 se causaran en 1979, pues ya se ha dicho que el hecho imponible es la actividad comercial o industrial y en consecuencia lo que el contribuyente paga en 1980 es la actividad realizada durante dicho año, sólo que con base a la declaración de las actividades realizadas anteriormente conforme a los términos de la Ordenanza. Lo cierto es que, según la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio promulgada el 31 de diciembre de 1974, el impuesto se rige por las normas de la Ordenanza y su monto se fija por anualidades.

En efecto, según las normas pertinentes del texto en cuestión "Dentro del plazo y en las condiciones que se establecen en esta Ordenanza, los contribuyentes sujetos al pago del impuesto con base al movimiento económico de su establecimiento, o actividad, harán entrega anualmente a la Administración General de Rentas, una declaración jurada, por cuadruplicado, relativa al movimiento correspondiente al ejercicio anterior en los modelos que al efecto se suministrarán" (art. 26). El artículo 27 establece que a la declaración jurada deberá anexarse la relación del monto de las ventas, ingresos brutos u operaciones efectuadas desde el 1º de octubre al 30 de septiembre de cada año, el balance de comprobación y estado de ganancias y pérdidas para el mismo período, copia de la declaración de impuesto sobre la renta del año inmediatamente anterior a la fecha de la declaración jurada y cualesquiera otros datos requeridos para determinar el monto del impuesto. El 28 *ejusdem* ordena que las declaraciones deberán ser consignadas antes del 31 de octubre de cada año. El artículo 39 de la Ordenanza, copiado textualmente dice: "El impuesto por el ejercicio de las actividades comerciales o industriales, se regirá por las normas establecidas en esta Ordenanza. Su monto se fijará por anualidades de acuerdo con las prescripciones de la tabla del Clasificador de Actividades Comercio-Industriales o Similares de que trata el Capítulo V; se liquidará por mensualidades o por trimestres y su pago deberá hacerse en la forma que determinan los artículos 50 y 51". El artículo 40 *ejusdem* establece que la Administración General de Rentas, con fundamento en las declaraciones juradas hechas de buena fe y en base a los elementos representativos del movimiento económico y demás recaudos constantes en el Registro de Contribuyentes, procederá a clasificar y fijar el monto del impuesto correspondiente y el artículo 41 dice que los contribuyentes están en la obligación de retirar de las Oficinas Receptoras de Impuestos Municipales correspondientes, el Boletín de Notificación de Industria y Comercio desde el 1º al 31 de diciembre de cada año y que quienes no lo retiren dentro del lapso indicado, se entenderá que aceptan la clasificación y el monto del impuesto asignado.

Pues bien, de acuerdo a la normativa señalada, especialmente el artículo 39 citado de la Ordenanza, el monto del impuesto se fijará por anualidades y se liquidará por mensualidades o por trimestres. Esta disposición, repetida en el artículo 40 de la Ordenanza de Impuestos sobre Patente de Industria y Comercio, promulgada

el 28 de enero de 1980, claramente indica que el monto del impuesto por el ejercicio de las actividades comerciales o industriales se fija por anualidades. Y si bien es cierto que cuando el contribuyente paga el impuesto de patente de industria y comercio en el año 1980, está pagando el correspondiente a ese año, y no al año anterior, no es menos cierta la singular importancia que para el caso de autos reviste el hecho de que la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el Boletín de Notificación de Industria y Comercio emitido el 12 de diciembre de 1979 fijara el monto del impuesto a pagarse por el contribuyente en el año de 1980: Esta circunstancia genera lo que se denomina el "perfeccionamiento de la situación jurídica bajo el imperio de la ley antigua".

En efecto, esta Corte, en sentencia de 24 de septiembre de 1958, publicada en la Gaceta Forense N° 21 2E Vol. I, hizo un análisis doctrinario acerca del problema de la interpretación del principio de la irretroactividad de la ley y se refirió a las teorías de los derechos adquiridos y de la situación jurídica de realización inmediata. Citó en esa oportunidad la Corte al tratadista belga Henry de Page señalando el principio de que la nueva ley no concierne a las situaciones nacidas y definitivamente perfeccionadas bajo el imperio de la ley antigua. Expresó la Corte en esa oportunidad que: "De todo lo expuesto se evidencia que tanto la antigua teoría de «los derechos adquiridos», como la que parece que habrá de sustituirla y que impone la aplicación de la ley nueva a los efectos futuros de situaciones nacidas bajo la ley antigua, coinciden en que han de regirse por la ley antigua los derechos adquiridos, o lo que es equivalente, las situaciones nacidas y definitivamente perfeccionadas bajo su imperio".

Ahora bien, lo que se ha de resolver, con base a esta doctrina, es si la emisión del Boletín de Notificación de Industria y Comercio de 12 de diciembre de 1979 perfeccionó la situación jurídica del contribuyente nacida bajo el imperio de la Ordenanza de 1974. En tal sentido se observa, según el texto de dicho Boletín de Notificación que consta de autos traído por la solicitante, al folio 21 del expediente, que el establecimiento fue gravado para el año de 1980 con el impuesto trimestral indicado en dicho Boletín. Es obvio que la circunstancia de que en el mismo se omitiera mencionar la cantidad del impuesto anual, y sólo se mencionara el impuesto trimestral, en nada incide para el perfeccionamiento de la situación jurídica nacida bajo la Ordenanza de 1974, puesto que dicho Boletín fue emitido dentro de las fechas y mediante el cumplimiento de las formalidades exigidas en la Ordenanza. En efecto, basta multiplicar la cantidad del impuesto trimestral asignada por los cuatro trimestres que tiene el año para saber el monto del impuesto anual. Al emitir la Administración General de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Sucre el Boletín de Notificación de Industria y Comercio estableciendo el gravamen para el año de 1980, se cumplió con la Ordenanza y se fijó el monto del impuesto por la anualidad de 1980 en cumplimiento del artículo 39 de la citada Ordenanza de 1974. Fue perfeccionada mediante la emisión del Boletín dicho, la situación jurídica nacida bajo la Ordenanza de 1974.

Por consiguiente, al quedar perfeccionada la situación jurídica de la contribuyente con la emisión del Boletín mencionado, tal situación no podía ser alterada con posterioridad mediante otro Boletín. No puede la Municipalidad, una vez fijada la cuantía del impuesto para el año siguiente y notificada al contribuyente esta fijación por medio del Boletín de Notificación de Industria y Comercio, incrementar el monto de la contribución mediante un nuevo Boletín, basándose en una nueva Ordenanza promulgada con posterioridad a la fijación y notificación del impuesto, y ello es tanto más cierto por cuanto, mediante el nuevo Boletín de Notificación se pretendió incrementar el impuesto a partir del segundo trimestre del año habiéndose aplicado al primero el impuesto anterior que había sido fijado todo el año, toda vez que, como se ha expresado anteriormente, la fijación del impuesto se hace por anualidades anti-

cipadas y, en consecuencia, la fijación aplicable al primer trimestre lo es también a los demás del mismo año.

Por tanto, al revocar la fijación del impuesto hecha en 1979, conforme a la Ordenanza de 1974, basándose para ello en la nueva Ordenanza promulgada en enero de 1980, se atribuyó a dicha nueva Ordenanza un efecto retroactivo, lo cual acarrea la nulidad de tal revocatoria por infracción del artículo 44 de la Constitución Nacional que establece que ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena.

Por las razones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demanda intentada por la Empresa Metropolitana de Automóviles, C. A., mediante libelo de fecha 14 de octubre de 1980 y, consecuentemente, declara nula por inconstitucionalidad la decisión adoptada por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, en su sesión de 8 de septiembre de 1980, que declaró sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por la mencionada Empresa contra el Boletín de Notificación de Industria y Comercio de fecha 26 de marzo de 1980, por el cual se elevó el monto anual del impuesto de patente de industria y comercio aplicable a la Empresa Metropolitana de Automóviles, C. A., en los trimestres 2º, 3º y 4º de 1980.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. Reglamentos

A. Reglamentos de los Institutos Autónomos

CPCA

16-12-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La potestad reglamentaria del Instituto Nacional del Menor es de naturaleza esencialmente organizativa, no estando facultado para crear reglas de conducta o modificar las existentes.

En base a tales criterios corresponde analizar la norma atributiva de competencia relativa al Instituto Nacional del Menor, autor en el presente caso del acto impugnado.

Se observa al efecto que la Ley que crea al Instituto Nacional del Menor publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria número 2.303 del 1º de septiembre de 1978, al hacer la transformación del antiguo Consejo Venezolano del Niño en Instituto Nacional del Menor y otorgarle el carácter de principal autoridad técnica en las materias de su competencia, le da a dicho organismo el siguiente carácter y atribuciones en su artículo 4: 1) El carácter de tutor de las normas dirigidas a la protección del menor y la familia; 2) El carácter de órgano consultivo sobre todo lo relativo a los servicios públicos en la materia de su competencia; 3) El carácter de protector intelectual, moral y jurídico de los menores; 4) El carácter de órgano de coordinación del Ministerio de la Juventud respecto de las instituciones públicas y de los organismos privados que desarrollen programas en beneficio del menor; 5) El carácter de titular de una potestad reglamentaria en materia técnica sobre el funcionamiento de los servicios, la cual se ejerce "conforme a los lineamientos que le señale el Ministerio al cual está adscrito" (Ministerio de la Juventud, letra f del artículo 4); 6) El carácter de titular de una potestad de reglamentación interna; 7) El carácter de inspector o fiscal del funcionamiento de instituciones públicas o privadas; 8) El carácter de

fundador y subvencionador de servicios e instituciones para protección y asistencia del menor; 9) La legitimidad activa en materia tanto civil como penal en los juicios relativos a los menores.

De todo lo anterior se evidencia que son muy amplias las funciones que la ley le atribuye pero de todas ellas emerge que no le ha sido acordada función que implique autonomía normativa para innovar en la esfera subjetiva de los sujetos del ordenamiento jurídico, esto es, la facultad de crear normas válidas en la esfera del ordenamiento jurídico general del estado, en forma de crear regla de conducta o modificar las existentes. Su potestad reglamentaria, como se indicó, es de naturaleza esencialmente organizativa y sometida a los lineamientos de un órgano de la Administración Central al cual está adscrito. Hecha la anterior indicación es menester determinar si las "instituciones" que el organismo enviara a la empresa impugnante se encontraban en consecuencia contenidas en la ley, constituyendo así un simple recordatorio de su cumplimiento, o si trataba de disposiciones nuevas creadoras de un nuevo régimen jurídico.

Al efecto se observa que por lo que atañe a las limitaciones que la ley de la materia establece respecto al trabajo de los menores y a su participación en espectáculos públicos que las mismas estén contenidas en la Ley Tutelar de Menores, publicada en la Gaceta Oficial número 2.710, Extraordinaria, del 30 de diciembre de 1980. Esta ley establece al efecto las siguientes limitaciones respecto al trabajo:

1. Se prohíbe el trabajo a todo menor de 14 años, salvo los casos de mayores de doce (12) años que obtengan del Instituto Nacional del Menor y en su defecto de las autoridades del trabajo, autorización para hacerlo, la cual no podrá ser otorgada a menos que se trate de labores adecuadas a su estado físico y de que se les garantice la educación.

2. Se prohíbe a los menores de dieciocho (18) años todo trabajo que pueda resultar peligroso para su salud, su vida o su moralidad. El Ministerio del Trabajo, previo informe del Instituto Nacional del Menor, es el órgano competente para indicar cuáles son los trabajos insalubres o peligrosos a fin de preservar la salud física y moral del menor.

3. Se prohíbe el trabajo de menores de dieciséis (16) años no autorizados debidamente por el INAM o, en su defecto, por la respectiva oficina del trabajo en espectáculos públicos, en películas, en teatro, en programas de radio o televisión, en mensajes comerciales de cine, radio, televisión y en publicaciones de cualquier índole. La autorización que ha de acordarse a los menores de catorce (14) años deberá estar precedida de un estudio de cada caso.

4. Se prohíbe el trabajo de menores de dieciocho (18) años en horarios comprendidos entre las 7 y las 6 a.m., salvo las excepciones que establezca el reglamento.

Pasemos de inmediato a analizar el contenido del acto impugnado. En el mismo se establecen las siguientes regulaciones:

1. Los menores de doce (12) años no podrán participar en ningún mensaje comercial.

2. Los comprendidos entre los doce (12) y dieciséis (16) años podrán participar en mensajes comerciales después de obtener la autorización del Instituto Nacional del Menor.

Si se hace un resumen de las prohibiciones legales nos encontramos con que el texto comentado prohíbe el trabajo a todo menor de catorce (14) años como regla general pero deja a salvo las excepciones. En lo que atañe a los espectáculos públicos la regulación legal es la siguiente:

1. Los mayores de dieciséis (16) sí pueden trabajar libremente en los mismos con las limitaciones generales sobre salubridad, educación y moral.

2. Los menores de dieciséis (16) años podrán trabajar sólo si tienen la autorización del Instituto Nacional del Menor o, en su defecto, de la oficina del trabajo de su jurisdicción.

3. Los menores de catorce (14) años requerirán no sólo dicha autorización sino es menester que la misma sea otorgada previo el estudio particular del caso.

De allí que la prohibición del trabajo a los menores de catorce (14) años tiene modalidades muy especiales en lo que atañe a los espectáculos públicos, por cuanto si se trata de menores de dieciséis (16) años requieren una autorización especial y si tienen menos de catorce (14), tal autorización implica el levantamiento de un expediente del caso.

De lo anterior emerge que si bien el INAM, una vez estudiado el correspondiente expediente, tiene facultad para negar a un menor de doce (12) años la autorización, no tiene el poder de negarla a todos en forma general.

Por otra parte el INAM señala que se ha distinguido entre mensajes comerciales y mensajes institucionales, facultándose a los menores de doce (12) años para que actúen en los segundos, dada la finalidad de interés general que los mismos tienen. Esta Corte observa que en este campo existe igualmente una extralimitación, por cuanto la ley no faculta al organismo para exonerar genéricamente ni específicamente a ningún menor del otorgamiento de la autorización que ha de otorgarle, previo el estudio del caso. El INAM ha establecido sus propias reglas no previstas en la ley; ha estructurado un régimen propio fundado en criterios seguramente justos, válidos y oportunos, pero lo ha hecho estableciendo prohibiciones y regímenes generales para los cuales no estaba facultado porque los mismos corresponden a la órbita de actuación del legislador. En consecuencia de lo anterior, esta Corte estima que se da en el caso presente el vicio denunciado y así lo declara.

CPCA

27-1-83

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La potestad reglamentaria del Instituto Nacional del Menor es de naturaleza esencialmente organizativa, no estando facultado para crear reglas de conducta o modificar las existentes.

En el caso presente la circular impugnada prohíbe a los menores de catorce (14) años de edad permanecer después de las 7 p.m. como participantes o como espectadores en los estudios de televisión o en cualquier otro tipo de espectáculo público. Corresponde determinar en consecuencia a esta Corte si la señalada prohibición se encuentra en la ley en la cual se fundamenta o si constituye una innovación del régimen establecido por el propio organismo. Al efecto se observa que el Capítulo II ("De la Protección Intelectual y Moral") del Título II ("De los Deberes del Estado") de la tantas veces citada Ley Tutelar de Menores, establece en su artículo 20 una serie de prohibiciones en relación con la actividad de los menores y, específicamente, las relativas a su asistencia a espectáculos públicos. En lo que atañe a estas últimas, las mismas pueden sintetizarse así:

1. Se prohíbe "aceptar a menores de dieciocho (18) años en espectáculos que puedan lesionar su desarrollo moral" (ordinal 2º del artículo 20).

2. Se prohíbe "admitir a menores en salas de proyección cinematográficas u otros espectáculos cuando éstos hayan sido clasificados como no aptos para su edad" (artículo 20, ordinal 3º).

3. Se prohíbe "dar participación o aceptar la actuación de menores de dieciocho (18) años en espectáculos públicos, películas o sus ensayos, en programas de

radio o televisión que puedan, de acuerdo con la edad, afectar a la salud física o mental o atentar contra la moral y las buenas costumbres o que pongan en peligro la vida (artículo 20, ordinal 6º).

De lo anterior se evidencia que las prohibiciones establecidas en la ley para la asistencia o permanencia de los menores en espectáculos públicos está condicionada a la circunstancia específica de que tales espectáculos puedan lesionarlos moral o físicamente. Por otra parte todas las prohibiciones o limitaciones de la participación en espectáculos públicos se refieren a los menores de dieciocho (18) años, no figurando en ninguna disposición expresa el límite inferior de catorce (14) años al cual alude la circular.

Por las razones anteriores y sin que esta Corte considere necesario entrar a precisar las genéricas "disposiciones establecidas en materia de espectáculos públicos" a las cuales alude la circular, justamente por su carácter impreciso e indeterminado, se estima que el acto impugnado incurrió en el vicio que fuera objeto de denuncia por cuanto creó prohibiciones no previstas en el texto de ley que le sirve de fundamento a su actuación sin estar facultado el órgano autor del mismo para ello, e invadiendo así la órbita de poderes legales que corresponden a la esfera legislativa y así se estima, declarándose con lugar el motivo de impugnación.

2. *El procedimiento administrativo*

A. *Naturaleza del desarrollado ante las Comisiones Tripartitas*

CPCA

6-12-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

El procedimiento desarrollado ante las Comisiones Tripartitas es un procedimiento administrativo y los actos que de ellas emanan son actos administrativos.

Al efecto, esta Corte observa que ya constituye jurisprudencia reiterada y constante que no es sino el fruto del meticuloso análisis del régimen creado por la Ley contra Despidos Injustificados, que las actuaciones que se ventilan ante las Comisiones Tripartitas, tanto de primera como de segunda instancia, constituyen un procedimiento administrativo y no un proceso jurisdiccional verdadero y propio. De allí que la "decisión" final no sea una sentencia sino un acto administrativo, y es por ello justamente que quedan sometidas al control contencioso-administrativo que esta Corte ejerce. Esta simple observación implica una serie de consecuencias de gran importancia, por cuanto el procedimiento administrativo no tiene el carácter preclusivo, ni la rigidez del proceso jurisdiccional, admitiéndose sólo en vía supletoria y, siempre que no sean contrarias a su naturaleza, algunas de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. Es indudable que las actuaciones relativas a obtener la calificación de despido poseen un carácter contradictorio por cuanto en ellas hay una lucha de intereses que deben ser demostrados ante el órgano administrativo (Comisión Tripartita) y que éste ha de decidir, sin que éste tenga el poder de imprimir a su acto el efecto jurisdiccional de la fuerza definitiva e inmutable de la cosa juzgada. Es esta naturaleza contradictoria la que ha creado, no sólo en esta esfera sino en la de otros procedimientos de igual pugnacidad, la duda de si el órgano administrativo no está actuando como un juez que dirime una controversia, acuñándose para definir a tales situaciones el término de "decisión administrativa" para designar éstos actos en los cuales el pronunciamiento del órgano administrativo es el medio para decidir a favor o en contra del interés demostrado a todo lo largo

del iter procedimental. A pesar de lo anterior, estos actos-decisiones no pierden su carácter de actos administrativos, ni la secuencia de actuaciones que lo provocan, el de procedimiento administrativo en el cual está presente la flexibilidad, la libertad probatoria, la directa intervención del órgano administrativo y el carácter no preclusivo de las actuaciones. Es esto lo característico de la figura planteada y es a ella a la que alude la norma del reglamento originalmente indicada cuando establece que las leyes que indica como supletorias y que rigen procedimientos jurisdiccionales actúan solamente en cuanto "sean aplicables", esto es, si son conformes con la naturaleza específica del procedimiento administrativo. Indudablemente que en todo lo relativo a las garantías de los sujetos titulares de los intereses que se debaten en el procedimiento de calificación habrá que llamar en causa a estas disposiciones supletorias; pero ellas no pueden utilizarse, aun en el silencio de la ley especial y de su reglamento, cuando son contrarias a la esencia misma de la actuación.

B. *Interesados*

a. *Carácter*

CPCA

18-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte señala las circunstancias que deben cumplirse para calificar como "interesados" a las personas naturales o jurídicas en el procedimiento inquilinario.

De lo antedicho resulta evidente, aun cuando no se diga de modo expreso, que se imputa a la recurrida la infracción del artículo 229 del Código de Procedimiento Civil al no decretar la reposición de la causa a que aspira el recurrente, dirigida, según manifiesta, a *subsanan un vicio de un acto procesal* (la citación), que puede conducir a su anulación, en virtud de haber colocado a *dos de sus representados en estado de indefensión*. Siendo, en efecto, la reposición una institución procesal creada con la finalidad práctica de corregir los errores de procedimiento que afecten o menoscaben el derecho de defensa de *las partes* en violación directa de normas legales que señalan las pautas a seguir en el procedimiento, resulta indispensable precisar si en realidad el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato dejó de cumplir al practicar las citaciones de "los interesados" alguna de las formalidades esenciales a su validez, a tenor de lo dispuesto por el ordenamiento vigente.

En el procedimiento administrativo especial que regula el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas y el Reglamento de la Ley de Alquileres, se califica como "interesados" a cualesquiera personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en quienes concurren las circunstancias siguientes:

- a) ser *propietario* del inmueble objeto de regulación o exento de ella;
- b) ser *arrendador o arrendatario*;
- c) ser titular de algún derecho que le permita el uso, goce o disfrute del inmueble objeto de la regulación o exento de ella;
- d) aquellos cuyos derechos legítimos, personales y directos, pudieren resultar afectados por la regulación de un inmueble o la declaratoria de exención de tal regulación; y,
- e) aquellas personas jurídicas o naturales que tengan como actividad habitual la administración de inmuebles.

Estos "interesados" que define el texto reglamentario en el ámbito de la regulación o exención de alquileres *gozan también de tal cualidad* para el caso en que se proceda conforme al Decreto Legislativo y se solicite ante la Dirección de Inquilinato el desalojo de una vivienda. De proceder éste y oponerse las "personas afectadas" (arrendatario o subarrendatario en el caso de autos) la Resolución que recaiga en el procedimiento será apelable en ambos efectos, acorde con lo establecido en el artículo 72 numeral 5º del Reglamento mencionado, desde luego por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, como lo prevén los artículos 89 y 90 de dicho texto.

La *secuencia* que establece el Reglamento entre el procedimiento administrativo y el proceso judicial que se cumple ante el Tribunal de Apelaciones arroja claramente que los "interesados" son las personas que definen los artículos del Reglamento a los cuales se ha aludido.

En el caso en examen, la solicitud inicial de desalojo la hace el propietario-arrendador contra los *ocupantes* del inmueble: "los sucesores del finado Manuel Lucena, a saber, su viuda: Carmen Garavito de Lucena y su hija Ana Pilar Lucena Garavito (arrendatarias) (folio 29 expediente administrativo), las cuales otorgan al apelante y otro abogado poder especial que corre inserto al folio 36 del expediente administrativo para que las "representen, sostengan y defiendan nuestros derechos, por ante el Ministerio de Fomento, Dirección de Inquilinato, Departamento de Desalojo y Sanciones Exp. Nº 64-995-1 en el juicio (sic) intentado por el ciudadano Carlos Cabrera Pino, en nombre y representación de la Sucesión Cabrera Pino, por desalojo del apartamento Nº 21, Piso 12, Torre "B", del Edificio Centro Comercial Candoral, ubicado entre las esquinas de Candilitos a Urapal. *que ocupamos*".

Ahora bien, el apoderado de las ciudadanas antes mencionadas alegó desde el primer momento (escrito de fecha 23-7-80 presentado ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento) que:

"... Ahora bien, por cuanto el contrato de arrendamiento no se extingue por la muerte de sus contratantes, sino que los derechos y obligaciones pasan a sus herederos, es lógico y de meridiana claridad, que el irregular accionante Carlos Cabrera Pino debió accionar, dentro de este procedimiento, contra todos y cada uno de los herederos; pues, al no hacerlo, vulnera los derechos de esas personas, por una parte; y por la otra, mis poderdantes no tienen la suficiente capacidad para responder a nombre de la Sucesión del difunto Manuel Lucena García. Es lógico, que debió accionar contra la sucesión representada por todos y cada uno de sus miembros; el no hacerlo deja irrita la presente acción".

La argumentación, aunada al criterio ya establecido acerca de los "interesados" en materia de inquilinato obliga a precisar algunos conceptos en relación al contrato de arrendamiento.

De esta manera, acorde con lo dispuesto por los artículos 1.579, 1.592 y 1.603 del Código Civil: 1º) el arrendamiento es un contrato por el cual una de las partes se obliga a hacer gozar a la otra de una cosa mueble o inmueble, por cierto tiempo y mediante un precio determinado que ésta se obliga a pagar a aquella.

2º) Son obligaciones principales del arrendatario: a) *servirse de la cosa arrendada como un buen padre de familia y para el uso determinado en el contrato* y b) *pagar la pensión de arrendamiento en los términos convenidos, y*

3º) la muerte del arrendador y del arrendatario no resuelven el contrato.

Esta última característica, fundamento de las pretensiones del apelante, cuando alega que al no extinguirse el contrato de arrendamiento por la muerte de sus contratantes, los derechos y obligaciones pasan a sus herederos, en cuya virtud debió el arrendador accionar contra todos, ya que "al no hacerlo vulnera los derechos de

esas personas" (folio 39 expediente administrativo), lleva a esta Corte a señalar, tal y como lo estableció el Tribunal de Primera Instancia, que la aplicación conjunta de las disposiciones que regulan la materia y los recaudos que cursan en el expediente comprueban a las claras que el arrendamiento del inmueble propiedad de la Sucesión Cabrera Pino: 1º) no se resolvió a la muerte del arrendatario original, pues dos herederas de éste, su esposa e hija, *continuaron ocupando* el apartamento ubicado en el Edificio El Candoral (goce de la cosa), y correspondió a ellas, como lo afirma el apelante, la cancelación de los respectivos cánones de arrendamiento.

2º) que fue contra dichas inquilinas contra quienes dirigió su acción el representante de la Sucesión Cabrera Pino (folio 29 expediente administrativo);

3º) que no aparece demostrado en autos que los otros herederos del arrendador original *ocuparan* el inmueble, como tampoco la condición de tales, pues en el expediente sólo aparece una copia certificada del matrimonio de Manuel Lucena y Carmen Garavito, y la filiación, según lo dispuesto por el Código Civil, sólo se demuestra mediante el acta de nacimiento inscrita en los registros del estado civil; y en su defecto, por la posesión continua del estado de hijo legítimo (artículo 206).

Ambos extremos: goce de la cosa, que en este caso se traduce en ocupación del inmueble y prueba de la filiación de los mandantes del apelante, eran indispensables para comprobar la cualidad de "interesados" que define la legislación vigente y que posibilita a quienes la detentan el ejercicio de los recursos que la misma prevé.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara sin lugar el recurso intentado por el abogado Tito de la Hoz contra la sentencia emanada el 1º de junio de 1981 del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la cual confirma en todas sus partes. Por tanto se acuerda la autorización de desalojo solicitada por el ciudadano Carlos Cabrera Pino en nombre y representación de la Sucesión Cabrera Pino contra Carmen Garavito de Lucena y Ana Pilar Lucena Garavito, concediéndoles a éstas el plazo de tres (3) meses establecido en el artículo 2 del Decreto tantas veces mencionado, a fin de que proceda a la desocupación, dejando expresa constancia de la obligación del interesado de ocupar el inmueble ubicado en el Edificio Centro Comercial Candoral, entre Candilito y Urapal, Torre B, piso 2, apartamento 21, en jurisdicción de la Parroquia Candelaria, por un período no menor de seis (6) meses posteriores a la fecha de la desocupación definitiva, ya que en caso contrario se someterá a las sanciones previstas en el artículo 30 de la Ley de Regulación de Alquileres.

b. *La audiencia del interesado: el derecho a ser oído y a la defensa*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román Duque Corredor

La ausencia de audiencia del interesado afecta de nulidad absoluta al acto definitivo producido.

Alegó la demandante que los actos recurridos están viciados de ilegalidad, por no habersele oído previamente y al cercenársele el derecho de defensa.

Ante este motivo de impugnación, la Corte observa que la decisión adoptada por el Concejo Municipal de eliminar el derecho de paso que venía ejerciendo Nupeco de Promociones C.A. implicaba la audiencia del interesado, a fin de que éste pudiera justificar o no el porqué transitaba por una propiedad municipal y, en concreto, por la zona verde colindante por las Parcelas 46 y 56 del Parcelamiento Los Riscos. Específicamente, si el Informe Jurídico de los asesores de la Comisión

de Urbanismo, de fecha 25 de febrero de 1980, aclaraba que tal Informe había sido elaborado sin ningún expediente, y de que para poder responder la consulta sobre el llamado caso "Los Riscos", requerían, indicaban los asesores, del texto del Acuerdo N° 44 del Concejo Municipal de fecha 2 de diciembre de 1975, de la verificación del Plano del Parcelamiento de la Urbanización Los Riscos, y del Plano de ubicación y acceso del terreno de Nupeco de Promociones C.A., y que sólo contaban con un informe de un concejal y de un arquitecto asesor (folios 73 y 74 de la Pieza N° 1), se imponía cuando menos que la Comisión de Urbanismo antes de elaborar su proposición definitiva de eliminar el paso de Nupeco de Promociones C.A. la hubiese hecho comparecer para aclarar la situación jurídico urbanística de la Parcela de su propiedad. Tampoco así lo acordó la Cámara Municipal al discutir y aprobar la propuesta de la Comisión de Urbanismo, a pesar de que tal proposición podía significar la paralización de una construcción, tal proceder, a juicio de esta Corte, evidentemente que produjo indefensión a la demandante, no encontrándose ninguna prueba en autos de que se le hubiera dado oportunidad de defenderse, infringiéndose el artículo 68 de la Constitución. Esta circunstancia vicia el procedimiento constitutivo del acto impugnado, y por lo tanto afecta de nulidad absoluta al acto definitivo producido en dicho procedimiento, y así se declara.

CPCA**13-12-82**

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

Con el principio del debido proceso se garantiza el derecho de defensa del administrado (derecho a ser oído y a producir las pruebas pertinentes a su favor).

Esta Corte observa que el fallo objeto de la apelación estimó que el acto estaba viciado por no haberse otorgado al administrado participación alguna en el procedimiento que lo afectara, señalando al efecto: "Por otra parte, se ha infringido «el principio del debido proceso» ... en el principio del debido proceso se garantiza el derecho de defensa del administrado, es decir, el derecho de ser oído y a producir las pruebas pertinentes a su favor; y en el caso que se examina, no consta en los antecedentes administrativos requeridos y remitidos al Juzgado que el Concejo Municipal haya comprobado plena y fehacientemente y en forma previa el incumplimiento de la recurrente con audiencia de ésta".

De todo lo anterior emerge que el juez ha estimado que se lesionó el derecho del administrado a ser oído en un procedimiento que incidía sobre su derecho y que a su vez la impugnación del órgano cuyo acto fuera anulado es la de que se dio cumplimiento al procedimiento previsto en la Ley que rige la materia por cuanto la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo exige en su artículo 106 la debida comprobación de los hechos demostrativos del incumplimiento por parte de la contratante, sin exigir la audiencia de la misma. Ahora bien, resulta indudable del texto del contrato rescindido que el mismo no encajaba en la situación del artículo 106 por cuanto la naturaleza de dicho negocio jurídico era una venta de un terreno, la cual fuera debidamente protocolizada por ante el registro subalterno, en cuanto que la hipótesis alegada se refiere a los terrenos que eran originalmente cijos, los cuales se adjudican inicialmente en arrendamiento con opción de compra, o bien en el caso excepcional, a los terrenos urbanos para construcción de viviendas. No sólo no se trata de la misma situación sino que la disposición tantas veces citada es posterior a la fecha del contrato, por lo cual no podía aplicarse retroactivamente tal supuesto. De allí que no siendo el supuesto real el mismo previsto por la ley

tampoco podía aplicársele la consecuencia jurídica que para el mismo se establece por una razón lógica; no operando tampoco la analogía ya que se trata de una materia que acuerda un privilegio a la Administración y como tal no admite extensión alguna, siendo por su naturaleza de aplicación restringida.

De todo lo anterior emerge que la impugnación que se hace al fallo apelado carece de fundamento, por no haber sido desvirtuada la constatación del juez de que al afectado no se le llamó en causa en el procedimiento administrativo, o que existía un supuesto legal que obviaba tal garantía. Por tales razones se estima infundada la impugnación aludida y así se declara.

C. Pruebas

CSJ-SPA (262)

9-12-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el caso de la impugnación de una resolución referente a la solicitud de registro de una marca, no le corresponde a la Administración aportar ninguna clase de pruebas sino sólo declarar el derecho de la parte solicitante, si su solicitud se ajusta a los requerimientos legales.

Alega igualmente la recurrente falta de motivación en la resolución impugnada por cuanto la autoridad administrativa no aporta prueba alguna de su acerto, y que en autos no constan elementos suficientes de los cuales se desprenda que las aludidas marcas no se confunden al confrontarse.

A este respecto la Corte se permite observar que, en casos como el presente, no le corresponde a la Administración aportar ninguna clase de pruebas sino sólo declarar el derecho de la parte solicitante, si su solicitud se ajusta a los requerimientos legales. En tal sentido, es función del Registrador de la Propiedad Industrial constatar si se ha dado cumplimiento en la solicitud de marca a los extremos exigidos por la Ley, dentro de los cuales se encuentra determinar si la marca cumple con todos los requisitos de registrabilidad, y por ello la Ley le otorga competencia reglada para decidir si la marca es registrable o no, y decidir las oposiciones que contra una solicitud de registro de marca se presenten. En caso de negativa, la decisión debe ser razonada, dar los motivos de índole legal que conduzcan a la negativa en relación con los hechos alegados, todo ello de acuerdo con el principio de legalidad, propio de todo Estado de Derecho.

CPCA

20-1-83

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La Dirección de Inquilinato no decidió sobre la base de un falso supuesto, sino sobre elementos que no han sido desvirtuados: la solicitante del desalojo era la propietaria y la causal establecida en el Decreto se encontraba debidamente dada en su caso específico. La impugnación a la inspección fiscal que la misma hace no aparece demostrada en forma alguna por cuanto a juicio de esta Corte carece de eficacia probatoria la inspección fiscal extraprocesal que fuera anexada, no sólo en vista de esta última naturaleza anotada, sino por la circunstancia de que con tal elemento no puede demostrarse que son falsas las apreciaciones que el informe

fiscal arroja relativas a la incomodidad y a las deplorables condiciones de vida que lleva la propietaria y los miembros de su familia, por las limitaciones de espacio físico. Los restantes alegatos hechos valer por la apelante no tienen el carácter de impugnaciones porque son simples consideraciones personales sobre sus intereses y los de la propietaria, por lo cual es improcedente cualquier pronunciamiento al respecto y así se declara.

3. *Los actos administrativos*

A. *Noción*

a. *Producción de efectos*

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para que un acto sea un acto administrativo es necesario que la declaración cree, modifique o elimine un derecho o situación subjetiva general o individual y produzca per se dichos efectos.

Ahora bien, dilucidada la presentación oportuna de la demanda, corresponde revisar si en realidad el acto impugnado llena los requisitos de recurribilidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, el primero de los cuales atiende a su condición de acto administrativo, que causó estado en vía administrativa, pero que aún no tiene la firmeza de los actos inimpugnables. A este respecto ya se aclaró que la acción para impugnarlo ante los tribunales de lo contencioso administrativo no caducó, y, por lo tanto, se trata de un acto que no tiene firmeza y podría ser revisado en su legalidad por esta Corte. No obstante, es necesario determinar también si en realidad dicho acto tiene naturaleza de un acto administrativo.

A este respecto, se tiene que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 7º, define como acto administrativo "toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública". En razón de esta definición, el acto administrativo *per se* produce efectos jurídicos relativos a la creación, modificación o eliminación de situaciones individuales, o generales, o la aplicación a un sujeto de derecho una situación jurídica general. Y además, el acto administrativo por sí mismo tiene ejecutividad y ejecutoriedad, de manera que no necesita para su eficacia del concurso de otros funcionarios administrativos, y tampoco de los órganos judiciales. Principios estos consagrados en los artículos 8º, 78, 79 y 80 de la citada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, analizado el acto impugnado, contenido en el Oficio N° 26 de fecha 27 de mayo de 1982, señalado en el libelo de la demanda y en el escrito de fecha 13 de enero de 1983, como el acto objeto del recurso, se observa que el mismo no llena las características de ser un acto administrativo, por cuanto en realidad no constituye una declaración que crea, modifica o elimine un derecho o situación subjetiva individual o general, sino que por el contrario carece de tales características. En efecto, el acto en cuestión es del tenor siguiente:

"Caracas, 27 de mayo de 1982. 171º y 122º"

"Ciudadano. Secretario General del Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Educación. Presente. Me es grato dirigirme a Ud. en la oportunidad de haber recibido en esta misma fecha comunicación

en la cual nos informa la reestructuración de la Junta Directiva del Sindicato que Ud. dignamente dirige, la misma quedó conformada de la siguiente manera: Secretario General, Julio César González. Secretario de Organización, Oscar Bandres. Secretario de Reclamos, María Eugenia de Togni. Secretario de Finanzas, Juan del C. Torres. Secretario de Previsión Social y Relaciones, José de Jesús Belisario. Secretario de Cultura, Deportes y Propaganda, Edgar Dávila. Secretario de Actas y Correspondencia, Isbelia Ruiz de Silva. Primer Vocal, Elide Rivas. Segundo Vocal, Reina Medina. Tercer Vocal, Luis Alfonso. Tribunal Disciplinario: Principales: Valentín Gómez, José Francisco Farías, Ismael Rodríguez. Suplentes: Carmen Cecilia Díaz, Nelly Borgas, Ramón Rodríguez Bello. Sea esta la ocasión para desearle el mayor de los éxitos en el desempeño de sus funciones, quedando a sus gratas órdenes para brindarles todo el apoyo y asesoramiento necesario que a bien tengan formular en este Despacho. Atentamente, Belén Salas de Sanabria. Jefe de la Oficina de Registro del Sindicato de Funcionarios Públicos".

El texto anterior no permite a la Corte considerar el acto objeto de la demanda, como un acto productor de efectos jurídicos, por cuanto en él el funcionario que lo emite se limitó a comunicar el haber recibido una correspondencia, de la cual es de donde deriva dicho funcionario la reestructuración de la Junta Directiva del Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos, y no de su propia declaración. Y tampoco como lo alega la demandante, de la frase en donde el funcionario desea éxito y ofrece su colaboración a los miembros de la Junta Directiva, cuya composición le participan, por cuanto de esas frases no es de donde le viene a tales miembros su condición de integrantes de la citada Junta Directiva sino de los propios recaudos que el funcionario dice haber recibido. El funcionario de referencias se limitó a señalar que de la información que se le ha enviado aparece la reestructuración de la citada Junta, pero con ello no se está pronunciando sobre solicitud alguna puesto que aquél no declara que acuerda o niega ningún pedimento. Por tanto, la manifestación contenida en el Oficio Nº 26 de mayo de 1982, no constituye un acto administrativo, y así se declara.

Además de lo expuesto, del contenido del libelo de la demanda, y sobre todo del escrito de la recurrente de fecha 13 de enero de 1983, aparece claramente que el reconocimiento de la reestructuración de la Junta Directiva del Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos del Ministerio de Educación se produjo en realidad por parte de este Ministerio cuando procedió a entregarle las cotizaciones retenidas, en base al referido Oficio Nº 26 de fecha 27 de mayo de 1982, con lo cual le dio efectos jurídicos. De forma que, en concreto, el reconocimiento lo produjo el Ministerio de Educación, a través de las respectivas órdenes de entrega de las cotizaciones, y no el acto cuya nulidad solicitó la demandante. Sin embargo, la interesada en lugar de demandar la nulidad, por ante el Tribunal competente, de las respectivas actuaciones del citado Despacho, acudió a esta a impugnar un acto que no es declarativo, y que, por ende, no produce efectos jurídicos.

b. *Definitividad*

CPCA

16-12-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

No es necesario para que un acto tenga carácter "definitivo" que constituya una decisión de un asunto.

En lo referente a la indicación de que el acto impugnado no tenía el carácter de definitivo, lo cual se refuerza con dos argumentos de diferente índole, a saber:

1) que no resolvía el fondo de ningún asunto; 2) que se trataba de la ratificación de una opinión del organismo sobre el alcance de una facultad discrecional que la ley le atribuye, se observa al efecto que no es menester para que un acto tenga carácter definitivo que constituya una decisión de un asunto, ya que los actos declarativos no son actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas y sin embargo pueden adquirir el señalado carácter de definitivo. En lo que respecta a la naturaleza del acto resulta evidente del texto del mismo que fuera presentado que, en forma alguna implicaba una "opinión" o dictamen de un organismo público, sino una injunción u orden. Por otra parte se observa que el carácter que un acto tenga de "definitivo" o no, alude a una circunstancia procesal, a su agotamiento de la vía administrativa, no a un motivo de fondo, por lo cual los apoderados del instituto recurrido han incurrido en un error conceptual careciendo de validez su alegato y así se declara.

Por lo que atañe al interés de la recurrida, resulta evidente que el mismo se pone de manifiesto en el solo hecho de ser la destinataria del acto, esto es, la persona a la cual ha sido dirigida la orden o mandato contenido en el mismo, por lo cual carecía de todo fundamento el alegato y así se declara.

B. Motivación

CSJ-SPA (264)

9-12-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En los procedimientos fiscales, en los casos de la aplicación de multas, la motivación del acto sancionador puede aparecer de su propio texto y de las actuaciones fiscales que la contribuyente haya tenido conocimiento.

La Sala observa: La motivación del acto administrativo es un requisito esencial e indispensable para su formación y validez, como reiteradamente lo ha sostenido esta misma Sala en numerosas decisiones. En efecto, toda autoridad administrativa debe motivar claramente sus actuaciones, en particular las que imponen una multa o cualquier otra sanción a los administrados y las que se producen en materia tributaria. Esto implica la definición de las normas jurídicas aplicables a cada caso y el señalamiento de los hechos que dan lugar a ello, en el propio texto del acto administrativo. Al respecto, en decisión del 26-3-79 se ha dicho: "que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto. Problema distinto es la apreciación de la corrección de los motivos jurídicos y fácticos del acto...". Pero también ha sostenido la Sala que "no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto: basta, para tener cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos, así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple" (Sentencia del 27-11-80).

Aplicando estos principios al caso de autos la Sala considera que no puede decirse con exactitud y propiedad que el acto impugnado carezca de motivación y, menos aún, que haya colocado a la recurrente en situación de indefensión, como tampoco que hay ausencia de resolución previa, conforme lo establece el artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente para tal ocasión.

En efecto, la Planilla de Liquidación impugnada por la contribuyente contiene impresa la resolución que expresa claramente el fundamento legal de la sanción y dice a la letra: "Por cuanto el contribuyente ha incurrido en los supuestos a que se refiere(n) el (los) artículo(s) de la Ley de Impuesto sobre la Renta arriba indicado(s) se le impone(n) multa(s) por la cantidad de bolívares que muestra esta planilla (véase al dorso)". Esta contiene la transcripción completa del artículo 104, infringido por la contribuyente, según asegura la Administración, y cuyo único supuesto es, como de manera muy clara allí se expresa, la falta oportuna en la presentación de las declaraciones de rentas que prescriben los artículos 81, 82 y 84 de la misma Ley, a saber en su orden: A) declaración definitiva para personas naturales, personas jurídicas y comunidades; B) declaración para el impuesto adicional, referido a quienes tienen ingresos derivados de la industria extractiva de minería o de hidrocarburos, regalías o participaciones análogas y cesión de estos dos últimos rubros; y, C) declaración estimada para cierta categoría de contribuyentes cuyos ingresos estén comprendidos en los Títulos II o III de la Ley. Al ser recibido un documento fiscal como el impugnado, cualquier contribuyente está en capacidad de comprender el alcance de la sanción pues irremisiblemente estará comprendido en alguna de las tres fases a que el supuesto de la norma se refiere: o incumplirá con la declaración definitiva, o con la estimada, o con la relativa al impuesto adicional, según sea su situación particular. Y este criterio se robustece en el caso de autos al observar en la página 61 y siguientes de este expediente, la copia certificada de la declaración definitiva Nº 250048, de la contribuyente por el ejercicio 9-9-70 a 31-12-70, como presentada el 20-9-73. De manera que en el caso de autos la motivación del acto sancionador aparece de su propio texto y de las actuaciones fiscales de las que la contribuyente ha tenido conocimiento, sin menoscabo de la garantía constitucional de la defensa.

No estando sometido por el legislador, a ningún modelo o formato pre-establecido el modo literal o gráfico de la manifestación de la voluntad administrativa, en casos como el de autos; y siendo además la norma infringida de una claridad meridiana, la Sala considera que su sola referencia puede surtir los efectos de la motivación, sin que ello constituya violación del artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y así se declara.

CSJ-SPA (8)

31-1-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En lo referente a la falta de motivación de la negativa, es reiterada la afirmación de esta Corte que "la motivación del acto administrativo constituye un elemento sustancial para la validez del mismo, ya que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrán los administrados saber por qué se les priva de sus derechos o se les sanciona. Además de que la motivación del acto administrativo permite el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos" (véase sentencia de 9 de agosto de 1957). De manera que la falta de este requisito vicia de nulidad el acto cuando el mismo priva de derechos a los administrados. Así se declara.

CSJ-SPA (15)

10-2-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Una resolución es motivada cuando ha sido expedida con base a hechos, datos o cifras concretas, y cuando éstos constan

de manera explícita —al menos— en el expediente administrativo correspondiente.

En la oportunidad de dictar sentencia la Corte hace las siguientes consideraciones: En reiteradas sentencias se ha mantenido que la motivación del acto administrativo consiste en la exteriorización de las razones y fundamentos que tiene la administración para denegar un derecho y tales razones deben derivarse de hechos que consten en autos. En tal sentido, esta Corte ha establecido que una resolución es motivada, cuando ha sido expedida con base a hechos, datos o cifras concretas, y cuando éstos constan de manera explícita —al menos— en el expediente administrativo correspondiente. En materia marcaria la motivación debe ser muy precisa, por la naturaleza misma de la institución, puesto que una vez adoptada una marca como signo diferenciador, aun cuando no se haya solicitado su registro, el derecho existe en quien la adopta, de conformidad con el artículo 546 del Código Civil, que establece “las obras del ingenio o del talento de cualquier persona, son propiedad suya...” y la tutela que da el Estado sobre la misma, una vez registradas, es la de su uso exclusivo, en protección del público consumidor y del titular de la marca, como se desprende del artículo 3º de la Ley de Propiedad Industrial que establece la presunción de propiedad sobre la misma en la persona que ha obtenido su registro. Quien tiene el derecho a una marca que ha creado y adoptado, no puede ser despojado de la misma, si no hay hechos específicos que estén comprendidos en las disposiciones prohibitivas de la Ley. En el caso se observa que la resolución recurrida, no establece comparaciones entre los signos en conflicto así como tampoco analiza las razones de su parecido o identidad, razón por la cual hay inmotivación en cuanto a la causa misma de la negativa. Vale referir la enseñanza de esta Corte donde ha establecido que existen principios objetivos básicos que debe seguir la Administración Pública para juzgar el parecido entre marcas en conflicto y su posibilidad de confusión; principios que, acogidos por la doctrina y la jurisprudencia, pueden resumirse así:

- 1) La confundibilidad entre marcas debe ser evidente; y la evidencia debe resultar no de un análisis por separado de cada uno de los elementos (sílabas o signos) que integran la respectiva marca, sino de la confundibilidad que a simple vista o de oídas, resulta de la comparación.
- 2) Las marcas gráficas y complejas deben juzgarse en su conjunto y no por sus elementos aisladamente tomados.
- 3) La acentuación prosódica u ortográfica, sin que constituya por sí sola un elemento de juicio, debe tomarse muy en cuenta al establecer las diferencias.
- 4) Una marca gráfica que representa un sustantivo o idea, siempre será idéntica a ese sustantivo o idea.
- 5) Pueden coexistir marcas nominativas con algunas sílabas idénticas, si el resto de las sílabas que integran la palabra y su acentuación ortográfica difieren de tal suerte, que evitan toda posibilidad de confusión.

Entre el parecido existente en la marca solicitada Fru-Ko (palabra de fantasía) y la marca registrada Frica, esta Corte observa que la marca solicitada Fru-Ko, tiene un elemento gráfico que viene dado por el guión que separa las dos sílabas que la integran, lo que unido a las fonéticas de las vocales “u” y “o” que intervienen en la formación de dicha palabra, le dan una característica y la diferencian lo suficiente de la palabra registrada Frica, con la cual guarda una fonética completamente diferente que impide cualquier posibilidad de confusión entre ambas, las que pueden subsistir como marcas para distinguir productos similares o análogos que compiten en el mercado.

Las pruebas promovidas y evacuadas por la recurrente, consistentes en copias certificadas de los registros de las marcas: Fruna, Frutela, Frumil, Fruguito y Pack Royal, demuestran cómo el Ministerio de Fomento, en casos similares de autos, se

ha acogido a los criterios objetivos para juzgar el parecido entre marcas, que en diversas sentencias esta Corte ha señalado.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso formulado y, por consecuencia, la nulidad de la Resolución Nº 2828, de fecha 11 de mayo de 1977, emanada del ciudadano Ministro de Fomento, y ordena el registro de la marca Fru-Ko, previo el cumplimiento de las formalidades legales.

C. Vigencia

CPCA

20-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La vigencia de los actos administrativos depende de su oportuna y formal notificación, aunque no por ello todos sus efectos son inmediatos, pudiendo algunos de ellos diferirse en el tiempo, en cuanto a su oportunidad de ejecución.

Cursa al folio 4 del expediente el Oficio Nº 2328 del 14 de junio de 1979, que expresamente señala en su parte final:

“Asimismo hago de su conocimiento que pasa a situación de disponibilidad por el término de un mes, desde el 15-06-79 hasta el 15-07-79, lapso durante el cual tendrá derecho a recibir la remuneración correspondiente al cargo que desempeñaba, y si no fuera posible su reubicación será retirada de la Administración Pública al término del mismo”.

Obviamente y tal y como lo ha reiterado esta Corte en diversas decisiones, la fecha del retiro de la funcionaria *es la del vencimiento del lapso de disponibilidad*, acorde con lo dispuesto por los artículos 32), 33), 34 y 37) del Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos Nacionales (18-11-75) vigente para la fecha. En efecto, la vigencia de los actos administrativos depende de su oportuna y formal notificación, sobre todo cuando se trata de actos de efectos particulares, que pueden afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que tiene de importancia la interposición de los respectivos recursos. Esa vigencia no es otra cosa que su eficacia, es decir, la producción de sus efectos. En el caso concreto consta que el acto de remoción fue notificado el 19 de junio de 1979, por lo que a partir de esta fecha es cuando puede decirse que comenzó a tener vigencia. Ahora bien, por el hecho de que un acto resulte eficaz desde la fecha de su notificación, no por ello, puede decirse que todos sus efectos son inmediatos, sino que algunos de ellos puede diferirse en el tiempo, en cuanto a su oportunidad de ejecución. Por ejemplo, aquellos actos sometidos a un plazo o cuya vigencia se sujeta a una fecha determinada, como en el presente asunto, a pesar de que son eficaces, sin embargo, sus efectos no se producen de inmediato sino posteriormente. En el caso de autos, mediante Oficio Nº 2328 de 14 de junio de 1979, se notificó a la querellante que había sido removida de su cargo de Secretaria II, adscrita a la División de Administración del Ambiente del Estado Aragua, con vigencia el 15 de junio de 1979, y que, entre el 15 de junio de 1979 y el 15 de julio de 1979, tendría lugar el lapso de disponibilidad (folio 4).

El oficio se recibió el 19 de junio de 1979, de modo que fue el 19 de julio de 1979 cuando nació para la referida funcionaria un verdadero interés para obtener la protección judicial, al imponerse el hecho material del retiro, que podía atentar contra su estabilidad como funcionario de carrera, ya que el hecho simple y aislado de su remoción en sí mismo no puede calificársele como de lesión, en razón de que

durante su disponibilidad podría ser reubicada en otro cargo de carrera, en igualdad de condiciones. De modo que, en el caso de autos, procesalmente nació la acción a deducir ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, cuando la funcionaria se impuso de que el trámite de la disponibilidad había finalizado y que en consecuencia se le retiraba de la Carrera Administrativa. El hecho del retiro operado en virtud de que fue imposible la reubicación, en el presente caso, es el que propiamente legitima a la funcionaria para acudir a los Tribunales, puesto que fue a partir de ese hecho que nació para ella un interés jurídico y judicialmente tutelable, representado por la pérdida de su derecho a la estabilidad.

Por tanto, estima esta Corte, que habiéndose producido el retiro, como consecuencia de la remoción y no reubicación, *es ese acto definitivo el que constituye el hecho que da origen a la acción contencioso-administrativa propuesta por la querellante*, la cual reclama protección a su derecho de estabilidad para no salir de la carrera administrativa, por lo que en el petitorio de su demanda solicitó la nulidad del mismo, cual fue la remoción de que fue objeto por aplicación del Decreto Nº 211 de fecha 2 de julio de 1974, precisamente para obtener su reincorporación a la carrera administrativa, en el mismo cargo, o en otro superior o de similar jerarquía y remuneración, en la División de Administración del Ambiente del Estado Aragua. En consecuencia, habiéndose producido efectivamente el retiro el 19 de julio de 1979, el tiempo útil para solicitar su nulidad y reincorporación a la carrera administrativa, vencía el 19 de febrero de 1980, y consta en autos, que el libelo de la demanda fue introducido el 18 de enero de 1980, por lo que la acción contencioso-administrativa fue interpuesta oportunamente, y así se declara.

D. *Vicios*

a. *Ilegalidad*

CPCA

13-12-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La simple violación de la denominación establecida por el legislador respecto de los actos administrativos municipales, no implica por sí sola un vicio de ilegalidad.

Esta Corte pasa a analizar las imputaciones contra la decisión recurrida estimando prioritarias las que versan sobre cuestiones de forma, alterando así el orden expuesto por la apelante.

Al efecto, esta última impugna el criterio del juez de que el haber dictado el acto resolutorio con la forma de una resolución implica que "el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua no adecuó su conducta dentro del régimen legal para el cumplimiento de la formalidad externa del acto al no dictarla como "Acuerdo" conforme lo establece el artículo 44 de la Ley del Régimen Municipal. Esta Corte observa que el juez acogió la impugnación que hiciera la empresa recurrente de que estaba viciada la forma del acto por cuanto la mencionada Ley de Régimen Municipal denomina Resoluciones a los actos de efectos particulares que dicten el Administrador Municipal, el Síndico Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes, según lo establecido en el artículo 45 de la indicada ley. Los acuerdos son los actos que dicten los concejos municipales sobre asuntos de efectos particulares. Los recurrentes habían señalado que al haber dictado el Concejo Municipal una "resolución", la misma estaba viciada de incompetencia por cuanto el órgano colegiado no tenía facultad para dictar tales actos.

Esta Corte aprecia, a pesar de que el juez *a quo* pareció estar de acuerdo con el recurrente y estimó que la decisión tomada por la Cámara violaba la legalidad formal del acto, sin embargo no pronunció la nulidad del acto en base a ello, por lo cual la cuestión resulta irrelevante. Sin embargo, desea precisar este organismo jurisdiccional lo siguiente: 1) La designación del acto en una forma distinta a la que la indica la "tipología" establecida en la Ley Orgánica de Régimen Municipal constituye un vicio de forma; pero tal circunstancia no implica necesariamente su nulidad, ya que en las formalidades de los actos hay múltiples grados que van desde el requisito solemne cuya falta afecta definitivamente la validez del acto hasta el simple vicio procedimental que puede ser subsanado en cualquier momento. De allí que, la simple violación de la designación requerida por el legislador no pueda implicar por sí sola un vicio de la decisión. 2) Ha de distinguirse claramente entre el vicio de forma relativa a la exteriorización del acto y la incompetencia. El hecho de que se exija una determinada forma en un acto no implica para el órgano que viola la exigencia, incompetencia de su actuación. Los recurrentes han incurrido en un grave error al fusionar dos figuras que son completamente diferentes.

b. *Vicios de incompetencia*

CPCA

16-12-82

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La extralimitación de atribuciones como vicio de incompetencia se produce cuando el órgano administrativo ejerce poderes que no le han sido expresamente atribuidos por norma expresa, ni que puedan deducirse de la atribución legal.

Esta Corte observa al respecto que la extralimitación de atribuciones es fundamentalmente un vicio de incompetencia por cuanto incurre en el mismo el órgano administrativo que ejerce poderes que no le han sido expresamente atribuidos por una norma expresa ni que pueden deducirse de la atribución legal de un poder discrecional. La autoridad que actúa fuera de la norma atributiva de competencia se extralimita en la esfera en la cual ha sido ubicada y crea con ello un desajuste del sistema organizativo, por cuanto irrumpe en un campo ajeno a sus poderes legales. El principio de legalidad administrativo se presenta así con toda su rigidez, ordenándole al órgano que haga sólo aquello para lo cual está facultado, bien por norma expresa o bien por un margen libre de apreciación que ha de acordarle igualmente una disposición de rango primario. Desde este punto de vista el vicio cuyo contenido quedó expuesto bien puede estimarse como genérico frente a otros como el abuso de poder en el cual el órgano actúa dentro de su esfera de competencias pero va más allá de la misma porque la ejerce en forma excesiva. En ambos casos hay incompetencia y éste es el punto común que los hace formar parte de una idéntica categoría, sólo que en la extralimitación falta la norma atributiva que sí existe en la hipótesis del exceso de poder, en la cual la misma ha sido rebasada, superada por la autoridad que actúa. Se trata de matices de un mismo orden de irregularidades orgánicas. En el vicio de desviación de poder, por el contrario, no existe una ilegalidad material, por cuanto el acto puede ser formal y materialmente conforme con la ley atributiva de competencias, pero no estar conforme con el objetivo o fin perseguido por el legislador cuando hizo la atribución de la facultad. El vicio de desviación de poder es así un vicio de ilegalidad teleológica, de violación del fin del acto previsto por el legislador.

c. *Abuso de poder*

CPCA

16-12-82

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

El vicio de abuso de poder se produce cuando hay un desmedido uso por parte de un órgano de las atribuciones que le han sido conferidas.

Ha sido denunciada la ilegalidad por abuso o exceso de poder por estimar que el Instituto hizo uso indebido del poder legal que le había sido atribuido para su actuación por la Ley Tutelar de Menores y por la Ley del Instituto Nacional del menor y su reglamento, ya que las mismas le otorgan el poder de velar por los intereses de los menores, para administrar el instituto, para vigilar e inspeccionar el cumplimiento de dichas leyes pero no para crear prohibiciones y limitaciones por vía de oficio que no están previstas en las leyes. Alega el impugnante que el INAM ha querido legislar y crear normas, limitaciones y prohibiciones y requisitos por sí mismo. Los alegatos con los cuales la parte contra cuyo acto se recurre, rebate esta específica impugnación, ya han sido expuestas en el punto anterior.

Al efecto esta Corte observa que si por abuso de poder se entiende el desmedido uso de las atribuciones que han sido conferidas lo cual equivaldría al excesivo celo, a la aplicación desmesurada, esto es, a todo aquello que rebasa los límites del correcto y buen ejercicio de los poderes recibidos por la norma atributiva de competencias y funciones, obviamente no está dado en el presente caso por cuanto la Administración no pudo ejercer en exceso una facultad que le había sido acordada, ya que, como se indicó al señalar que el acto estaba viciado de extralimitación de funciones, esa Administración carecía de los poderes para actuar, por lo cual, obviamente no tenía facultad alguna en la que pudiera excederse. Su conducta estuvo viciada como se señaló, pero no por exceso en una atribución de lo cual carecía. Por tales razones se estima infundado el motivo de recurso y así se declara.

d. *Vicios en la causa: falso supuesto*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El basarse en un falso supuesto para producir un acto administrativo comporta un vicio en la causa que ocasiona la nulidad del acto.

Argumentó la recurrente en su demanda que el acto del Concejo Municipal de fecha 27 de febrero de 1980, adolece de falso supuesto, por haber partido de la premisa de que se trataba de un predio sin accesos autorizados, y en concreto, de la hipótesis en que se basó el Informe N° 36 de la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal, contenida en el Informe Jurídico de sus asesores de fecha 25 de febrero de 1980, de que el inmueble de la demandante no tenía previsto ningún acceso y de que no se trataba de un predio enclavado, en cuyo caso los propietarios deberían demandar judicialmente dicho acceso.

Al examinar la fundamentación de la apelación y al declarar procedente la denuncia del falso supuesto en que incurrió el Juez *a quo*, la Corte, en este mismo fallo, señaló que el propio Juez de la Primera Instancia afirmó que mediante las diligencias ordenadas por el auto para mejor proveer y de la experticia promovida por la demandante, así como de la inspección ocular, había quedado demostrado que el inmueble de ésta contaba con dos accesos, es decir, que resultó falsa la hipó-

tesis acogida por la Municipalidad de que el terreno en cuestión carecía de accesos por el Parcelamiento Los Riscos.

Igualmente, al resolver el motivo de impugnación relativo a la violación del derecho real de paso de la demandante, y a la cosa juzgada, con el análisis de los instrumentos administrativos referentes a la aprobación por el Concejo Municipal del Anteproyecto de Construcción y de ejecución de dicha aprobación por parte de la Ingeniería Municipal, como los Permisos de Movimiento de Tierras y de Construcción, concluyó la Corte que había quedado demostrado la individualización del derecho de paso en beneficio de la recurrente, otorgado por la Municipalidad, de los dos accesos previstos originalmente, por la Calle Bolivia o Central del Parcelamiento Los Riscos, por las Parcelas 46 y 56, a través de la zona verde colindante con estas Parcelas.

En otras palabras, que se comprobó en juicio la falsedad de la hipótesis que sirvió de base al Concejo Municipal para adoptar el acto administrativo de fecha 27 de febrero de 1980 y, por tanto, resulta procedente su declaratoria de nulidad por este vicio de ilegalidad, y así se declara.

e. Desviación de poder

CPCA

27-1-83

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

No puede alegarse válidamente el vicio de desviación de poder si no se demuestra que el objetivo del acto no fue el querido por el legislador sino una razón oculta, de distinta naturaleza a la prevista en la norma legal.

Se estima por parte del impugnante que el acto incurrió en el vicio denunciado por cuanto de llegarse a la aplicación de la prohibición en el mismo contenido, la Administración estaría procurando resultados muy distintos de los fines perseguidos por la propia norma. Indica al efecto la parte impugnante lo siguiente: "La Ley condiciona a la actividad administrativa al ejercicio de determinadas facultades y a la obtención de determinados resultados por manera que cuando un acto administrativo procura resultados, distintos a los perseguidos por el legislador, aun cuando respondan a una objetiva licitud, se estaría desviando la finalidad prevista por la Ley y, por ello, los actos así dictados están viciados de ilegalidad por desviación de poder. Ahora bien, en el caso del acto administrativo impugnado se ha incurrido en desviación de poder, pues, a pesar de que su función es la de velar por el desarrollo del menor conforme a lo previsto por la Ley Tutelar de Menores, se coarta la libertad del menor a trabajar, su libre expresión de pensamiento y el desarrollo de su talento, así como el ingreso al mundo de las artes, en razón de que las prohibiciones y limitaciones que señala el oficio Nº 5323, no están contempladas en la Ley Tutelar de Menores, desviando así el poder específico y determinado que le ha sido conferido e, igualmente, la finalidad para la cual le fue otorgado".

La representación del Instituto rechaza tal imputación en base a las siguientes razones: 1) El objetivo fundamental de la ley es lograr el bienestar y la seguridad del menor, de manera tal de asegurar y establecer el derecho que éste tiene de vivir en condiciones que le permitan llegar a su normal desarrollo biológico, psíquico, moral y social, para lo cual el Estado facilitará los medios y condiciones necesarias. El mismo constituyente establece que el trabajo del menor estará sometido a protección, especial, por lo cual el trabajo del mismo debe ser considerado en forma

diferente a la de cualquier otro trabajador. 2) El artículo 26 no contiene una excepción al límite de edad para poder trabajar, ya que el mismo es una norma limitante puesto que exige autorización en los supuestos a que ella se refiere, pero no modifica la fijación de la edad por debajo de la cual el menor es inhábil para trabajar, la cual es la señalada en el artículo 22 *ejusdem* con la excepción del 23 *ejusdem*.

Por su parte la representación de la Fiscalía General de la República opina que el hecho de restringir la participación de los menores en mensajes comerciales no constituye un acto de asistencia y protección a los menores a cuyos logros está encaminada la Ley Tutelar de Menores, sino muy por el contrario, limita el principio constitucional respecto a la libertad del trabajo que es muy extensa en nuestro texto y que sólo tiene como límite o restricción las que establezcan las leyes.

Esta Corte observa al efecto que para que el vicio de desviación de poder se tipifique es necesario que un acto aparentemente válido en cuanto a su forma y contenido persiga sin embargo un objetivo torcido, desviado, distinto al que tuvo en miras el legislador cuando le otorgó al órgano facultad de actuar. De allí que, no puede alegarse válidamente tal vicio si no se demuestra que el objetivo del acto no fue el querido por el legislador sino una razón oculta, de distinta naturaleza a la prevista en la norma legal. Es necesario demostrar desde el punto de vista valorativo que el objetivo fue “desviado”, esto es, “torcido”, destinado a una meta diferente a la que se propuso la norma. En el caso de autos no se ha demostrado ni puede hacerse porque lo contrario emerge del texto del acto que el mismo tuviese una finalidad distinta a la de favorecer al menor. Los impugnantes no han traído la evidencia de una “intención” contraria a los fines que la ley le asignara al Instituto Nacional del Menor cuando lo creó para tutelar los intereses de los menores; por el contrario, de la defensa que hace el instituto del acto impugnado se evidencia que lo movieron las razones de tutelar en la mejor forma posible los objetivos que le habían asignado, por todo lo cual el vicio denunciado no se da en el caso presente y la impugnación carece de fundamento y así se declara.

Illegalidad por incorrecta aplicación del derecho

El impugnante ha alegado que se dio el vicio indicado en el título por las siguientes razones: 1) Porque crea la prohibición de que los niños menores de doce (12) años no podrán participar en un mensaje comercial, lo cual no está contemplado en los artículos II y III de la Ley Tutelar de Menores y, por el contrario, se ha aplicado incorrectamente lo establecido en las normas contenidas en los capítulos mencionados. 2) Porque crea una obligación que tampoco está prevista en la Ley Tutelar de Menores y que, en cambio, la contraría, obligación que consiste en que los directivos de la planta de televisión deben solicitar a las firmas publicitarias y productores de programas la autorización otorgada por el Instituto Nacional del Menor, antes de permitir que salgan al aire, o sean difundidos por ese medio, programas o mensajes comerciales donde actúan menores de dieciséis (16) años y que de contravenirse esta obligación, los responsables serán los canales o estaciones de televisión. 3) El menor efectúa el trabajo en el momento de producirse y grabarse el mensaje comercial, pero no en el momento en que el mensaje previamente filmado es transmitido por los canales de televisión, siendo así que el patrono del menor es la firma publicitaria o productora del programa pero no la planta televisora, por lo cual es a dicha firma publicitaria o productora del mensaje a quien corresponde cumplir con el requisito previo de solicitar la autorización correspondiente al Instituto Nacional del Menor, no pudiendo crear el presidente del mismo una nueva obligación no contemplada en la Ley a cargo de las plantas televisoras puesto que el cumplimiento de tal requisito es previo al momento en el cual el menor efectúa su trabajo cual sería grabar un mensaje que posteriormente sería transmitido por la planta televisora.

Por su parte los representantes del INAM indican que la exigencia que se hace a la planta de televisión de verificar si existen las autorizaciones del Instituto Nacional del Menor debe entenderse en un doble sentido: por una parte es un hecho cierto que la propia planta es o actúa como patrono de los niños que trabajan en sus programas; en estos casos es evidente que están obligados a obtener la autorización del Instituto Nacional del Menor, sea que la relación de trabajo se concrete directamente con la planta de televisión o con alguna otra empresa que aquélla tenga contratada a esos fines. De forma tal que la recurrente está obligada a exigir y a presentar al Instituto los permisos cuando le sean solicitados y es pasible de sanción en la medida en que no cumplan con ese deber. Por otra parte, si se la considera como un tercero que recibe un producto ya elaborado porque el trabajo lo desarrollan los menores con las empresas publicitarias y no con la planta de televisión, ciertamente el espíritu que anima al Instituto Nacional del Menor se condensa de una manera muy clara en la parte final del oficio que ha sido objeto de recurso cuando solicita de la planta de televisión su colaboración para lograr los objetivos de la ley, en los términos en que ésta ha sido prevista y conforme al plan general de protección y desarrollo social de la infancia, de la juventud y la familia. Es decir, que en aquello en que no esté obligada la planta a actuar, de conformidad con la Ley Tutelar de Menores y en particular con el artículo 26 *ejusdem*, el Instituto simplemente se limita a solicitarle su colaboración, sin imponerle obligación alguna.

Esta Corte observa que interpretada en la forma como lo hacen los representantes del Instituto cuyo acto fuera impugnado, el mismo se limita a solicitar la colaboración de la empresa, sin crearle una nueva obligación a los fines del cumplimiento de las exigencias de la Ley; y, a su juicio, es tal el sentido que emerge de la redacción, por lo cual no se da el vicio denunciado, el cual, por otra parte, alude a la violación de la ley por aplicación o interpretación incorrecta de una norma expresa, lo cual no fue el planteamiento hecho por el impugnante, por lo cual se declara sin lugar dicha impugnación.

En vista de las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que el acto contenido en el oficio 5323 incurrió en el vicio de extralimitación de atribuciones denunciado por el impugnante, por lo cual, aun cuando se estimen improcedentes las restantes impugnaciones relativas al exceso o abuso de poder, a la desviación de poder y a la violación de ley, el mismo se encuentra viciado de ilegalidad y así se declara y por ello ha de tenerse como nulo y sin ningún efecto.

f. *Violación de la cosa juzgada*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los actos administrativos violan la cosa juzgada administrativa cuando resuelven de manera diferente lo ya decidido por actos precedentes definitivos, creadores y declarativos de un derecho particular establecido en favor de la demandante y en consecuencia son nulos.

Pues bien, de los actos administrativos anteriores dictados por autoridades municipales competentes, de carácter definitivo, sin que se haya traído a los autos prueba alguna de que hubieran sido invalidados o anulados con anterioridad a la producción de los actos impugnados, se desprende el derecho reconocido por la Municipalidad a la demandante de acceder a su Parcela, por la zona verde del Parcela-

miento Los Riscos, por entre las Parcelas 46 y 56, al establecerle tal único acceso la Ingeniería Municipal, de los dos originalmente previstos en la afectación, que de la indicada zona verde había aceptado previamente la propia Municipalidad. En otras palabras, que existía creado y declarado un derecho real en favor de la Parcela propiedad hoy día de Nupeco de Promociones, C. A., para exigir el paso hacia el mismo inmueble por el sitio en donde le había sido ubicado el paso en los respectivos permisos y autorizaciones de construcción. Por tanto, los actos objeto del recurso de anulación violan la cosa juzgada administrativa al resolver de manera diferente lo ya decidido por aquellos actos definitivos, creadores y declarativos de un derecho particular establecido en favor de la demandante; y, en consecuencia, están afectados de nulidad absoluta, y así se declara.

Por último, al desconocer y contrariar los actos recurridos lo anteriormente resuelto, de crear y declarar un derecho de paso en favor de la demandante, es cierto que la Administración Municipal procedió unilateralmente a extinguir el referido derecho, pero con ello no violó el artículo 732 del Código Civil, como denunció la recurrente en su libelo de demanda, por cuanto dicha norma se refiere específicamente a las servidumbres y no al derecho de paso. Por el contrario, la violación de la cosa juzgada declarada en este fallo, al extinguir el derecho de paso de manera unilateral, sin la anuencia o consentimiento de la demandante, representa una infracción de las normas que regulan la extinción de las servidumbres, que si resultan aplicables al derecho de paso, como limitación legal de la propiedad, por mandato del artículo 758 del citado Código, por no tratarse en ningún caso de imposibilidad de uso por el estado de las cosas (artículo 748), de la confusión de propiedades de los predios sirviente y dominante en una misma persona (artículo 750), ni tampoco de prescripción (artículo 752), y así se declara.

g. *Vicios del procedimiento*

CPCA

6-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La violación de trámites o de lapsos, cuando ello no represente una indefensión, no da lugar a la nulidad del acto administrativo.

El vicio de procedimiento que propiamente da lugar a la nulidad de los actos administrativos es el de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, pero no las violaciones de trámites o de lapsos cuando ello no represente una indefensión. En el caso de autos consta que la empresa recurrente asistió a todas las fases y actos del procedimiento administrativo de alzada, y de que fue impuesto de la Resolución definitiva que revocó la decisión del Inspector del Trabajo que autorizó la reducción del personal y la desincorporación de los trabajadores. Además, una vez debidamente notificada de la Resolución por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, dentro del lapso de los seis meses siguientes, a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la empresa acudió a demandar la nulidad ante esta Corte de dicha Resolución. De forma que ningún perjuicio en su derecho de defensa sufrió la demandante porque el organismo administrativo de segundo grado hubiera dictado su decisión fuera del lapso previsto en la Ley. Los perjuicios de otro orden que pudieron habersele causado atienden a la responsabilidad administrativa o civil de los funcionarios públicos, lo cual no constituye el objeto de la presente sentencia. Por lo expuesto, no procede el motivo de

impugnación denunciado por la demandante en su libelo de la demanda, y así se declara.

4. *Los recursos administrativos*

A. *Recurso de reconsideración*

CSJ-SPA (261)

9-12-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

No es procedente el ejercicio de un recurso de reconsideración administrativa o contencioso-fiscal contra la resolución denegatoria del recurso de gracia.

Al considerar correctamente emitida la Resolución Nº HRIN - 400 - 02 - 0032, de 18-2-78, que negó el recurso de gracia ejercido por la contribuyente contra la planilla de liquidación de multa Nº 07-45-20126-000007 de fecha 18-1-77, pasa la Sala a considerar la segunda cuestión planteada en esta litis, a saber: si procede o no algún recurso contra la resolución denegatoria de un recurso de gracia. Aparte de que la propia ley de la materia no consagra expresamente ningún recurso contra una decisión de tal naturaleza, se debe observar lo siguiente: la palabra "gracia" pone de manifiesto que, en principio, se trata de un beneficio o tratamiento especial, cuyo otorgamiento es facultativo, no obligatorio, por parte del organismo concedente. El fundamento, pues, del recurso de gracia es el de favor, de súplica, que se dirige al superior jerárquico para que exima o rebaje la multa por estar la misma correctamente aplicada y haberse conformado con ella. Cuando un contribuyente ejerce el recurso de gracia para ante el Ejecutivo Nacional contra una multa que le haya sido impuesta, explícitamente está admitiendo la legalidad de la misma, puesto que, a través de dicho recurso, planteado en términos de equidad, es absolutamente inadmisibles cualquier eventual discusión sobre la legalidad del acto contra el cual se interpone; pero, implícitamente, al mismo tiempo está renunciando al recurso de reconsideración administrativa y al contencioso-fiscal para ante los Tribunales del Impuesto sobre la Renta, pues aquí funciona lógicamente el principio procesal conforme al cual elegida una vía no se da acceso a otra; además de que ante los organismos jurisdiccionales es inadmisibles cualquier alegato o argumento fundado exclusivamente en la equidad, como reiteradamente lo ha manifestado la jurisprudencia al expresar que la revocación de la multa por vía de gracia es una cuestión que escapa a la competencia de los Tribunales. Quien escoja la vía de gracia, no está alegando razones o argumentos de orden jurídico y agota una vía más expedita, allanándose desde ese momento a la aplicación de la sanción, apoyando su defensa en la equidad y confiando en una decisión discrecional fundamentada en la potestad que le confiere la ley al Ejecutivo Nacional sobre la materia.

B. *Recurso jerárquico*

CPCA

3-2-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El ejercicio del recurso jerárquico no constituye una actuación del órgano administrativo sino del interesado recurrente.

Por otra parte, el ejercicio del derecho de apelación, bien o mal establecido, no constituye una actuación del órgano administrativo, no es en sí un acto administrativo, es la actuación de un administrado frente a una decisión de la administración; que se ejerza temporánea o extemporáneamente, no depende de la administración y, en todo caso, el acto que la admite no puede ser impugnado porque no se trata de un acto administrativo definitivo, es por ello que esta Corte considera que carece de materia sobre la cual decidir, y así lo deja establecido.

III. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. El control de la legalidad

CPCA

24-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte Primera describe el ámbito y efectos del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos emanados de los órganos estatales en ejercicio del Poder Público.

Dada la indudable naturaleza de orden público que ostenta el planteamiento hecho por el apelante, la Corte pasa a decidirlo en los siguientes términos:

1. El control de la constitucionalidad de las leyes y *demás actos de efectos generales* de los diferentes órganos que ejercen el Poder Público corresponde en nuestro sistema jurídico a la Corte Suprema de Justicia. Dispone, en efecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica que rige la competencia, organización y funcionamiento del Supremo Tribunal que es *función primordial de éste* "controlar, de acuerdo con la Constitución y las leyes la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público", *competencia genérica que luego precisa o define a través de las normas contempladas en los artículos 42, 43, 181 y 185 ejusdem*, para determinar:

a) Que el control directo de la constitucionalidad a que se refieren los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 42 corresponde a la *Corte en Pleno*.

b) Que el control de la constitucionalidad sobre los *actos* del Poder Público, en los casos no previstos en los numerales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución toca a la *Sala Político-Administrativa*, a la cual corresponde, igualmente, conocer de la inconstitucionalidad de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional (Contraloría, Fiscalía y Procuraduría General de la República) (artículo 42, ordinales 11º y 12º).

c) Que el control de la *legalidad* de los *actos generales* de los órganos unipersonales o colegiados del Poder Público, *salvo en los casos* previstos en las disposiciones transitorias de la Ley, compete también a la Sala Político-Administrativa (artículo 42 numeral 9º) y artículo 43 *in fine*.

d) Que el control de *legalidad* de los actos (administrativos) generales de los *poderes estatal y municipal* se atribuye a los Tribunales Superiores que crea la Ley y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo conforme a lo dispuesto por el artículo 42 numeral 9º en concordancia con los artículos 181 y 185 numeral 4º *ejusdem*.

e) Que el *control de la legalidad de los actos generales emanados de autoridades diferentes* a las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42

de la Ley Orgánica es atribución de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (en única instancia).

f) Que el *control de inconstitucionalidad* de los actos administrativos *individuales* (particulares) del Poder Ejecutivo Nacional del Consejo Supremo Electoral de la Contraloría, Fiscalía y Procuraduría General de la República y de los Estados y Municipios compete a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42 numerales 10º y 12º, y artículo 181 primer aparte).

g) Que el control de *legalidad* de los actos administrativos particulares del Poder Ejecutivo Nacional, del Consejo Supremo Electoral, Consejo de la Judicatura, de la Contraloría, Fiscalía y Procuraduría General de la República corresponde a la Sala Político-Administrativa (artículo 42 numerales 10º y 12º).

h) Que el *control de legalidad de los actos administrativos* particulares de los estados y municipios corresponde a los Tribunales Superiores y a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (artículos 181 y 185 numeral 4º).

i) Que el *control de legalidad de los actos administrativos de efectos particulares emanados de autoridades diferentes* a las señaladas en los numerales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42 corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, si no están atribuidos a otro Tribunal.

2. Organos

A. Corte Suprema de Justicia

CSJ-SPA (6)

27-1-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La Corte Suprema tiene plena jurisdicción en materia fiscal para imponer o eximir los intereses o costas, según estime que el contribuyente tuvo o no motivos racionales para litigar, tanto por lo que respecta a la instancia como por lo que toca a la alzada.

El artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en materia fiscal, establece un término perentorio para que alguna de las partes pueda solicitar las aclaraciones o ampliaciones legalmente permitidas: el mismo día de la publicación de la sentencia, o el siguiente. Es, por tanto, manifiestamente extemporánea la solicitud que al respecto hace la contribuyente, y así se declara.

Resueltos los puntos previos planteados por la representación fiscal y la contribuyente, pasa la Corte a decidir la cuestión de fondo controvertida en este proceso que se refiere específicamente a la procedencia o no de la sanción (intereses o costas), previstos en el artículo 145 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, impuesta por la Administración al contribuyente, en el caso *sub-judice*, al resultar vencida en esta alzada, no obstante haber ganado en la primera instancia, y que fue traída, por tanto, a la segunda, por efecto de la apelación del Fisco Nacional.

Es esta una materia que ha sido objeto de reiteradas, constantes y numerosas decisiones, por lo cual, en la presente oportunidad, se reproduce dicha jurisprudencia. Tal y como se dijo entonces, independientemente de que se trate de costas, intereses moratorios o sanción pecuniaria (cuestión doctrinaria debatida) existe conformidad en los dispositivos legales acerca de que:

- 1) Sólo puede imponerse al litigante vencido totalmente, que no tuvo motivos racionales para litigar;

- 2) Debe realizarse el cálculo en base al uno por ciento (1%) mensual sobre el total de la liquidación impugnada;
- 3) Su aplicación debe comprender todo el tiempo transcurrido desde la fecha de interposición del recurso hasta la fecha de la sentencia definitiva, sin contar el lapso de la tramitación administrativa, por exclusión expresa contenida en el artículo 227 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966.
- 4) No es aplicable, en cambio, en segunda instancia, al contribuyente vencedor en la primera, obligado a litigar ante esta Corte por apelación del Fisco Nacional.

Para quienes piensan que se trata de costas, la última conclusión es consecuencia de que en alzada la condenatoria no procede sino contra "quien haya apelado de una sentencia que se confirma en todas sus partes", conforme al dispositivo del segundo aparte del artículo 172 del Código de Procedimiento Civil. Quienes piensan que se trata de una sanción, rechazan también la condenatoria en alzada, en el caso de autos, porque juzgan que se trataría de la aplicación extensiva de una pena, por analogía, lo cual es inadmisibile.

Esta Sala al conocer en alzada tiene, como cualquier Tribunal Superior, jurisdicción plena sobre el fondo de la controversia sometida a su consideración, como también sobre la imposición de esta controversial figura de intereses o costas; y, en consecuencia, puede imponerlos o eximir de ellos —según estime que el contribuyente tuvo o no motivos racionales para litigar— tanto por lo que respecta a la instancia como por lo que toca a la alzada. En el caso *sub-judice*, al no pronunciarse sobre las de la instancia, hay que entender que se estaba conformando con la decisión del Tribunal *a-quo* que no las impuso.

De manera que, en el presente caso y por las razones expresadas, la contribuyente no está obligada a ese pago de intereses o costas de alzada por no haber concurrido voluntariamente sino procesalmente obligada a combatir la apelación interpuesta por el Fisco Nacional; ni tampoco corre a su cargo el pago de los de la primera instancia, por haber resultado en ella vencedor. Así se declara.

B. Tribunales Superiores

CPCA

24-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los jueces superiores con competencia contencioso-administrativa no pueden conocer del recurso de inconstitucionalidad contra actos administrativos municipales.

Sobre la base de las consideraciones formuladas anteriormente pasa la Corte a determinar si el conocimiento de dicho *recurso está atribuido o no a los Tribunales Superiores de que trata el artículo 181 ejusdem*. Establece en tal sentido dicha disposición que corresponde a estos Tribunales conocer, *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*.

Cuando la acción o el recurso se funde en *razones de inconstitucionalidad el Tribunal declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia...*

El examen del dispositivo transcrito permite establecer:

Que la *competencia de anulación* que se atribuye a los Tribunales Superiores está restringida:

- a) a *actos administrativos* de efectos *generales o particulares*;
- b) emanados de las autoridades *estadales o municipales*;
- c) impugnados por razones de *ilegalidad*.

Si el fundamento de la solicitud de nulidad es la *inconstitucionalidad*, el Tribunal deberá *declinar su competencia* en la Corte Suprema de Justicia, concretamente en la Sala Político-Administrativa.

Obviamente el Tribunal Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, dada la naturaleza del vicio que esencialmente fundamenta la demanda de nulidad, debió declinar su competencia en la Corte Suprema de Justicia a la Sala Político-Administrativa conforme lo ordena el aparte primero del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De modo que al admitir y cumplir todos los trámites procedimentales hasta dictar sentencia, vició de nulidad las actuaciones practicadas que llevan a reponer la causa, acorde con lo dispuesto por los artículos 229 y 232 del Código de Procedimiento Civil. La irregularidad reviste especial gravedad si se atiende a que el representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre solicitó del Juez la declinatoria de competencia en la Corte Suprema de Justicia en el acto de Informes (folio 204) y que el fallo recurrido, no obstante rechazar el pedimento de aquél, decidió declarar nulo el acto impugnado en atención a la aplicación retroactiva de la Ordenanza (folio 215).

Voto salvado del Magistrado Pedro Miguel Reyes.

Primero: Si bien es cierto que el principio de irretroactividad de las leyes en nuestro ordenamiento jurídico está consagrado en el artículo 44 de la Constitución, es igualmente cierto que el Código Civil en su Título Preliminar contiene normas que regulan la vigencia, interpretación y aplicación de las leyes; en efecto, nuestro legislador de 1942 incluyó en este cuerpo normativo principios de observación general referentes a la validez temporal de las leyes, en tal virtud el artículo 3º del Código Civil reza:

“La Ley no tiene efecto retroactivo”.

Reafirmando el anterior principio, pero en su condición de norma de derecho adjetivo, es el contenido del artículo 6º del Código de Procedimiento Civil, así como el artículo 20 del Código de Enjuiciamiento Criminal. Por otra parte, también debo afirmar que la irretroactividad de las leyes, además de ser un aspecto constitucional y legal expreso, constituye en sí un principio general del derecho que funciona como una norma común supletoria de observación obligatoria en todo supuesto de aplicación retroactiva de la ley. En consecuencia, esta norma común supletoria de plena validez y eficacia integra todo cuerpo normativo, aun si no existiere su establecimiento expreso.

Segundo: Si por un acto administrativo dictado en ejecución de una ordenanza municipal se pretende aplicar retroactivamente la misma, tal actividad constituye una infracción a la norma común supletoria, al Código Civil y a la Constitución, que establecen el principio de la irretroactividad para resguardar la integridad de los derechos adquiridos y la garantía que prescribe que las personas sólo serán juzgadas en virtud de leyes preexistentes.

Como es de observar en el caso de autos, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, al dictar el acto administrativo impugnado, lo hizo en ejecución de una Ordenanza Municipal y no en aplicación de una norma constitucional; *por lo cual podemos afirmar, en el presente caso, que de manera directa e inmediata el vicio denunciado tiene por fundamento la ilegalidad del mismo y no*

su inconstitucionalidad. Para que un acto retroactivo de un Poder Público tenga el carácter de inconstitucional, debe dictarse en ejecución directa e inmediata de normas de la Constitución, como ha sido jurisprudencia reiterada de nuestra Corte Suprema de Justicia y como lo establece el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que a la letra dice:

“Art. 133: La infracción del artículo 117 de la Constitución no podrá invocarse como fundamento de la acción o del recurso a que se refieren los artículos 112 y 121 de esta Ley, sino cuando otra disposición de aquella haya sido directamente infringida por el acto cuya nulidad se solicita”.

Tercero: El artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que si el motivo de impugnación de un acto administrativo de efectos particulares o generales, emanado de autoridades estatales o municipales, se fundamenta en razones de inconstitucionalidad, el Tribunal que conozca de ello declinará su competencia en la Corte Suprema de Justicia. Pero la norma anterior no puede ser interpretada y aplicada aisladamente, por cuanto no basta el señalamiento del vicio de inconstitucionalidad por el recurrente o por los interesados para que la denuncia adquiera tal condición; se requiere que el Juez, en ejercicio de sus poderes, examine si efectivamente el fundamento del recurso constituye una violación directa e inmediata del texto constitucional, y luego de constatado procederá entonces la declinatoria de la competencia.

Conclusión: Aceptar la tesis sostenida en la presente sentencia, consistente en afirmar que en todo recurso intentado por la aplicación retroactiva de un acto de los poderes públicos, el vicio denunciado es su inconstitucionalidad y que tal calificación le corresponde al recurrente o a los interesados, nos conducirá a enervar las competencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ampliando su ámbito de atracción y se afectará la intención del legislador de establecer, entre los distintos órganos jurisdiccionales que integran el sistema contencioso administrativo, criterios de proporcionalidad y razonabilidad en la determinación de sus respectivas competencias.

C. Competencia de los Tribunales de Alzada

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los límites del conocimiento y decisión de los tribunales de alzada vienen dados en los términos en que ha sido planteada la respectiva apelación, según la exigencia contenida en el art. 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La exigencia que el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia hace al apelante de presentar, dentro de las diez audiencias fijadas para comenzar la relación, después de dar cuenta del expediente y de designado el Ponente, un escrito en el cual debe precisar las razones de hecho y de derecho en que funde su apelación, y la contestación de la apelación por los opositores, a que se refiere dicho artículo, tienen como efecto procesal el de deslindar o definir los términos del conocimiento del asunto por parte del Tribunal de Alzada Contencioso Administrativo. Tal es la intención de la Ley, que ante la no presentación del referido escrito se considerará desistida la apelación, conforme lo contempla la norma citada. De la finalidad que tuvo en mientes el legislador y de los términos

en que se regula la exigencia de la fundamentación de la apelación, y la consagración del desistimiento tácito por su no fundamentación o por su fundamentación incompleta, como lo ha aclarado la jurisprudencia, se deduce que en el proceso contencioso-administrativo el Juez de la Alzada no procede con plenitud de jurisdicción como ocurre con el Juez de Segunda Instancia común, sino limitado por los extremos de los hechos y del derecho señalados por el apelante en el escrito de fundamentación de su apelación, como motivos de impugnación de la sentencia apelada. Esta consideración resulta trascendente desde el punto de vista procesal, no sólo a los efectos de determinar el alcance de la facultad jurisdiccional del Tribunal de Alzada, como ya se señaló, sino incluso para los límites de la facultad probatoria de las partes, quienes en el procedimiento de segunda instancia contencioso administrativo tienen, según lo determina el artículo 164 *ejusdem*, la posibilidad de volver a promover pruebas, salvo la testimonial. En efecto, tales pruebas sólo podrán promoverse sobre aquellas cuestiones que admitan demostración que hayan sido señaladas en el escrito de fundamentación de la apelación.

Asentado lo anterior corresponde a esta Corte examinar, en consecuencia, los motivos de nulidad y de ilegalidad denunciados por el apelante en que haya podido incurrir la sentencia apelada, así como la contestación que a tales motivos dio la parte opositora al recurso de nulidad. De resultar procedentes los vicios denunciados, la Corte, según sea la naturaleza de la ilegalidad en que hubiera podido incurrir el Sentenciador de la Primera Instancia, declarará con lugar la apelación, si fuere el caso, y entrará a conocer el fondo del asunto, o sea, la legalidad o no de los actos impugnados mediante el recurso contencioso administrativo de anulación presentado por Nupeco de Promociones C.A.

3. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Condiciones de admisibilidad*

a. *Apreciación de oficio*

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juez contencioso-administrativo tiene posibilidad de volver a revisar de oficio, los requisitos de admisibilidad de los recursos, aun cuando éstos ya hayan sido declarados admisibles.

Es cierto que la demandante solicitó la suspensión de los efectos del acto cuya nulidad reclama y la declaratoria de urgencia del asunto, para que se reduzcan los lapsos del juicio, y que fue con esa finalidad que se designó Ponente y se acordó remitir el expediente a la Corte, y que, por tanto, sobre estos pedimentos debería limitarse la decisión de esta Corte. Sin embargo, el hecho de encontrarse el expediente que contiene la tramitación del juicio en la Corte, y la circunstancia de ser la Corte el Tribunal de la Causa, que debe dictar la sentencia definitiva, permiten a este Tribunal revisar lo relativo a la validez y corrección del procedimiento que se ha seguido hasta la presente decisión. Máxime si la Corte considera que se encuentran involucradas cuestiones de indudable orden público, que pueden condicionar la suerte futura del mismo juicio. Además, es función de los Tribunales depurar los procedimientos de los defectos estructurales o de forma que puedan dañar la legalidad de los actos procesales, aun antes de dictar sentencias definitivas, si, por ejemplo, no se ha cumplido con determinados requisitos que son necesarios a la validez de los actos judiciales, con el objeto de garantizar en último término la

estabilidad de los juicios. Con ello, en realidad, se evita que se tramiten procesos o procedimientos que no deben tramitarse, en obsequio de la justicia, y de los intereses y derechos de los interesados. Dentro de esos requisitos, cuyo incumplimiento resulta esencial a la validez de los actos del procedimiento, se encuentran los relativos a los motivos de inadmisibilidad de las demandas de nulidad de los actos de efectos particulares, cuyo examen y verificación resultan obligatorios para el Juez de lo Contencioso Administrativo. Al asentar lo anterior, la Corte no hace otra cosa que seguir la orientación de los principios que rigen nuestro sistema de la nulidad procesal contenida en los artículos 229, 230 y 233 del Código de Procedimiento Civil.

Aclarado que de oficio esta Corte puede volver a revisar los requisitos de admisibilidad de las demandas, aun cuando exista una decisión del Juzgado de Sustanciación que las haya declarado admisibles, por tratarse de normas de orden público, y que, por tanto, no es necesario la instancia de parte al respecto.

b. *Requisitos del libelo*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los recurrentes están obligados por ley a indicar con precisión el acto impugnado, las normas violadas y sus argumentos de hecho y de derecho.

Dentro de este orden de ideas, es conveniente señalar que el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 113 *ejusdem*, exige a los recurrentes que con precisión indiquen el acto impugnado, las normas violadas y sus argumentos de hecho y de derecho. En otras palabras, que la propia Ley es estricta en cuanto a la concreción que debe tenerse en el señalamiento del objeto del recurso y de su fundamentación. Igualmente, según lo determinan los artículos 125 y 126 *ejusdem*, los interesados podrán comparecer como coadyuvantes u opositores a la demanda o solicitud de nulidad, es decir, a ratificar o ampliar los fundamentos del recurso para obtener la declaratoria de nulidad de los actos impugnados, o a defender la legalidad de dichos actos. Es indudable que, por aplicación analógica del artículo 122 ya citado, los coadyuvantes deberán así mismo precisar el objeto de su comparecencia, o sea, señalar concretamente el acto cuya nulidad pretenden coadyuvar y los fundamentos en que se basan, indicando las razones de hecho y de derecho en que se fundan y las disposiciones violadas por la Administración. En la misma forma, los interesados opositores tendrán que señalar qué acto tienen interés en defender y los fundamentos de su defensa. En los términos, pues, del respectivo recurso o de la comparecencia del coadyuvante, y de los términos de la defensa del interesado opositor, por la integración e interpretación sistemática de los artículos 113, 122, 125, 126 y 131 de la mencionada Ley Orgánica, en estos procesos contencioso-administrativos de anulación, quedan definidos el objeto de la acción de nulidad y su naturaleza, es decir, si es o no de mero derecho. Por tanto, sólo después que haya sido admitido el recurso y con posterioridad a la comparecencia de los interesados, y según que éstos hayan solicitado o no que la causa se abra a pruebas, es cuando podrán los Tribunales de lo Contencioso Administrativo determinar si el asunto puede resolverse o no como de mero derecho, y, en consecuencia, serán capaces de decidir si se va a dictar sentencia definitiva sin relación o informes, conforme lo prevé el artículo 135, *in fine*, de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal.

CPCA

20-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En los procedimientos contencioso-administrativos, de no presentarse el o los instrumentos fundamentales de la acción con el recurso, bastará que el demandante designe en el libelo la oficina o el lugar donde se encuentren.

Según lo establecido por los artículos 237, 238 y 315 del Código de Procedimiento Civil: el demandante deberá expresar en el libelo... las razones o instrumentos en que ésta se funda, precisándose que si aquél no acompaña dicho instrumento no se le admitirán después, a menos que haya designado en el libelo la oficina o el lugar donde se encuentren o que sean de fecha posterior, o que aparezcan, si son anteriores, que no tuvo conocimiento de ellos.

Las normas aplicables al contencioso administrativo por mandato legal (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, arts. 81 - 88) señalan claramente que, de no presentarse el o los instrumentos fundamentales de la acción con la demanda, bastará que el demandante designe en el libelo o la oficina o el lugar donde se encuentren. La regla cobra especial relevancia si se atiende a la particular naturaleza del procedimiento contencioso-administrativo y a la circunstancia de que, en la mayoría de los casos, la Administración niega al interesado el acceso a los documentos que apoyan la pretensión que deduce ante los órganos jurisdiccionales, actuación que se pretende equilibrar con las potestades inquisitivas que tocan al juez de lo contencioso, ante las cuales destaca la posibilidad de ordenar la remisión del expediente administrativo que, en general, contendrá los recaudos relativos al caso.

En el escrito contentivo de la querrela intentada contra el Instituto Nacional de Puertos el apoderado de la funcionaria señaló como documentos que fundamentaban su acción:

1º) El oficio Nº 141000-02-177 del 1-3-80, emanado de la Gerencia General de Relaciones Industriales del Instituto Nacional de Puertos.

2º) El oficio Nº 141000-408 del 6-4-80, de la misma oficina.

3º) La solicitud hecha a la Junta de Avenimiento del Instituto el 25-8-80; y,

4º) El oficio Nº 140000-039 del 28-8-80, de la Gerencia nombrada, de manera que al hacer tal mención cumplió con los extremos que le exige la normativa antes citada.

Si bien acompañó posteriormente los originales de los documentos citados, ello no desvirtúa la circunstancia que *aún de no haberlo hecho, copia certificada de los mismos reposaba en el expediente administrativo*, que forzosamente debía remitir al Tribunal el Instituto demandado, en cuya virtud procedía la admisión del recurso que había presentado.

B. Objeto del juicio

a. Determinación

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los vicios de nulidad absoluta de los actos objeto del recurso de nulidad pueden ser declarados de oficio.

Quedó establecido que el objeto del recurso, de acuerdo a los términos de la demanda, de la solicitud de apertura a pruebas y de la defensa planteada por los apoderados de la Municipalidad, consiste en la revisión de los requisitos de la legalidad de los actos señalados en el propio recurso como viciados de nulidad, o sea, el adoptado por el Concejo Municipal en su sesión de fecha 27 de febrero de 1980 y el contenido en el Oficio de la Secretaría Municipal, N° 572 de 4 de marzo de 1980. Es decir, si el primero de dichos actos debe ser anulado, por lesionar el derecho subjetivo de la recurrente de acceder a su parcela por terrenos municipales, a través del Parcelamiento Los Riscos; por violar la cosa juzgada administrativa, por estar viciado en su objeto, al ser indeterminado o indeterminable; por estar viciado en su causa por basarse en un falso supuesto, y por haberse causado indefensión a la recurrente al no notificársele en el procedimiento constitutivo. Igualmente, si el segundo de los actos impugnados resulta anulable, por extralimitación de atribuciones y abuso de poder. Y según la defensa alegada por la Municipalidad, si la demandante carecía de autorización para acceder a su terreno.

El Tribunal *a quo*, en lugar de examinar estas cuestiones, decidió revisar la legalidad de actos anteriores y diferentes a los impugnados, como el Permiso de Construcción, cuestión esta que no le había sido planteada por la recurrente en la demanda, ni por la propia Municipalidad, en la defensa de los actos administrativos objeto del recurso de anulación. Ni siquiera tal cuestión fue la que sirvió al Concejo Municipal como fundamento para dictar la decisión demandada en nulidad, que le negó el acceso a la recurrente a su parcela. El Juzgador de la Primera Instancia erró al señalar como objeto principal del juicio el análisis de las facultades y atribuciones de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de la respectiva Ingeniería Municipal, y ello porque consideró que el fondo del asunto estaba representado por una controversia entre el contenido del Oficio N° 0144 de 14 de abril de 1975, emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y la aprobación de los Planos y el otorgamiento del Permiso de Construcción por la Ingeniería Municipal a la recurrente. Tal discrepancia constituye un asunto extraño al traído a los autos, cual es la revisión de la decisión de la Cámara Municipal de 27 de febrero de 1980, que, como se ha explicado, se fundamentó en una recomendación de la Comisión de Urbanismo, de que se aprobara un Informe jurídico de sus asesores, para negar el acceso de la recurrente por los terrenos municipales, partiendo de la hipótesis de que tal acceso no había sido contemplado en ningún momento.

En realidad, el Oficio N° 144 del 14 de abril de 1975, que aparece como Anexo N° 12 de la demanda (folio 132 de la Primera Pieza) y que también fue consignado por la Municipalidad en cumplimiento del auto para mejor proveer, junto con otros recaudos (folios 73 a 77 de la Segunda Pieza) al igual que el Oficio N° 88 de fecha 19 de mayo de 1975, emanado de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, que aparece al folio 13 y 14 de la Primera Pieza, también como anexo de la demanda, formaron parte del expediente administrativo del procedimiento constitutivo de la aprobación del anteproyecto de construcción, y que la Ingeniería Municipal tomó en cuenta para conceder el Permiso N° 9607 de 31 de enero de 1978 de Movimiento de Tierra, para la realización de las obras en el inmueble y el Permiso de Construcción N° 31.787 de fecha 5 de octubre de 1978, como aparece del contenido de estos Permisos y de sus Planos anexos (folios 22 y 23 de la misma Pieza). Los referidos instrumentos administrativos, emanados de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, fueron probanzas aportadas por la recurrente para demostrar precisamente que el inmueble de su propiedad sí contaba con accesos, y que era falso el supuesto aceptado por la Municipalidad para negarle y desconocerle el derecho que ésta misma le había reconocido de pasar a su parcela, a través del Parcelamiento Los Riscos, entre las Parcelas 46 y 56, por la zona verde Municipal. En efecto, recuérdese que el motivo

en el cual se apoyó el Concejo para no admitir el acceso, era el de que se trataba de un predio sin ningún paso reconocido con anterioridad. Tratándose, en consecuencia, de un procedimiento previo y anterior al acto impugnado, sobre el cual no se planteó oportunamente ninguna controversia relativa a su legalidad, ni por la Municipalidad, ni por ningún otro tercero interesado, mal podía el Juez *a quo* entrar a revisar si uno de los actos definitivos y firmes, constituidos por tal procedimiento, resultaba cuestionable, por haberse extralimitado la Ingeniería Municipal en su competencia.

Las facultades inquisitoriales de los jueces contencioso-administrativos, de declarar de oficio los vicios de nulidad absoluta de los actos administrativos, sólo está referida a los actos objetos de los respectivos recursos de nulidad, pero no pueden extenderse ni abarcar otros diferentes que incluso ya han adquirido firmeza por no haber sido revocados anteriormente por la autoridad administrativa, o por no haber sido anulados judicialmente. En el presente caso, el Concejo Municipal ni siquiera se fundamentó en alguna supuesta extralimitación por parte de su Ingeniería Municipal al otorgar permisos de construcciones, en supuestas violaciones del Plan General de Desarrollo Urbano o de Planes Parciales de Urbanismo. En concreto, como ya se explicó, la causa del acto administrativo del Concejo Municipal de fecha 27 de febrero de 1980, impugnado mediante el presente recurso de anulación, fue el hecho de que el inmueble de la recurrente carecía de accesos y de que sólo le correspondía reclamarlo judicialmente, pero, en ningún momento se tuvo en cuenta una incompetencia de la Ingeniería Municipal. Si el acto en cuestión se hubiera apoyado en la consideración de la extralimitación de sus atribuciones por parte de dicha Ingeniería, el Juez *a quo*, sí hubiera podido entrar a examinar, como materia propia del fondo del asunto, lo relativo a las competencias de los organismos urbanísticos del Área Metropolitana de Caracas. Pero, al no ser esa la situación, mal podía el juzgador de la Primera Instancia decidir tal problema, el cual resultaba extraño a su oficio. Por esta razón, el sentenciador no se atuvo a lo alegado y probado en autos y sacó elementos extraños al objeto de la controversia, por lo que también, por esta circunstancia violó el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, incurriendo en error en su motivación, y así se declara.

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Al decidir el juez cuestiones extrañas y diferentes al objeto de la litis, y resolver aspectos distintos a los pedimentos del libelo y a las defensas planteadas, incurre en el vicio de extrapetita o ultrapetita.

Muy por el contrario al objeto del juicio expuesto, el Juez de la Primera Instancia declaró la controversia como de mero derecho, limitándola al examen de actos administrativos anteriores y diferentes a los actos impugnados, cuales fueron el Oficio Nº 0144 de 14 de abril de 1975 emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y los permisos de construcción otorgados por la Ingeniería Municipal; e igualmente circunscribió el objeto del juicio a la revisión de las facultades de la citada Oficina y de las Ingenierías Municipales en cuanto a la aprobación de los anteproyectos y proyectos de construcción en la parcela de la demandante, y a la fijación de sus accesos y de la afectación vial de los mismos. También el Tribunal *a quo* calificó el citado Oficio Nº 0144 de 14 de abril de 1975 como un Plan General de Desarrollo Urbanístico y de Plan Parcial de urbanismo (*sic*) y, por último, el mismo Juez, declaró en la sentencia apelada que la vialidad a la parcela propiedad

de la demandante, o el acceso, es por la Calle 3, lindando con la Parcela E, donde está construido el Edificio Los Riscos I.

Además de lo anterior, se tiene que, según la motivación del acto impugnado, como aparece de la propia Acta N° 16 donde consta su aprobación (Punto N° 3, págs. 9 a 15, folios 51 a 58 de la Primera Pieza), su fundamento fue la circunstancia de que el inmueble de Nupeco de Promociones, C. A., como se desprende del Informe de la Comisión de Urbanismo, carecía de accesos autorizados por los terrenos privados circundantes y por los terrenos propios municipales. Fundamento éste que también fue señalado e impugnado por la recurrente en su recurso de anulación, y ratificado por los apoderados de la Municipalidad, en su escrito de fecha 7 de noviembre de 1980, en el cual se opusieron al mencionado recurso (folios 65 a 68 de la Segunda Pieza). Sin embargo, el Juez de la causa asentó que el acto administrativo a que se refiere el Punto N° 3 del orden del día de la sesión de fecha 27 de febrero de 1980, del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, que aprobó el Informe N° 36 de la Comisión de Urbanismo, "fue para evitar que se continuara utilizando como vía de tránsito para el inmueble de la recurrente, el acceso entre las Parcelas 46 y 56 del parcelamiento, por considerarse zona verde". Es decir, que el mencionado Juez señaló como justificación del acto impugnado una fundamentación extraña y diferente a la que aparece del propio instrumento administrativo que le sirvió de apoyo, y que también fue señalada tanto por el recurrente en su libelo de demanda, como por los apoderados de la Municipalidad en el escrito en donde se opusieron al recurso y defendieron la legalidad de dicho acto.

Puede concluirse, en consecuencia, que el Juez *a quo* decidió cuestiones extrañas y diferentes al objeto de la litis, y resolvió aspectos distintos a los pedimentos del libelo y a las defensas planteadas en la oposición del recurso, por lo que incurrió en el vicio de la sentencia denominada extrapetita o ultrapetita, a que se contrae el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, violando también el artículo 12 *ejusdem*, por no atenerse a lo alegado y probado en autos, y así se declara.

b. *Juicios de mero derecho*

CPCA

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No puede ser declarado como de mero derecho un juicio en cuyo recurso inicial se alegue además razones de derecho y razones de hecho.

Planteadas la controversia en los límites precedentemente expuestos, no es cierto lo señalado por el Tribunal *a quo*, que el objeto del asunto llevado a su conocimiento por la recurrente en su demanda y en su solicitud de apertura de pruebas y la Municipalidad en su defensa, se reducía a la interpretación, sentido y alcance del Oficio N° 144 del 14 de abril de 1975, emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y del permiso de construcción otorgado por la Dirección General de Ingeniería Municipal y Obras Públicas del Distrito Sucre del Estado Miranda y que, por lo tanto, se trataba de un "recurso contencioso-administrativo de anulación de mero derecho, que no daba lugar al análisis de situaciones de hecho sin relevancia *juris*", como asentó el Juzgador de la Primera Instancia. Por tanto, al decidir lo anterior, incurrió en un error en los fundamentos del fallo, e infringió el Juzgado *a quo* el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, por no atenerse a lo alegado en la demanda, en la defensa de la Municipalidad, y en el escrito de solicitud de apertura

de pruebas del recurrente, de examinar si se daban los supuestos en que la Cámara Municipal se apoyó para adoptar la decisión impugnada, es decir, si la recurrente tenía o no derecho de acceso al terreno de su propiedad, y si debía o no solicitarlo judicialmente. Igualmente, al considerar de mero derecho el recurso de anulación intentado, y proceder a declararlo en la propia sentencia definitiva, el Juez *a quo* infringió el artículo 135, *in fine*, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por mala aplicación de dicha norma, ya que fueron alegadas tanto razones de hecho como de derecho, en la demanda, en la oposición y en la solicitud de apertura del lapso probatorio. Igualmente, al limitar su conocimiento a la interpretación, sentido y alcance de actos diferentes a los impugnados, el Tribunal de la causa no se atuvo a lo alegado en autos, y no efectuó un análisis de las razones de hecho y de derecho en que se fundó la acción y de las disposiciones legales cuya violación denunció la recurrente, y de los alegatos de la defensa hecha por la Municipalidad, infringiendo también de esta forma el artículo 12, ya citado, en concordancia con los artículos 113, 122, 125, 126 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regulan el objeto y el contenido de las sentencias de los juicios de nulidad de actos de efectos particulares, y así se declara.

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La consideración de un juicio como de mero derecho no depende del criterio exclusivo y absoluto del juez, quien no está autorizado a exceder los términos de la litis.

Por otra parte, en los procesos contenciosos administrativos, la consideración de un juicio como de mero derecho no depende del criterio exclusivo y absoluto del Juez, y mucho menos cuando se ha solicitado por las partes la apertura del lapso probatorio y señalado por ellas mismas cuáles son los hechos que serán objeto de pruebas y cuando, además, han promovido y evacuado efectivamente las pruebas que, de conformidad con el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, señalaron como las que producirían en juicio. Ello es así, que aunque no se hubiera solicitado la apertura a pruebas por ninguna de las partes de acuerdo con el señalado artículo 126, porque, por ejemplo, fueran bastantes las probanzas acompañadas por el actor a su libelo de demanda, en razón de lo estipulado en los artículos 113 y 122 *eiusdem* y, por tanto, no haber lugar a los términos de pruebas, no por ello la causa pasaría a hacer de mero derecho. Esta circunstancia surgiría y el Juez podría calificarla de tal, y sentenciar definitivamente, sin relación e informes, de acuerdo al artículo 135 *eiusdem*, si tal naturaleza de mero derecho surge de la propia demanda, y de la defensa de los opositores comparecientes, o si sólo ha habido contradicción del derecho y no de los hechos narrados en el libelo, o si las partes interesadas, recurrente y comparecientes, coadyuvantes u opositores, han convenido en que la causa sea resuelta de mero derecho. Todo ello, por aplicación supletoria del artículo 279, ordinales 1º, 2º y 3º del Código de Procedimiento Civil, según mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por la interpretación coordinada y sistemática de los artículos 113, 122, 126, 129 y 135 de esta última Ley. De esta forma queda garantizado el principio de la carga de la prueba y el de la contradicción que, junto con el de la separación entre la promoción y la evacuación, rigen en Venezuela la organización de la prueba en el proceso.

Finalmente, por la circunstancia de que el Juez hubiera caracterizado el juicio como "un recurso contencioso administrativo de anulación de mero derecho", ello no

lo autorizaba para exceder los términos de la litis representados por los pedimentos de la demanda, la defensa que hicieron los apoderados de la Municipalidad, al comparecer como tales apoderados al juicio, y de la solicitud de apertura a pruebas, y pasar a examinar cuestiones extrañas a dicha litis, como la referente a la revisión del procedimiento de consulta y aprobación del uso residencial para el anteproyecto de construcción, solicitado por los antiguos propietarios del inmueble hoy propiedad de la recurrente que concluyó con las respectivas aprobaciones del Concejo Municipal, mediante el Acuerdo N° 44 de 2 de diciembre de 1975, y de la Ingeniería Municipal a través de los Permisos de Construcción Nos. 9607 y 31787, de 31 de enero y 5 de octubre de 1978, respectivamente; y si la Ingeniería Municipal podía fijar dos accesos a dicho inmueble, en lugar del único que según el Juez *a quo* había fijado la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Tales cuestiones resultan extrañas al objeto de la litis, conforme se indicó precedentemente y, en consecuencia, el Juzgador de la Primera Instancia, en la sentencia apelada, no contiene una decisión expresa, positiva y precisa, con arreglo a las acciones deducidas y las excepciones y defensas opuestas, violando de esta forma el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

C. *Las partes en el procedimiento*

a. *Interés*

CSJ-SPA (271)

16-12-82

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La ilegitimidad de la persona del actor o de la que se presente como su apoderado o representante, en caso de ser comprobada, ocasiona la paralización del juicio hasta que concurra la persona legítima.

La documentación acompañada por la recurrente al iniciar su acción sirve no sólo para probar el interés de Prevalco C. A. —posteriormente interviniente—, sino que constituye la prueba del propio interés de la actora, que es también indispensable para la admisibilidad de su acción. Siguiendo el análisis, nada tenía Prevalco que alegar ni probar cuando atendiendo al llamado que públicamente se hizo a los interesados, compareció, como tal, a darse por citada. Si a juicio de la accionante ese autorreconocimiento de interés es simplemente presunto, o no es personal, legítimo y directo, como lo exige la ley, o es dudoso o inexistente, a ella correspondía objetar la falta de interés de la interviniente y no lo hizo.

Habiéndose conformado Aunca con la decisión, la sola materia sujeta a revisión en la alzada se concreta en la falta de alegación y prueba del interés de la interviniente para actuar en el juicio, que fue el fundamento de aquella decisión y la medida del agravio sufrido por la apelante. Pero la accionante, luego de admitir y ponderar la motivación y dispositivo del fallo, parece reiterar sus alegatos atinentes a la ilegitimidad de la persona que compareció a dar por citada a la compañía y la consecuente irregularidad de la citación.

A este respecto vale acentuar que en autos existe constancia no sólo del interés de la interviniente, sino de su legítima representación en juicio a través de uno de sus directores, estatutariamente facultado para actuar por el Presidente, en caso de ausencia temporal de éste; y como tal, para dar por citada a la compañía. Que en el momento de comparecer a hacerlo, atendiendo a la convocatoria legal publicada por

cartel, no exhibiera el director compareciente la constancia de haberse participado al Registrador Mercantil la ausencia temporal del Presidente, es una exigencia que la ley no impone como requisito indispensable de legítima representación, ni menos para determinar el rechazo del presentante (pretensión de la recurrente); y en el supuesto contrario, la existencia de aquella participación al Registrador puede evidenciarse posteriormente.

Basta observar —con las variantes del caso—, que en el procedimiento ordinario, aplicable a falta de disposición expresa de la Ley Orgánica de la Corte, la ilegitimidad de la persona del actor o de la que se presente como su apoderado o representante, caso de ser comprobadas, tiene por único efecto o sanción la paralización del juicio hasta que concurra la persona legítima.

Comprobada, a juicio de los sentenciadores, la existencia de interés legítimo y directo de la apelante Prevalco, C. A., para actuar en el presente juicio y habiendo considerado innecesario que al intervenir alegara expresamente ese interés, puesto que su sola comparecencia al llamado por cartel a *los interesados* en el juicio, bastaba a demostrarlo; es procedente la revocatoria del auto apelado, de fecha 24-2-81 dictado por el Juzgado de Sustanciación de la Sala, exclusivamente fundamentado en la falta de alegación y prueba de ese mismo interés por la interveniente.

b. *Caracteres de los expertos*

CSJ-SPA (12)

1-2-83

Magistrado Ponente: Tomás Polanco Alcántara

Los expertos no pueden considerarse como parte en el juicio y no tienen, por tanto, legitimación para apelar de las decisiones de los jueces.

En fecha 11 de noviembre de 1982, el Juzgado de Sustanciación dictó en este juicio, un auto en el cual el referido Tribunal, ante un pedido que le había sido hecho por uno de los expertos, al cual se opuso el apoderado de la parte demandada, decidió:

1º) Que no era de su competencia decidir sobre la manera de cumplir las diligencias que deben efectuar los expertos.

2º) Que el Juzgado negaba fijar a los expertos ningún monto como anticipo y gastos.

3º) Que los expertos tendrán derecho a cobrar, por una vez y para ser distribuido por partes iguales entre ellos, el ocho por ciento (8%) entre los valores de la cantidad que fijasen, que fueren desde un bolívar hasta ocho millones de bolívares y de allí en adelante el cuatro por ciento (4%) sobre el monto del avalúo.

El referido auto fue apelado por el apoderado de la parte demandada y por el Dr. Hilario Itriago Gimón, uno de los expertos designados en el juicio.

Aprueba la Sala que sólo pueden apelar las decisiones que se dicten en un juicio quienes son partes en él y, en determinados casos, el Ministerio Público. Los expertos no pueden considerarse como parte en el juicio y no tienen, por tanto, legitimación para apelar de las decisiones de los jueces. Así lo tiene ya resuelto la Corte Suprema de Justicia en decisión del 12 de julio de 1978, dictada en Sala Político-Administrativa. Por lo cual, esta Sala no tiene materia sobre qué decidir en cuanto a la referida y supuesta apelación, y así lo declara.

D. *La suspensión de efectos de los actos administrativos*a. *Fundamento*

CPCA

20-1-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La suspensión de efectos de los actos administrativos de efectos particulares, en los casos de recursos contenciosos de anulación, no está condicionada por el tipo de nulidad denunciada en apoyo de la respectiva acción o demanda, sino por la existencia de una autorización de una ley, o de daños o perjuicios no reparables o de difícil reparación.

El demandante se fundamentó para solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado, en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual reza textualmente: "La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario. El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada".

Ahora bien, la disposición legal anteriormente transcrita rige, según aparece del enunciado del Capítulo II del Título IV de la citada Ley, para los Recursos Administrativos, es decir, para los medios de impugnación de los actos administrativos en vía administrativa por parte de los particulares, o sea, para los casos de la interposición de los recursos de reconsideración, jerárquicos y de revisión, respectivamente, que se consagran en favor de los administrados en los artículos 94, 95 y 97 de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y no para los medios de anulación judicial de tales actos, como es el caso del recurso o demanda de nulidad de los actos de efectos particulares, a que se contrae el artículo 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, tratándose la presente acción de una demanda de nulidad intentada ante un órgano judicial, y no de un recurso administrativo de los anteriormente señalados, el artículo 87 de la citada Ley Procedimental Administrativa no resulta aplicable al presente asunto y así se declara.

No obstante, entiende la Corte que el demandante solicitó la suspensión de la ejecución del acto impugnado en base al mencionado artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en razón de que en el petitorio de su demanda señala que el objeto de su acción es la declaratoria de la nulidad absoluta de la Resolución dictada por el Inspector del Estado Trujillo. Por este motivo, estima la Corte conveniente aclarar si siendo la fundamentación de la demanda la denuncia de la nulidad absoluta del acto impugnado, el citado artículo 87 tiene aplicación en el caso presente, que se trata de un recurso contencioso-administrativo de anulación, o demanda de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares.

Al respecto se observa, que en materia contencioso-administrativa la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado por parte de los jueces, está prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concreto para los actos administrativos 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".

De lo expuesto se deduce que judicialmente la suspensión de los actos administrativos de efectos particulares, en los casos de recursos contenciosos de anulación, no está condicionada por el tipo de nulidad denunciada en apoyo de la respectiva acción o demanda, sino por la existencia de una autorización de una ley, o de daños o perjuicios no reparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, que hacen justificable la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado.

En el caso de autos, el actor se limitó a señalar como daños derivados de la ejecución del acto administrativo demandado en nulidad, "el hecho de no estar devengando salario alguno", lo cual le "impide la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales" suyas y de su familia, y "el ejercicio de su derecho a la defensa por carecer de medios económicos para ello". Este alegato constituye un señalamiento de daños y perjuicios muy genéricos, que no pueden calificarse de aquellos particularmente irreparables o de difícil reparación a que hace referencia el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, en el supuesto de que la demanda de nulidad resultara procedente, y se anulara la calificación de despido y la autorización para despedir al demandante, cobraría nuevamente vigencia el fuero sindical de que disfrutaba el recurrente y, en consecuencia, éste podría solicitar la reincorporación a sus funciones, con los correspondientes pagos de sus salarios caídos, por lo que los daños y perjuicios señalados por el interesado no resultan ser irreparables ni de difícil reparación, y así se declara.

Por toda la motivación anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la solicitud de suspensión de la ejecución de la Resolución del Inspector del Trabajo del Estado Trujillo de fecha 17 de mayo de 1982, que calificó y autorizó el despido del ciudadano Aníbal Hernández, ya identificado.

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Miguel Pedro Reyes

La suspensión de efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa no puede fundamentarse en normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En tal sentido, esta Corte, en vista de los fundamentos alegados por la recurrente, para pronunciarse hace las siguientes consideraciones:

Primera: La posibilidad de suspender los efectos de un acto administrativo, de conformidad con el contenido del artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no es procedente en el presente caso; por cuanto la citada norma, en primer lugar establece esta figura en sede administrativa y, en consecuencia, le otorga competencia para acordarla de oficio o a instancia de parte, al órgano que conoce de un recurso administrativo, que será procedente si el acto administrativo impugnado en su ejecución causa grave perjuicio al interesado o si la impugnación se fundamenta en la nulidad absoluta del acto. Es evidente, por tanto, que el recurrente confundió el régimen de las vías judiciales y administrativas de impugnación de los actos administrativos, siendo estas últimas las que se intentan ante la propia sede administrativa. En tal sentido, esta Corte reitera el criterio sostenido en decisión anterior por la cual se resolvió petición similar con igual fundamento, que a la letra, dice:

"...Para los medios de impugnación de los actos administrativos en vía administrativa por parte de los particulares, o sea, para los casos de la interposición de los recursos de reconsideración, jerárquico y de revisión, respectivamente, que se

consagran en favor de los administrados en los artículos 94, 95 y 97 de la mencionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y no para los medios de anulación judicial de tales actos, como es el caso del recurso o demanda de nulidad de los actos de efectos particulares, a que se contrae el artículo 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, tratándose la presente acción de una demanda de nulidad intentada ante un órgano judicial, y no de un recurso administrativo de los anteriormente señalados, el artículo 87 de la citada Ley Procedimental Administrativa no resulta aplicable al presente asunto y así se declara.

No obstante, entiende la Corte que el demandante solicitó la suspensión de la ejecución del acto impugnado en base al mencionado artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en razón de que en el petitorio de su demanda señala que el objeto de su acción es la declaratoria de la nulidad absoluta de la Resolución dictada por el Inspector del Estado Trujillo. Por este motivo, estima la Corte conveniente aclarar si siendo la fundamentación de la demanda la denuncia de la nulidad absoluta del acto impugnado, el citado artículo 87 tiene aplicación en el caso presente, que se trata de un recurso contencioso-administrativo de efectos particulares.

Al respecto se observa que, en materia contencioso-administrativa, la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado por parte de los jueces, está prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concreto para los actos administrativos 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".

De lo expuesto se deduce que judicialmente la suspensión de los actos administrativos de efectos particulares, en los casos de recursos contenciosos de anulación, no está condicionada por el tipo de nulidad denunciada en apoyo de la respectiva acción o demanda, sino por la existencia de una autorización de una ley, o de daños o perjuicios no reparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, que hacen justificable la suspensión provisional de la ejecución del acto impugnado...".

Segunda: En el presente caso, el recurrente alega con fundamento de su solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, que éste le causaría el daño de verse privado del salario, medio que tiene para satisfacer las necesidades "materiales y espirituales" de su familia y de él; igualmente señaló que por tal circunstancia se encuentra "desvalido" y sin posibilidades de ejercer plenamente su defensa.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, para suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuando su nulidad haya sido demandada; medida que constituye en la práctica, como ha sido señalado por nuestra doctrina y jurisprudencia, el ejercicio de un recurso de amparo frente a una actuación de la Administración, cuya legalidad es cuestionada por el administrado. La citada norma para la procedencia de esta determinación, contiene requisitos para su procedencia y, entre los cuales, podemos destacar el referente a que la suspensión la permita la Ley de forma expresa, o ésta sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. En tal sentido a falta de la previsión legal expresa, se requiere que el solicitante acredite suficientemente los perjuicios irreparables o de difícil reparación sufridos. En el presente caso, si el recurso de nulidad en la definitiva es declarado con lugar, perdería validez el despido realizado y, en consecuencia, se pagarían los sueldos dejados de percibir y se reincorporaría el recurrente a sus funciones. Situación ésta que nos evidencia que los daños no son irreparables, y así se declara.

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, niega la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, por no haberse llenado los extremos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Carácter del perjuicio*

CPCA

2-2-83

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

La suspensión de efectos sólo puede acordarse en vista de una situación específica que afecte al destinatario del acto o a la comunidad, no a las situaciones generales que cada acto típico crea necesariamente.

Ha fundado el recurrente la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual establece la posibilidad de que se acuerde en vía administrativa, cuando ha sido interpuesto un recurso de tal índole dicha suspensión, por lo cual el fundamento legal resulta improcedente ante un tribunal contencioso-administrativo como lo es esta Corte; sin embargo, este organismo jurisdiccional interpreta que la mención del solicitante de la medida aludía efectivamente a la disposición del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que lo anterior obedeció a un error material y así lo declara. Al efecto observa que la facultad de suspender los actos administrativos deriva para esta Corte de la disposición expresa del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, disposición que permite la derogatoria parcial del principio de ejecutividad de los actos administrativos, en virtud del cual los mismos surten efecto inmediato (salvo que estén sometidos a una condición o a un término suspensivos) desde el momento en que son dictados y debidamente comunicados a sus destinatarios, sin necesidad de que la decisión que contengan sea objeto de homologación por parte de otro órgano del Estado. Esa derogatoria parcial del principio señalado es posible solicitarla ante el juez contencioso-administrativo cuando se den las condiciones que la ley estableciera y que constituyeron el fruto de la elaborada jurisprudencia de la extinguida Corte Federal y de su sucesora la Sala Político-Administrativa. Las indicadas condiciones para que el juez acceda a derogar el principio de ejecutividad están constituidas o bien por la existencia de una norma expresa que lo posibilite o bien cuando teniendo en cuenta las circunstancias del caso, el juez considere que la producción de los efectos del acto puede acarrear perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva. Es decir, se trata de circunstancias que el juez ha de valorar, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada en el recurso, en base a los elementos que emerjan de los autos. En el caso presente el peligro o daño irreparable que el solicitante alega es el de la situación de cesantía en que permanecerá hasta tanto se decida favorablemente el recurso. Ahora bien, la legislación laboral establece a través de los beneficios que acuerda al trabajador retirado el remedio inmediato a dicha situación, por lo cual mal puede hacerse valer tal circunstancia genérica, ya que la misma es propia de todos los actos que acuerden autorización para la ruptura de la relación laboral. De decidirse favorablemente al solicitante su pretensión, fundada en una causal que, como se indicó, no es propia y característica de su caso particular, sino de todos los casos análogos, se estaría estableciendo una nueva regla jurídica, lo cual es contrario a la

función del juez a quien simplemente toca decidir casos concretos y no regular situaciones genéricas. En efecto, acceder a la solicitud con el fundamento que la origina que se basa en una condición que es propia de cualquier trabajador sobre el cual recaiga el efecto de una calificación de despido justificado implicaría el reconocimiento de que en todas las situaciones análogas automáticamente operaría la suspensión. Ahora bien, la medida como tal, sólo puede acordarse en vista de una situación específica que afecte al destinatario del acto o a la comunidad, no a las situaciones generales que cada acto típico crea necesariamente.

Es en base a las consideraciones que anteceden y estimando esta Corte que el fundamento de la solicitud de suspensión del acto administrativo no se ciñe a los presupuestos que facultan para acordar dicha medida, la estima improcedente y así lo declara, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

CSJ-SPA (270)

16-12-82

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para la suspensión de efectos del acto administrativo es indispensable la presencia de un "perjuicio" cuya trascendencia y gravedad queda a criterio del juez.

Si es cierto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, sujeta ese ejercicio de facultad a casos excepcionales donde sea palpable la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso. Esta proposición impone como requisito riguroso indispensable la presencia de un perjuicio, cuya trascendencia y gravedad deja a criterio del Juez, pero permitiéndole formar juicio, conforme a la parte final de la proposición, auxiliándose, en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso.

Ponderados los anteriores argumentos y con vista de los elementos contenidos en los autos, la Sala estima que la medida de suspensión solicitada encaja en los supuestos contemplados en el citado artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, ya que, efectivamente, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de anulación, la sentencia definitiva difícilmente podría reparar los perjuicios ocasionados a la empresa recurrente si se hubiera ejecutado de inmediato el acto jurídico que ha sido impugnado.

En consecuencia, teniendo en cuenta las circunstancias del presente caso, y examinada la fianza autenticada por ante la Notaría Pública Sexta de Caracas, el día 14 de diciembre de 1982, bajo el N° 19, Tomo 131, constituida por el Banco Provincial S.A.I.C.A., por un monto de un millón novecientos veintidós mil setenta bolívares con 00/100 (Bs. 1.922.070,00), para garantizar al Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda, las resultas de la apelación a la Resolución N° 0003 de fecha 8 de julio de 1982, por concepto de impuestos municipales, esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, acuerda suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en el presente proceso.

CPCA

19-1-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Es procedente la suspensión de efectos del acto administrativo que ordena el reenganche de trabajadores despedidos por

**reducción de personal debido a la expropiación del terreno
donde está ubicado el centro de trabajo.**

Corresponde a la Corte, en consecuencia, pronunciarse acerca de la suspensión temporal de los efectos del acto impugnado, según lo fuera solicitado por la recurrente en su libelo de la demanda, lo cual hace la Corte previas las siguientes consideraciones:

Las circunstancias legitimadoras de la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados en nulidad, están señaladas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las cuales permiten al Tribunal Contencioso-Administrativo suspender la ejecución 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. Por tanto, tratándose el presente juicio de una demanda de anulación de un acto administrativo de efectos particulares, corresponde a la Corte examinar si su ejecución causa perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, y si de acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión de sus efectos perjudica o no intereses públicos.

Ahora bien, en el caso concreto, la recurrente alega haber presentado ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia, solicitud de autorización para reducir personal, por cuanto el terreno donde se encuentra ubicado su centro de trabajo va a ser expropiado, y en razón de que debe entregar tal terreno a la entidad expropiante, y que por ello debe trasladar sus instalaciones a Tejerías, en el Estado Aragua. Este alegato aparece recogido en el contenido del acto impugnado.

Consta igualmente del propio texto de la decisión, objeto del presente recurso de anulación, que la mencionada Comisión desestimó la referida autorización porque consideró que la empresa había procedido a despedir a los trabajadores con anterioridad a que se otorgara la referida autorización. En otras palabras, que de los propios autos judiciales aparece que existe verosimilitud en lo afirmado por la recurrente de que el terreno donde se encuentra su centro de trabajo va a ser expropiado y de que se le exigió su traslado.

Esta circunstancia es importante para que la Corte se forme criterio acerca de la naturaleza del daño, que justifique la suspensión de los efectos de la decisión recurrida, en razón de que tratándose esta decisión de una garantía que participa de la naturaleza de una medida cautelar, para su procedencia, es necesario, por principio general, por lo menos una presunción seria del derecho que se reclame.

Analizados en el presente proceso las razones del recurso de anulación, así como el contenido de la decisión impugnada, la Corte considera que la ejecución del acto que ordena el reenganche de los trabajadores precedentemente nombrados, puede ocasionar efectivamente daños no reparables o de difícil reparación a la empresa recurrente, por cuanto, como aparece de autos, ésta tiene dificultad de cumplir la orden de reincorporación de los trabajadores, debido a que le fue exigido el traslado de su centro de trabajo y la entrega del terreno en donde se encuentra el Metro de Caracas C. A. Además, con motivo de tal traslado, la empresa puede sufrir aún mayores perjuicios económicos con la ejecución del acto impugnado, en razón de la inactividad a que se verá sometida por causa de dicho traslado. Perjuicios éstos de difícil reparación, si la Corte estima procedente el recurso intentado y anula en la sentencia definitiva la orden de reenganche y el pago de los salarios caídos.

Por estas razones, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo estima que concurren los requisitos exigidos por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda suspender temporalmente los efectos de la

Resolución Nº 131 de la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, de fecha 22 de noviembre de 1982, advirtiendo a la empresa recurrente que la falta por su parte del impulso procesal adecuado, podría dar lugar a su revocatoria por contrario imperio.

CPCA**27-1-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Constituir caución para garantizar las resultas de la decisión que acuerde suspender los efectos del acto administrativo, no es suficiente por sí sola para la suspensión de los efectos del acto, por cuanto ordenar constituir dicha caución es una facultad que la Corte ejerce a su prudente arbitrio.

Hecho el estudio de los recaudos contenidos en el cuaderno separado, la Corte pasa a decidir sobre la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, lo cual hace previas las siguientes consideraciones:

En el presente caso la empresa recurrente fundamentó su solicitud de suspensión en que la ejecución de la multa evidentemente pudiera acarrearle perjuicios de muy difícil reparación, y a la vez en que el Instituto Nacional de Cooperación Educativa tiene garantizado el pago, para cuando éste sea procedente o exigible, mediante fianza que otorgó con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Puede observarse que el anterior señalamiento de que la ejecución pudiera acarrearle perjuicios no reparables fácilmente, no aporta elementos de juicio suficientes para que esta Corte se forme un criterio sobre en qué consisten tales perjuicios o que compruebe la existencia de un perjuicio de difícil reparación, pues el simple temor de que el acto en cuestión sea ejecutado, no configura, por sí sólo un gravamen irreparable o de difícil reparación.

Por otra parte, constituir caución para garantizar las resultas de la decisión que acuerde suspender los efectos de un acto administrativo, ha dicho esta Corte, en sentencias de fechas 28 de julio y 23 de agosto, ambas de 1982, que no es suficiente, por sí sola, para la suspensión de los efectos del acto, por ser ésta de carácter excepcional, y por cuanto el ordenar constituir dicha caución es una facultad que la Corte ejerce a su prudente arbitrio, pudiendo exigirla o no en cada caso concreto.

Por las razones antes anotadas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, por no estar demostrado los supuestos que señala el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declara infundada la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado y, en consecuencia, niega dicha solicitud.

*c. Carácter de la decisión***CSJ-SPA (7)****27-1-83**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La medida de suspensión de efectos del acto administrativo no adelanta en ningún momento criterio sobre la legalidad o no del acto administrativo.

En recientes decisiones la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto administrativo, consagrado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, puntualizando al efecto que esta medida excepcional acordada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica únicamente para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado que sea imposible repararlo si posteriormente el acto es anulado, o cuando sean difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo no es un procedimiento contencioso, pasando a serlo una vez decidida la suspensión, por lo que la oposición que se haga de dicha suspensión con anterioridad a la decisión resulta extemporánea.

También es conveniente aclarar, en aras de la recta interpretación de la Ley, que en los procedimientos incidentales de tramitación de las solicitudes de suspensión de los efectos de los actos de carácter particular, tratándose esta suspensión de una medida que participa de la naturaleza de las medidas preventivas, el procedimiento al cual dan origen no es contencioso, consistiendo sólo en la revisión por el Tribunal de los términos del pedimento para determinar si se ajusta a los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a declarar o no su procedencia. No hay propiamente una contención o contradicción, ya que por su índole precautelativa, el referido procedimiento incidental se tramita y se decide inaudita parte, o sea, sin citación de las partes interesadas. Ahora bien, dictada la medida de suspensión, la parte afectada por dicha medida, en los casos de decisiones dictadas por Tribunales de Primera Instancia, si considera que no se deban los supuestos exigidos por el mencionado artículo 136 *ejusdem*, puede apelar y plantear al Tribunal de Alzada, si éste es el supuesto, sus razones para oponerse a la medida. Si se trata de Tribunales de única instancia, como en el presente caso, una vez dictada la medida de suspensión, evidentemente que no puede hablarse de apelación porque no existe, pero la parte en contra de quien obre la medida, puede solicitar del Tribunal la revocatoria de la misma si demuestra su ilegalidad, o si de acuerdo con las circunstancias del caso, se causan mayores perjuicios suspendiendo la ejecución del acto impugnado, que permitiéndola. De este modo se garantiza el derecho a la defensa, que es de progeñie constitucional (artículo 68 de la Constitución), y se protegen los intereses colectivos y públicos, que pueden perjudicarse con la no ejecución de los actos administrativos.

Aclarado lo anterior, se observa que el ciudadano Julio César González se opuso a la suspensión del acto impugnado, con anterioridad a que existiera una decisión acordando tal suspensión, y en razón de que el procedimiento relativo al trámite de tal medida no es contencioso ni contradictorio, sino una vez que se hubiera dictado, resulta extemporánea la oposición efectuada por el prenombrado ciudadano, y así se declara.

E. *Pruebas*a. *Carga de la prueba*

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte señala los principios generales que regulan la "carga de la prueba" entre las partes de un proceso.

Esta Corte, con base a los motivos de impugnación expuestos por la empresa, así como por los fundamentos de la resolución cuya nulidad se demanda para determinar si hubo o no infracción al artículo 1354 del Código Civil, pasa a analizar el contenido de la citada disposición que tiene por finalidad establecer los hechos que deben probar las partes para la mejor defensa de sus derechos, bajo la sanción, en caso de no hacerlo, que la sentencia no lo declare vencedor.

Si bien para establecer la carga de la prueba entre las partes de un proceso, no se pueden fijar normas rígidas, tenemos por la elaboración de la doctrina y la jurisprudencia, la efectiva posibilidad de indicar los principios generales que la regulan, y éstos son: 1) Si ante las pretensiones del actor, el demandado conviene en ellas; él queda relevado de producir prueba alguna. 2) Si el demandado reconoce el hecho pero le atribuye distinto significado; corresponde entonces al Juez decidir el derecho. 3) Puede también el demandado contradecir o desconocer los hechos y, en consecuencia, los derechos que de ellos derivan; al actor le corresponderá la carga de la prueba y de lo que demuestre dependerán sus pretensiones. 4) Puede el demandado reconocer el hecho con limitaciones, porque opone al derecho una excepción fundada en un hecho extintivo o modificadorio; entonces corresponde al demandado probar tales hechos y quedaría, en consecuencia, el actor liberado de su obligación de probar.

En el caso de autos, para lograr nuestro cometido, se hace necesario establecer si en la decisión contenida en el acto administrativo impugnado, se aplicaron conforme a derecho las reglas anteriores, referentes a la carga de la prueba, dada la actitud procesal de la trabajadora y de la empresa. En tal virtud, observamos que la trabajadora, al plantear su solicitud de calificación de despido el día 27 de agosto de 1980, señaló que fue despedida el día 21 de agosto de 1980, no obstante encontrarse amparada de la estabilidad que consagra la Ley Contra Despidos Injustificados; por su parte el apoderado de la empresa sobre este hecho, como señalamos anteriormente, expuso: en primer lugar "...tal cuestión la rechazamos, negamos y contradecimos de manera total y absoluta, dado que ningún personero de la empresa procedió a despedir a la actora...". Como podemos apreciar, hasta aquí la empresa en su contestación, simplemente negó los hechos alegados por la trabajadora, por lo cual este rechazo y contradicción de los hechos lo encontramos contenido dentro del 3er. supuesto anotado, o sea, le corresponderá a la trabajadora la carga de la prueba. Pero la empresa seguidamente afirmó: "...Lo que realmente sucedió fue que dicha reclamante se retiró voluntariamente en fecha 21 de agosto de 1980, no volviendo a trabajar de manera inexplicable en la empresa por mí representada...". Este dicho de la empresa fue lo que dio base a la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia para calificar que en la contestación a la solicitud, la empresa se excepcionó y basó su defensa en hechos extintivos de la pretensión de la trabajadora, por lo cual quedó obligada a traer a los autos las pruebas que demuestren sus alegatos de conformidad con el artículo 1354 del Código Civil. En consecuencia, la trabajadora quedó liberada de probar lo alegado por ella, tal y como lo indica el 4º de los principios generales anotados.

Ahora bien, debemos precisar si las afirmaciones que hizo el apoderado de la empresa en el acto de contestación de la solicitud, invirtieron la carga de la prueba y en consecuencia liberaron a la trabajadora del deber de demostrar sus dichos. En tal sentido, nos corresponde analizar si tales afirmaciones constituyeron la invocación de hechos extintivos y modificatorios de la pretensión de la trabajadora. En efecto, la empresa sostiene que la trabajadora abandonó voluntariamente sus labores el día 21 de agosto de 1980; ahora bien, corresponde preguntarnos si tal dicho tuvo por objeto desvirtuar el fundamento de la solicitud de la trabajadora, en el sentido de traer un hecho contradictorio a los afirmados por ella, para así desvirtuar un despido injustificado, por la existencia de un supuesto que dio lugar al despido justificado establecido en el artículo 31 de la Ley del Trabajo. La afirmación que hizo la empresa sobre el retiro voluntario de la trabajadora, lo ubica efectuado el día 21 de agosto de 1980, o sea, el mismo día que indicó la trabajadora que la empresa procedió a despedirla injustificadamente. Ante esta concurrencia de los hechos alegados la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia del Distrito Federal y del Estado Miranda en la decisión impugnada expresa, que la trabajadora no volvió a sus labores, por cuanto se consideró despedida por su patrono, por lo tanto era razonable pensar que a partir de esa fecha no volviere a su trabajo. Por lo cual, es evidente que la afirmación de la empresa versa sobre un hecho necesariamente posterior al despido injustificado alegado por la trabajadora, que no tiene relevancia ante el despido alegado. En efecto, la empresa en su contestación indicó un hecho distinto al supuesto del despido. Por otra parte, en el acta que contiene la contestación de la empresa a la solicitud de calificación de despido, el apoderado de Sherlon, C.A., igualmente expresó: "... Por otra parte, no se puede confundir esta clase de abandono de trabajo o retiro del trabajador con el despido por abandono del trabajo, que es lo que determina la letra "h" del artículo 31 de la Ley del Trabajo y especificado en el artículo 59 de su Reglamento...". Esta afirmación de la empresa nos conduce a establecer que el contenido real de su voluntad al indicar el retiro de la trabajadora a sus labores no estaba orientada a oponer una excepción fundada en un hecho extintivo de las pretensiones por ella planteada, sino que constituyó el señalamiento de un hecho posterior y distinto al supuesto del despido. Fue, en todo caso, una infeliz manifestación que dio lugar a una errónea interpretación por parte del órgano administrativo que adoptó la decisión impugnada.

Al no introducir la empresa propiamente una excepción ante la solicitud de la trabajadora, le siguió correspondiendo a ésta la carga de la prueba del despido alegado, por cuanto el patrono no rechazó éste ni alega sobre el mismo justificación, lo cual del examen de los autos se evidencia que no fue realizado durante las oportunidades correspondientes. En consecuencia, la Comisión Tripartita Segunda de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, al confirmar la Resolución de la Comisión Tripartita Cuarta de Primera Instancia en el Distrito Federal, Departamento Libertador, de fecha 6 de febrero de 1981, incurrió en infracción al artículo 1.354 del Código Civil que establece el régimen que regula la carga de la prueba, al liberar a la solicitante de tal deber a imponérselo a la empresa, que sólo rechazó y no alegó hechos extintivos de la pretensión de la trabajadora; en tal sentido, el organismo administrativo citado no mantuvo en su decisión el necesario equilibrio entre las partes. Y así se establece.

Declarada como ha sido en el caso *sub judice* la infracción del artículo 1.354 del Código Civil, resulta inútil pronunciarse sobre la denuncia de infracción de los artículos 12, 21 y 162 del Código de Procedimiento Civil contenida en el acto administrativo impugnado.

Por las razones anteriores, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara

con lugar el recurso de nulidad interpuesto por la sociedad mercantil de este domicilio Sherlon, C.A., contra la Resolución de fecha 14 de julio de 1981, dictada por la Comisión Tripartita Segunda en Segunda Instancia en el Distrito Federal, que confirmó la Resolución dictada por la Comisión Tripartita Cuarta de Primera Instancia en el Distrito Federal, Departamento Libertador, de fecha 6 de febrero de 1981, que recayó en el procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos intentado por la ciudadana Haidée Josefina Briceño contra la sociedad mercantil de este domicilio Sherlon, C.A., y en consecuencia se declaran nulas ambas decisiones.

b. *Medios*

a'. *Prueba documental*

CPCA

25-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El documento administrativo, a pesar de no identificarse con el documento público, si llena las formalidades necesarias y está suscrito por el funcionario competente, hace plena prueba de lo que se quiere demostrar.

La Corte observa: las consideraciones que hace el recurrente acerca de la apreciación de la prueba instrumental por parte del Tribunal *a quo*, en cuanto al "criterio subjetivista" que privó en éste carece de asidero alguno, pues en el caso de la prueba documental el propio legislador ha fijado su valor de antemano y, la norma legal, determinado la forma o caracteres específicos que debe reunir (artículos 1.357-1.361 del Código Civil). Si bien el documento administrativo no se identifica, a juicio de esta Corte, con el documento público no puede negarse que el mismo, si llena las formalidades necesarias y está suscrito por el funcionario competente hace plena prueba de lo que se quiere demostrar. En este orden de ideas este Tribunal, al igual que el de Primera Instancia, aprecia en todo su valor las actas que cursan a los folios 118 a 126 del expediente, cuyo contenido, no desvirtuado por la funcionaria ni en vía administrativa ni en vía judicial, *demuestra la inasistencia injustificada* de ella a sus labores, durante los días 9 y 11 de enero, y 4 de febrero de 1980 para configurar la causal de destitución que establece el artículo 62, numeral 4º, de la Ley de Carrera Administrativa.

b'. *Inspección ocular*

CPCA

1-2-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La prueba de inspección ocular sobre determinados documentos que formen parte de los archivos de la Administración Pública sólo procede de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.428 del Código Civil, si hay constancia que los mismos no pueden ser llevados de otro modo a los autos.

El Tribunal de Primera Instancia desechó la prueba promovida por la Municipalidad al estimar que ésta *no era parte* en el presente juicio, considerando al mismo tiempo dicha prueba "manifiestamente impertinente e ilegal". La decisión de la Corte del 10 de junio de 1981, al declarar la condición de parte de la entidad, obliga en esta oportunidad a pronunciarse sobre la admisibilidad o no de la inspección ocular promovida por su representante judicial, en cuya virtud se observa:

Establece el artículo 1.428 del Código Civil que "el reconocimiento o inspección ocular puede promoverse como prueba de juicio, para hacer constar las circunstancias o el estado de los lugares o de las cosas que no se pueda o no sea fácil acreditar de otra manera, sin extenderse a apreciaciones que necesiten conocimientos parciales".

En la materia, ha señalado esta Corte que: la prueba de inspección ocular sobre determinados documentos que formen parte de los archivos de la Administración Pública, sólo procede de acuerdo con lo dispuesto por la norma ya citada, si hay constancia que los mismos no pueden traerse de otro modo a los autos.

En el caso de autos resulta evidente que los particulares a que se contrae la inspección ocular, promovida por el representante de la Municipalidad, pueden acreditarse a través de otros medios de prueba como sería el de la certificación que sobre dichos planos pueden expedir las autoridades competentes del Concejo Municipal del Distrito Sucre, más aún si es éste el más interesado en traerlos al expediente. En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo considera *inadmisible*, por ser manifiestamente ilegal, la prueba promovida por el apoderado de la Municipalidad en cuya virtud, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por él contra la decisión del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital del 24 de abril de 1981.

c'. Experticia

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La experticia solo tiene por objeto la comprobación de aspectos técnicos y no la interpretación del texto de documentos o de instrumentos.

Es cierto, por otra parte, que los peritos señalan que en su opinión existe discrepancia entre lo acordado por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda, en cuanto a la ubicación de los accesos por la zona verde antes aludida. En efecto, indican los expertos que mientras la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, en su Oficio Nº 0144 de 14-04-75, de los dos accesos previstos por la zona verde, en el Plano del Parcelamiento Los Riscos, lo señala por la Calle Central, pero a través de un desarrollo para conjunto de viviendas familiares adyacentes al terreno en cuestión, el cual se encuentra en la Parcela E, en los Planos de los Permisos de Construcción del inmueble propiedad de Nupeco de Promociones C.A., la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales, por el contrario, sitúa dicho acceso por la misma Calle, pero por entre las Parcelas 46 y 56. A este respecto, ya señaló la Corte, que el citado Oficio Nº 0144 de fecha 14 de abril de 1975, no fijó en realidad en forma definitiva ningún acceso de los dos previstos en la zona verde, en los Planos de Urbanismo y Parcelamiento

de Los Riscos, ya que se trataba de un trámite de estudio o consulta preliminar, lo cual se confirma con la advertencia contenida en el Oficio N° 88 de 19 de mayo de 1975, de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, de que será el Concejo Municipal quien en definitiva aprobará la afectación vial. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.422 del Código Civil, la finalidad de la experticia es la comprobación de aspectos técnicos, y no la de interpretación del texto de documentos o de instrumentos, y según lo aclara el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, la experticia sólo tiene por objeto cuestiones de hecho y no interpretaciones. Por lo expuesto, la interpretación anterior de los expertos carece de valor probatorio.

F. *Sentencia*

a. *Poderes del juez*

CPCA

6-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juez contencioso-administrativo es competente para apreciar de oficio vicios de orden público en el procedimiento administrativo.

Ahora bien, se observa que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia incurrió en un vicio de orden público que esta Corte, como Tribunal Contencioso Administrativo, puede apreciar de oficio y declararlo como tal, al tenor de lo dispuesto en los artículos 82 y 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, según el primero de los artículos señalados, el órgano judicial de lo contencioso administrativo debe, en principio, atenerse a los términos de la demanda sin poder suplir motivos de ilegalidad no denunciados por la parte demandante, sino en aquellos casos en que la Ley lo autorice. Por su parte, el artículo 87 ya mencionado, determina que aun cuando medien desistimiento o perención, sin embargo, el acto recurrido o la sentencia apelada no quedan firmes, si el Tribunal Contencioso Administrativo encuentra que tales actos violan normas de orden público, y si por ley le corresponde controlar la legalidad de la decisión o acto impugnado. Lo expuesto permite concluir a la Corte si tal actuación de oficio para apreciar y declarar violaciones de normas de orden público se permite en los casos de terminación anormal del proceso, con mayor razón en los casos en que los juicios concluyan por sentencia.

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los jueces de alzada deben limitarse a controlar la legalidad de los actos administrativos que constituyen el objeto de los recursos de anulación, no pudiendo dictar actos o medidas para regular materias o asuntos económicos, sociales, técnicos o de cualquier otra índole.

Además de la precedente precisión acerca del objeto de la decisión que debe dictarse en la alzada, se estima conveniente aclarar igualmente que, siendo la na-

turalidad de esta Corte la de un órgano judicial contencioso administrativo, sus poderes se limitan a controlar la legalidad de los actos que constituyen el objeto de los respectivos recursos de anulación, sin poder inmiscuirse en la actividad administrativa material propiamente dicha, ni resolver directamente los problemas que corresponde solucionar a la Administración activa. Sólo en la medida en que a los Tribunales contencioso administrativos les sea llevado un problema de legitimidad y de legalidad, pueden éstos intervenir, a través de sus facultades jurisdiccionales, para anular los actos ilegítimos o ilegales, o para restablecer los derechos subjetivos lesionados por la actividad de la Administración, o para condenar a ésta a pagar los daños y perjuicios que ocasione con su actuación, conforme se desprende del artículo 206 de la Constitución. Pero no podrán jamás dichos Tribunales sustituir a la Administración y dictar actos o medidas para regular materias o asuntos económicos, sociales, técnicos o de cualquier otra índole. En ese sentido, en el presente caso no corresponde a esta Corte resolver los problemas de urbanismo, de vialidad o de servicios públicos que hubieran podido originarse de los actos administrativos dictados por la autoridad competente sino examinar la sentencia apelada, y, si fuere el caso, pronunciarse sobre la legalidad de aquellos actos que mediante el respectivo recurso de anulación le han sido llevados a su conocimiento, para controlar su legalidad o legitimidad. Corresponde, por tanto, a este Tribunal Colegiado, en los términos en que le ha sido planteado el objeto de la apelación, en primer término, conocer de las denuncias formuladas por la apelante contra la sentencia apelada; y en segundo lugar, de resultar procedente la apelación, entrar a decidir sobre la conformidad de los actos impugnados con los textos legales y, si no estuvieren viciados, ratificar su legitimidad, y en caso contrario, a declarar su nulidad.

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El juez del contencioso-administrativo no puede cambiar la naturaleza de la pretensión perseguida por los demandantes o impugnantes a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

En primer término, es necesario aclarar que el error en los fundamentos del fallo constituye propiamente una violación de las normas que regulan la materia debatida y el principio dispositivo del proceso consagrado en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, que ordena que los jueces deberán atenerse a lo alegado y probado en autos. En segundo lugar, que los límites del conocimiento y decisión de los Tribunales vienen dados por los términos en que han sido planteadas las respectivas demandas, y alegatos de las contrapartes, sin que puedan los jueces cambiar su naturaleza, o la pretensión perseguida por los demandantes, en este caso, por los impugnantes, a través del correspondiente recurso contencioso administrativo. En tercer lugar, que tratándose de los recursos de anulación, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, señala que en su fallo definitivo los jueces de lo contencioso administrativo deben limitarse al examen de la procedencia de la nulidad de los actos impugnados, determinar los efectos de su decisión en el tiempo, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la administración, si así se le hubiera solicitado en la demanda, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Y en cuarto y último lugar, que en juicios como el de autos, en los cuales los jueces, en la motivación de sus sentencias, incurran en error, porque

confundan los hechos que se aduzcan y se prueben en el proceso, y procedan a examinar cuestiones diferentes a las planteadas en el respectivo recurso de anulación, infringen el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil.

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las autoridades judiciales incurrir en usurpación de funciones cuando exceden los límites de su poder judicial e invaden los límites de los otros poderes.

También denunció la apelante que el juez *a quo* incurrió en usurpación de funciones al terminar señalando que el acceso, entre los previstos originalmente, no es por donde la autoridad municipal competente para asignarlo, la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales, lo previó, sino por otra parte diferente. A este respecto se tiene que las autoridades judiciales, que también se rigen por los principios de la legalidad y distribución de atribuciones contenidos en los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución, incurrir en usurpación de funciones cuando exceden los límites de su poder judicial e invaden los límites de los otros poderes, ocupando la esfera de autoridad de otros funcionarios, para ejercer una función que no es judicial, o pretendiendo crear normas objetivas o realizando actos administrativos (ver Duque Sánchez, José Román, *Manual de Casación Civil*, UCAB, 1979, pág. 132).

En la sentencia apelada se puede concluir que el juez *a quo* incurrió en usurpación de funciones cuando modificó actos administrativos dictados por autoridades municipales con atribuciones perfectamente definidas en materia de control y ejecución de normas urbanísticas. En efecto, el Juez de la Primera Instancia, al considerar que el Oficio N° 0144 de 14 de abril de 1975 emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, era un Plan General de Desarrollo Urbanístico, el cual tenía de acuerdo al mismo juez "fuerza de cosa decidida", que conforme a dicho oficio, el acceso debía ser por la Calle 3, lindando con la Parcela E, donde se encuentra el Edificio Los Riscos I, y no donde aparece en los Permisos de Movimiento de Tierras y de Construcción, Nos. 9607 y 31787, otorgados el 13 de enero de 1978 y el 5 de octubre del mismo año, por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales, así como sus respectivos planos (folios 179 y 181 de la Pieza N° 2), ni más ni menos que está modificando estos actos administrativos.

Igualmente, al señalar como único acceso al inmueble de la recurrente el anteriormente señalado, el juez *a quo* modificó la aprobación a la vialidad, zonificación y parcelamiento del anteproyecto de la urbanización Los Riscos, en donde, según el respectivo plano de dicho anteproyecto, aparecen dos accesos: uno por la Calle Central, por las Parcelas 46 y 56, y otro, por la Calle Central, por las Parcelas 31 y E (folio 162 de la Pieza N° 2), y la aprobación de la vialidad del plano y de los Permisos de Construcción de las parcelas de dicho Parcelamiento (folio 161 de la misma Pieza), en el cual se establecieron dichos accesos.

De igual forma, al señalar el juez de la causa que sólo existe un solo acceso al inmueble de Nupeco de Promociones C.A. está modificando o rectificando los siguientes actos administrativos y documentos públicos: 1) Documento de Parcelamiento de Los Riscos, debidamente protocolizado, cuyo Plano Anexo prevé los dos accesos indicados (folio 91 de la Pieza N° 1 y folio 162 de la Pieza N° 2). 2) Documento de entrega de la Urbanización Los Riscos a la Municipalidad (folio

118 a 131 de la Pieza Nº 1), en cuyo Plano se contemplan tales accesos. 3) Oficio Nº 3122 de 16 de diciembre de 1975, por el cual el Presidente del Concejo Municipal participa a los antiguos propietarios de la Parcela que su frente da a la Calle Central del referido Parcelamiento (folio 140 de la Pieza Nº 1). 4) Oficio Nº 2028 de 11 de julio de 1977, de la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales, que autorizó el cambio de linderos de la parcela de terreno hoy propiedad de Nupeco de Promociones C.A. (folio 145 y 146 de la Pieza Nº 1) y su Plano Anexo (folio 147 de la Pieza Nº 1), por los cuales se aprobó como único frente de tal Parcela la Calle Central del Parcelamiento Los Riscos.

b. *Contenido*

CPCA

30-1-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La sentencia por la cual el juez decida una cuestión extraña a los pedimentos del libelo y a las defensas planteadas está viciada de ultrapetita.

Por último, respecto a la denuncia del vicio de ultrapetita en que, según la Administración apelante incurrió el fallo apelado, la Corte observa:

Es cierto que ni el demandante, en su libelo de demanda, ni la Administración, en su contestación, plantearon como motivo del juicio la reincorporación o no del querellante a los fines de determinar si procede o no conceder a éste la pensión de invalidez. En efecto, el demandante se limitó a solicitar la nulidad del acto de retiro y su reincorporación, así como el pago de los sueldos dejados de percibir, con el ajuste de los aumentos salariales, y, subsidiariamente, sus prestaciones sociales. Por su parte, la Administración no opuso ninguna defensa relativa a la reincorporación del demandante para determinar si procedía o no prorrogarle la pensión de jubilación. En consecuencia, el Tribunal *a quo* al ordenar a la Administración que reincorporara al querellante para verificar si procede o no la concesión de la pensión de invalidez decidió una cuestión extraña a los pedimentos del libelo y a las defensas planteadas en la contestación, por lo que incurrió en ultrapetita, vicio de la sentencia contemplado en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por lo que la sentencia apelada debe ser revocada por este motivo, y así se declara.

c. *Vicios*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La contradicción en la fundamentación y decisión de la sentencia causa indefensión a las partes.

En esta parte de la fundamentación de su apelación, la apelante denuncia que el fallo apelado está viciado en sus requisitos intrínsecos, por cuanto, según él, no contiene decisión expresa, positiva y precisa, con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas, y por absolver de la instancia, violar la cosa juzgada y por incurrir en falso supuesto.

Para resolver estas denuncias, la Corte observa:

De acuerdo a lo que se señaló precedentemente, según los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, aplicables supletoriamente a estos juicios por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con los artículos 113, 122, 125, 126 y 131 *ejusdem*, de los términos del recurso de anulación, de la defensa de los actos impugnados por los apoderados de la Municipalidad y de la solicitud de apertura a pruebas, el objeto de la litis quedó circunscrita al examen de la legalidad de los actos demandados referente a la negativa a Nupeco de Promociones C.A. de acceder a la Parcela de su propiedad por el Parcelamiento Los Riscos y a los fundamentos en que se apoyaron tales actos. Es decir, si el primero de los actos impugnados, el aprobado por el Concejo Municipal el 27 de febrero de 1980, se basó en un falso supuesto por considerar que el predio de la demandante carecía de accesos; si violó la cosa juzgada administrativa al desconocer y revocar actos administrativos anteriores y firmes, que reconocen el derecho de acceso al recurrente; si el objeto de la decisión impugnada era indeterminado o indeterminable; si se había causado indefensión a la interesada por no haber sido notificada del procedimiento constitutivo que originó el acto que la afectó; y por último, si el segundo de los actos impugnados, el contenido en el Oficio N° 572 de 4 de marzo de 1980 de la Secretaría Municipal, representa una extralimitación de atribuciones y un abuso de poder por parte de dicha funcionaria.

Por el contrario, como también se dejó establecido, el juez *a quo* decidió que el objeto del juicio consistía en el examen, alcance e interpretación del Oficio N° 0144 de 14 de abril de 1975, emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y que por lo tanto el asunto se trataba de “un recurso contencioso administrativo de anulación de mero derecho”. En tal orden de ideas, el sentenciador de la Primera Instancia consideró también que el principal asunto jurídico *strictus sensus* lo consistía el análisis de las facultades y atribuciones de la Oficina Metropolitana de Urbanismo, respecto de la Ingeniería Municipal, por cuanto estimó que la controversia se limitaba a una contradicción entre el contenido del citado Oficio N° 0144 de 14 de abril de 1975, y la aprobación de los Planos y el otorgamiento de los Permisos de Ejecución de Obras y de Construcción por parte de la Ingeniería Municipal. Así fue como consideró a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano como organismo superior jerárquico de dicha Ingeniería, con facultades para fijar los accesos en los Proyectos de Construcción y su afectación vial, a través de los Planes Generales de Desarrollo y de los Planes Parciales de Urbanismo, y de esta forma calificó al oficio varias veces citado, como un Plan General de Desarrollo Urbano y de un Plan Parcial de Urbanismo (sic), y dedujo que en este oficio se había fijado el acceso a la Parcela de la demandante por la Calle 3, entre las Parcelas 31 y E del Parcelamiento Los Riscos.

Por otro lado, como se deduce del propio recurso de anulación, la solicitud o demanda se dirigió a requerir del juez *a quo* determinara si los hechos que sirvieron de apoyo al Concejo Municipal resultaban o no falsos; si el recurrente tenía un derecho real de paso concedido por el propio Concejo y si le fue lesionado al negársele o desconocersele; y si existió violación o no del artículo 732 del Código Civil y si el derecho de defensa de la interesada le había sido conculcado o no. Estas cuestiones significaban analizar aspectos de derecho y determinar y apreciar hechos, cuya comprobación a través del período probatorio se solicitó expresamente. El juez de la causa como se expresó, por el contrario, se redujo al examen de un instrumento y a interpretar su fuerza o valor para aprobar el Proyecto de Construcción que realizaba la demandante, en concreto a su vialidad, y dilucidar, si la Ingeniería Municipal tenía o no competencia para fijar un acceso distinto al supuestamente establecido en aquel instrumento. Y por esta razón, determinó los alegatos de hecho de la recurrente, como “sin relevancia juris”. No obstante, puede señalarse que de

la propia sentencia alegada surge que el juez *a quo* no fue congruente con su misma argumentación de tratar la litis como un asunto de mero derecho, porque requirió, mediante un auto para mejor proveer, aclaraciones a los expertos que realizaron la experticia que promovió la recurrente, precisamente para demostrar, entre otros hechos, que el predio sí contaba con accesos aprobados en los respectivos Planos, y de haber ordenado a través de dicho auto la realización de una inspección ocular, que incluso practicó el mismo Tribunal con el objeto de dejar constancia de las calles, avenidas o accesos que convergen al inmueble de la demandante, y se sirvió de tales probanzas que, por definición, suponen hechos que comprobar para dictar el fallo apelado. Es decir, que la misma sentencia apelada reconoce entonces que el objeto de la litis no estaba en realidad limitado a la mera interpretación, alcance y significado del Oficio Nº 0144 de 14 de abril de 1975, y de las normas de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, porque si no no habría habido necesidad de ordenar y de apreciar en el fallo apelado experticia o inspección ocular alguna. Igualmente, al sostener el juez *a quo* que la justificación del acto del Concejo Municipal de fecha 27 de febrero de 1980, objeto del recurso de anulación, fue evitar que se continuara utilizando como vía de tránsito para el inmueble de la recurrente, el acceso por las parcelas 45 y 56 del Parcelamiento Los Riscos, por considerarse zona verde, cuando precisamente la demandante señalaba en su demanda como vicio del acto mencionado el falso supuesto de considerarlo como un predio sin acceso, estaba apreciando y resolviendo una cuestión de hecho, e implícitamente reconociendo que el asunto litigioso no resultaba limitado a la revisión del referido oficio y de aquellas normas. La sentencia apelada aparece, pues, como contradictoria en su propia fundamentación y decisión de tratar la litis como de mero derecho, en razón de que no la resolvió íntegramente como tal sino en parte, al pronunciarse sobre algunas cuestiones de hecho debatidas en juicio, como la relativa a la determinación de los fundamentos del acto del Concejo Municipal impugnado, de si se trataba el inmueble de la recurrente de un terreno sin accesos y de dilucidar si existían accesos establecidos en los Planos y Permisos aprobados y otorgados por la Ingeniería.

Al proceder de esa forma, el juez *a quo* examinó solo uno de los motivos del recurso, la accesibilidad o no a la parcela de la interesada demandante, como fundamento del acto impugnado, y la determinación de sus accesos, así como la justificación de negar el paso por un sitio diferente al que el juez consideraba como verdadero acceso. Así como el sentenciador examinó estas cuestiones eminentemente de hecho, no podía desconocer los otros motivos de impugnación que implicaban también el examen de sus alegatos de hecho y de derecho, y de sus respectivas probanzas. De forma que en razón de la congruencia que debe existir entre la acción deducida y las defensas opuestas, y lo alegado y probado en autos, y el respeto al equilibrio procesal, el juez *a quo* no estaba totalmente facultado para declarar libremente un asunto como de mero derecho, y mucho menos para considerar una parte de la cuestión litigiosa como de tal naturaleza, y a otras no. Tampoco podía el juez, una vez declarada la causa como de mero derecho, no tratarla íntegramente como tal, sino parcialmente. Esta actitud supone no decidir en forma expresa, positiva y precisa, con arreglo a las acciones deducidas y a las excepciones o defensas opuestas, y causar indefensión a las partes, y así se declara.

G. Recurso de hecho

CPCA

14-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La oportunidad para interponer el recurso de hecho es de cinco (5) audiencias y el término de distancia, contadas después

de la decisión que niegue la apelación o la admita en un solo efecto.

En fecha 30 de septiembre de 1982 las apoderadas judiciales de la Municipalidad presentaron copias certificadas del libelo de la demanda, del auto de admisión, de la sentencia cuya apelación fue negada y del auto que negó dicha apelación, así como de otras actuaciones, entre ellas, copia certificada del auto de fecha 5 de agosto de 1982, en el cual el Tribunal de primera instancia declaró que la sentencia de fecha 16 de julio de 1982 quedó definitivamente firme, por cuanto transcurrieron once audiencias desde la publicación de dicha sentencia y que, en consecuencia, se había vencido tanto el lapso legal para ejercer válidamente la apelación como para recurrir de hecho. Igualmente señaló el Tribunal de la primera instancia, que para esa fecha, 5 de agosto de 1982, no constaba en autos que en alzada se hubiera introducido recurso de hecho alguno.

Ahora bien, las apoderadas de la Municipalidad, en el escrito de fecha 30 de septiembre, señalaron lo siguiente:

“En relación al auto de fecha 5 de agosto de 1982, emanado del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, por medio del cual establece que han transcurrido once (11) audiencias, hasta la presente fecha desde el día 16 de julio de 1982 en que se dictó sentencia en el presente juicio y en consecuencia declara dicho Tribunal que ha vencido el lapso legal para ejercer la apelación o recurrir de hecho; quiero aclarar que el Tribunal *a quo* incluye en el término computado la audiencia del día 28, fecha en la cual se negó la apelación y no a partir del día 29 de agosto de 1982, que es donde comienza a correr el lapso para anunciar el recurso de hecho, el cual se anunció por ante esta Corte el día 5 de agosto de 1982, circunstancia ésta que probaremos mediante una inspección ocular que realizaremos en el Tribunal de la Causa”.

Para decidir la Corte observa:

Según lo determina el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la procedencia de los recursos de hecho está determinada por los términos y casos establecidos en los códigos y leyes nacionales. En los juicios de nulidad de los actos de efectos generales y de los actos de efectos particulares, tales términos y casos son los previstos en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto las reglas de este Código rigen como normas supletorias de aquellos procedimientos, por disponerlo así el artículo 88 de la mencionada Ley que rige nuestro Máximo Tribunal.

Una de las condiciones de procedencia del recurso de hecho se refiere a la oportunidad de su interposición, cual es el de cinco audiencias y el término de distancia; contadas después de la decisión que niegue la apelación o la admita en un solo efecto, como lo establece el artículo 181, anteriormente citado. Por otra parte, el cómputo de las cinco audiencias mencionadas debe hacerse atendiendo a las que hayan transcurrido en el Tribunal *a quo*, ya que éste es el que ha dictado la decisión apelada.

En el presente caso el juez de la causa, en auto de fecha 5 de agosto de 1982, señaló que para esa fecha la sentencia definitiva dictada el 16 de julio de 1982 quedó definitivamente firme por haber transcurrido el lapso legal para apelar y para recurrir de hecho contra la negativa de admisión de la apelación interpuesta por las apoderadas de la Municipalidad. Estas, por su parte, en el escrito de fecha 30 de septiembre de 1982 presentado en esta Corte, expresaron que probarían mediante inspección ocular que realizarían en el Tribunal *a quo*, que el término para presentar

el recurso de hecho no se había vencido para la oportunidad en la cual fue interpuesto ante esta Corte.

A este respecto, se observa que de acuerdo al texto del artículo 181 del Código de Procedimiento Civil y del párrafo primero del artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el testimonio indispensable para dictar la decisión referente al recurso de hecho, debe acompañarse al escrito del recurso, o dentro del término breve y perentorio que fije la Corte, después de introducido. Por tanto, es en esas dos oportunidades cuando los recurrentes deben proporcionar los documentos que permitan a la Corte revisar los extremos de procedencia del recurso de hecho y no con posterioridad. En efecto, cuando el recurso haya sido intentado con el testimonio respectivo, o una vez que éste sea consignado, la Corte, con vista del mismo sin otra actuación y sin citación ni audiencia de parte alguna, declarará, dentro de los cinco días hábiles siguientes, si hay o no lugar al recurso de hecho. De forma que, en el caso de autos, habiendo sido consignado mediante el escrito de fecha 30 de septiembre de 1982, el testimonio para resolver acerca de la procedencia del recurso de hecho interpuesto por la Municipalidad, corresponde a este Tribunal dictar su decisión, por cuanto precluyó la oportunidad para que la Municipalidad recurrente acreditara los extremos del recurso de hecho y, por tanto, no puede permitirse a sus apoderados que, después de transcurrido el término fijado por esta Corte para la presentación del respectivo testimonio, por no haber sido acompañado al recurso, presenten otros recaudos para completar tal testimonio. De permitírsele, sería acordarle plazos, derechos o facultades no reconocidos por la Ley, y así se declara.

Ahora bien, del testimonio presentado en autos no consta si en verdad para el momento de la presentación ante esta Corte del recurso de hecho, habían transcurrido o no las cinco audiencias que se establecen en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil, como término procesal para interponer válidamente dicho recurso, como lo alegaron las apoderadas de la Municipalidad o si, por el contrario, tal plazo había vencido, como aparece del auto del Tribunal *a quo* de fecha 05-08-82; por lo que no puede la Corte pronunciarse sobre la procedencia del mismo, y así se declara.

En razón de todo lo expuesto, en razón de que no consta en autos con certeza si se vencieron o no las cinco audiencias para interponer el recurso de hecho, y habiendo transcurrido el lapso fijado por esta Corte para presentar el testimonio indispensable para decidir, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no tiene materia sobre la cual decidir, respecto del recurso de hecho intentado por la Municipalidad del Distrito Federal, en contra del auto que negó la apelación interpuesta por dicha Municipalidad, en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, en fecha 16 de julio de 1982, que declaró con lugar el recurso de anulación del Decreto Nº 141 del Gobernador del Distrito Federal de 20 de abril de 1982.

CPCA

9-2-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

No procede la declaratoria de perención en un recurso de hecho.

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas

por más de un año, contado a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Ahora bien, del examen de las actas del recurso, la Corte encuentra que la última actuación de la República data de más de un año, como lo afirma la solicitante, razón ésta suficiente, aparentemente, para que proceda la perención. Sin embargo, se observa también que la única actuación obligada del recurrente de hecho es la presentación de los recaudos donde conste el testimonio, y que esta obligación, en el caso bajo análisis, fue cumplida a cabalidad que, en consecuencia, no estaba sujeta a la voluntad del recurrente ninguna acción tendiente a motorizar el recurso; sólo correspondía al Juez dictar su decisión, cosa que no hizo oportunamente y que la recurrente no podía evitar, ni menos aún interrumpir esta inactividad, por todo lo cual esta Corte considera que no hay lugar a la declaratoria de perención en un recurso de hecho, y así lo declara.

H. *Apelación*

CPCA (ACC)

21-02-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Si el alegato del apelante es de orden público, éste puede formularse aun después de vencido el plazo previsto para presentar el escrito en el cual se precisen las razones de la apelación, siempre y cuando la Corte no haya homologado el desistimiento.

Si bien es cierto que para la fecha en que la apelante formula su solicitud de declaratoria de caducidad ya habían vencido las diez audiencias previstas en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para presentar el escrito en el cual precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, el alegato formulado por la apelante es de estricto orden público, ya que se trata de la caducidad de la acción. Es precisamente por ello que el artículo 87 de la citada Ley, al precisar que el desistimiento de la apelación da el carácter de firme a la sentencia apelada, deja a salvo los casos en que ésta viole normas de orden público. Es de observar, además, que el auto dictado por la Corte el día 3 de marzo de 1982 tuvo sólo por objeto pasar el expediente al ponente, por el hecho de haber transcurrido el plazo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero no dio por consumado el acto, tal como lo prevé el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, la solicitud de declaratoria de caducidad podía ser formulada por la apelante en cualquier estado y grado de la causa, pues aún no se había consolidado la cosa juzgada mediante el acto de homologación.

I. *Desistimiento*

CPCA (ACC)

21-02-83

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

El artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es aplicable a las causas de las cuales conozca la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, aun cuando no

haya una remisión expresa en el penúltimo aparte del artículo 185 de la citada Ley.

El apoderado de los recurrentes ha alegado que esta disposición (artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) no es aplicable a las causas de que conozca la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ya que la misma se encuentra en el Capítulo I de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el penúltimo aparte del artículo 185 precisa que "en las causas de que conozca la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se aplicará lo previsto en el primer aparte del artículo 181 y, en sus casos, las disposiciones contenidas en las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II y en el Capítulo III del Título V de esta Ley", sin hacer remisión expresa al Capítulo I del Título V, contentivo de las disposiciones generales. En criterio de esta Corte, la referencia expresa que hace el legislador en cuanto a la aplicación de determinados capítulos y secciones de capítulo a las causas de las cuales la misma debe conocer, en nada impide la aplicación de otras disposiciones de la misma Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que se refieran a cuestiones similares a las que se dilucidan ante esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

En el caso en estudio, el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, incluido dentro de las disposiciones generales del procedimiento, regula el desistimiento de la apelación y la perención de la instancia, situaciones estas que pueden presentarse en forma similar ante la Corte Suprema de Justicia o ante esta Corte. La enumeración de los procedimientos aplicables en esta Corte, previstos para la Corte Suprema de Justicia, y a los cuales alude el penúltimo aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no tuvo carácter taxativo, sino meramente referencial. De allí la utilización de los vocablos "en sus casos" empleada en dicho aparte, lo que significa que de tratarse de una demanda contra la República, de un juicio de nulidad de un acto de efectos generales, de un juicio de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares o de un procedimiento de segunda instancia, se aplicará, en cada caso, las normas previstas para cada una de ese tipo de actuaciones, sin que ello implique que determinadas disposiciones generales, que las regulan a todas, dejen de tener aplicación.

4. *El recurso de plena jurisdicción: Empresas del Estado*

CSJ-SPA (2)

20-1-83

Presidente Ponente: René De Sola

La jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de cualquier tipo de acciones contra las empresas en las cuales la República tenga participación decisiva de manera permanente. Por tanto, si se trata de una empresa en la cual los institutos autónomos tengan participación decisiva, es competente la jurisdicción ordinaria. La Corte Suprema interpreta el sentido de la expresión "Estado".

Vista la decisión dictada por el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda de fecha 22 de octubre de 1982, mediante la cual declara con lugar la excepción dilatoria opuesta por el Banco Nacional de Descuento, C. A., a la demanda que le tiene incoada la Universidad Central de Venezuela, y como consecuencia de la cual ha

remitido el respectivo expediente a esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, a la que consideró competente para seguir conociendo del asunto.

Como lo tiene sentado la Corte, sólo ella misma es árbitro de su propia competencia en cualquier conflicto de esa naturaleza que le fuere planteado por otro Tribunal de la República. Por tanto, cada vez que se le atribuya o se le niegue competencia para conocer de una determinada acción, corresponde a la Corte estudiar el caso particular a fin de determinar con carácter definitivo la procedencia o improcedencia de la cuestión planteada.

En el caso actual se trata de una acción de naturaleza mercantil intentada por la Universidad Central de Venezuela contra la empresa Banco Nacional de Descuento, C. A.

La parte demandada ha alegado —y así ha sido acogido por la aludida decisión— que, en virtud de lo dispuesto en el inciso 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a ésta conocer de la respectiva acción, en razón de que su cuantía excede de cinco millones de bolívares y de que la demandada es una empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva.

En contra de la opinión de la parte demandada, ha alegado la parte actora: 1) que no es el Estado sino el Banco Central de Venezuela quien ha pasado a ser propietario de un número de acciones que representa el sesenta y cinco por ciento (65%) del capital social del Banco Nacional de Descuento; y 2) que aun en el supuesto de que se identificara el Banco Central de Venezuela con el Estado, la competencia de la Corte debe cesar cada vez que por la especialidad de la materia haya una autoridad específica que deba conocer del asunto que, en el caso concreto, sería un Tribunal mercantil, por aplicación del artículo 1090 del Código de Comercio.

Para decidir acerca de su competencia, la Sala observa:

El inciso 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, le otorga a ésta una competencia especial, no en razón de la materia, sino de las personas contra quienes sea intentada la acción. Un privilegio que era originariamente exclusivo del Estado, ha ido extendiéndose a otras entidades a través de las cuales aquél puede realizar más adecuadamente algunos de los nuevos fines que le han sido impuestos por la evolución social y su mayor intervención en la actividad económica del país.

Sin embargo, como se trata de un privilegio —y como tal de interpretación y aplicación restrictivas— debe tenerse sumo cuidado de estudiar detenidamente cada situación particular de modo que resulte racionalmente justificada la ruptura del principio de igualdad que va involucrada en la excepción legal.

En cuanto a las dos primeras situaciones contempladas por la norma de excepción, no se presenta dificultad alguna. La República o un Instituto Autónomo son entidades de identificación precisas, que ninguna duda pueden suscitar al intérprete. En cambio, no así la tercera situación —como lo demuestra el caso *sub judice*— en que se precisa definir qué empresas han de beneficiarse del mismo privilegio.

En primer lugar, considera la Corte que habiendo utilizado la ley la expresión Estado, no está permitido darle a este término una significación distinta de la que lexicográfica y jurídicamente le corresponde.

El Estado es, según la definición del Diccionario de la Real Academia Española, el cuerpo político de una Nación. Jurídicamente no es distinta su significación, tal como se precisa en la Exposición de Motivos de nuestra vigente Constitución, que se expresa así: “Cuando se ha dicho que “la Nación venezolana es un pacto de organización política” se ha usado un vocablo que corresponde más bien al concepto de Estado. Para evitar la confusión terminológica, la Comisión acordó usar el nombre de “República” para designar la personificación del Estado venezolano y la palabra “Estado” de manera excepcional, cuando ello sea considerado necesario para

determinar el concepto de la organización política y jurídica representada por el Poder Público frente a las actividades privadas".

En consecuencia, desde que entró en vigencia la actual Constitución, en el campo jurídico venezolano tienen igual significación los términos de República y Estado, aunque esta última expresión será preferentemente empleada cuando se trate de distinguir las actividades públicas de las actividades privadas.

No hay duda que el ordinal 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tuvo muy en cuenta estos matices lexicográficos al establecer un fuero privilegiado para determinadas personas jurídicas, y así utilizó, en primer lugar, la expresión República para referirse a la personificación jurídica del Estado venezolano, y la palabra Estado para referirse a la participación de la misma República en entidades de carácter privado como son las empresas.

Gozan pues de dicho fuero privilegiado en primer lugar la República (el Estado), los Institutos Autónomos y las empresas en que el Estado (la propia República) tengan participación decisiva, y esto debe ser así porque sólo el Estado, utilizando los medios legales de manifestar su propia voluntad, es quien puede determinar la escogencia de una forma empresarial para la realización de alguna finalidad de su incumbencia. Tal el caso cuando constituye determinadas compañías como accionista único, para regir la política monetaria del país o para explotar sus principales riquezas públicas, petróleo y hierro. O bien cuando constituya con particulares una empresa mixta en la que desde su inicio y en forma permanente tendrá una participación decisiva.

Respecto a tal clase de empresas, en que de una manera permanente y no circunstancial, el Estado tenga una participación decisiva, es indiscutible la competencia de esta Sala para conocer de cualquier tipo de acción que contra ellas se intentare, siempre que su cuantía exceda de cinco millones de bolívares, así se trate de acciones de tipo mercantil, laboral, de tránsito, ya que su competencia en este caso es *rationae personae* y no *ratione materiae*. Sería necesario que una norma legal expresa restringiera esta competencia para que la Corte estuviera obligada a declinar su jurisdicción, en aplicación de lo dispuesto en la parte final del inciso en cuestión ("*y siempre que su conocimiento no esté atribuido a otra autoridad*").

En el caso de autos, es evidente que no es el propio Estado sino el Banco Central de Venezuela quien tenía una participación decisiva en el Banco Nacional de Descuento para el momento en que se planteó la cuestión de competencia. Para este momento la situación es distinta, según información que de oficio ha recabado esta Sala y que aparece de la certificación que se ordena agregar a los autos, ya que ha pasado al Fondo de Inversiones de Venezuela, Instituto Oficial Autónomo, la mayoría decisiva de las acciones del Banco Nacional de Descuento, y sólo corresponden al Fisco Nacional, vale decir a la República o al Estado, un mil quinientas ochenta acciones (1.580), representativas del 0,0987% del capital del Banco Nacional de Descuento. Sin embargo, de todos modos ni entonces ni ahora es el propio Estado quien tiene la participación decisiva en la empresa denominada Banco Nacional de Descuento, la cual, por lo tanto, no puede gozar del fuero privilegiado contemplado en el inciso 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que se refiere de una manera precisa a las Empresas en que el Estado (y no ningún otro ente) tenga una participación decisiva. En consecuencia, esta Sala no es competente para conocer de la acción intentada por la Universidad Central de Venezuela contra el Banco Nacional de Descuento, y así se declara.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal y Estado Miranda es competente para seguir conociendo de la demanda in-

tentada por la Universidad Central de Venezuela contra el Banco Nacional de Descuento, C. A., y ordena devolverle el expediente a los fines legales consiguientes.

5. *Recurso contencioso fiscal*

CSJ-SPA (258)

9-12-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las facultades de la Administración General del Impuesto sobre la Renta para decidir el recurso de reconsideración administrativa se limitan, en cada caso específico, a confirmar, modificar o revocar el acto administrativo recurrido o a declararlo inadmisibles por falta de los requisitos legales.

Los artículos 122 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 y 223 del Reglamento, aplicables al caso de autos en razón de su vigencia temporal, determinan la competencia atribuida a la Administración General del Impuesto sobre la Renta para efectuar la reconsideración administrativa. El primero de ellos, textualmente expresa: "La Administración General deberá decidir el recurso, mediante Resolución motivada dentro de un plazo que no podrá exceder de noventa (90) días hábiles contados a partir de la fecha en que expire el término para la evacuación de las pruebas...". El artículo 223 del Reglamento estatuye: "La Administración General deberá decidir el recurso mediante Resolución motivada dentro del lapso señalado en el artículo 122 de la Ley y tal decisión extinguirá todo recurso de naturaleza administrativa".

"Parágrafo primero.—Si la decisión fuere totalmente favorable a la pretensión del recurrente, la Administración hará la notificación al contribuyente, tramitará la anulación de las planillas recurridas, archivará el expediente y dispondrá la inmediata liberación de la garantía y notificación a los efectos legales consiguientes".

"Parágrafo segundo.—Si la decisión resultare totalmente desfavorable al recurrente, la Administración hará su notificación y dispondrá conjuntamente el recvno de las planillas al recurrente para su pago en el plazo fijado en las mismas, a partir de dicha notificación".

"Parágrafo tercero.—Si la decisión resultare parcialmente favorable al recurrente, la Administración tramitará la anulación de las planillas recurridas y emitirá nuevas planillas de modo que el recurso contencioso-fiscal pueda ser propuesto por el contribuyente, en caso de inconformidad con la decisión, solamente contra la liquidación de la nueva actuación que le fuere desfavorable. La resolución se notificará al recurrente junto con las planillas correspondientes".

Como claramente se infiere de la lectura de las anteriores normas transcritas, las facultades otorgadas a la Administración General del Impuesto sobre la Renta, para decidir el Recurso de Reconsideración Administrativa, previsto en el artículo 116 de la Ley de la materia de 1966, se circunscriben, en cada caso específico, a confirmar, modificar o revocar el acto administrativo recurrido o a declararlo inadmisibles por falta de los requisitos legales. Particularmente es necesario destacar, para el caso de autos, el contenido del parágrafo primero, del artículo 223 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que dice: "Si la decisión fuere totalmente favorable a la pretensión del recurrente, la Administración hará la notificación al contribuyente, tramitará la anulación de las planillas recurridas, archivará el expediente y dispondrá la inmediata liberación de la garantía y notificación a los efectos legales consiguientes". De esta reglamentación se colige que la Administración agota su facultad reconsideratoria cuando declara totalmente con lugar un recurso encuadrado

dentro de la norma anteriormente transcrita. La resolución que la concede no puede ir más allá de los señalamientos apuntados, so pena de caer en el vicio de la extralimitación de funciones; las disposiciones del párrafo primero del Reglamento son limitativas y desarrollan todo el procedimiento a seguir cuando de la revocación total del acto administrativo se trate. La Resolución, cuya nulidad acordó el Tribunal *a quo*, dice en una de sus partes: "...de lo anterior se evidencia que el acto administrativo está viciado de nulidad, pues no se han cumplido con los requisitos que le son esenciales para que surta sus efectos legales. Al no enviar la resolución motivada junto con la correspondiente planilla, se ha incurrido en defecto de forma, por lo que tal procedimiento está en contra de los principios del Derecho Administrativo, debido a que la formalidad es uno de los elementos de cuya realidad depende la validez de aquél. En consecuencia, esta Administración considera viciado el procedimiento en la emisión de la planilla de liquidación complementaria, antes identificada, por lo que procede a revocar el acto administrativo en cuestión y así se declara". Más adelante, referente a la multa, dice: "...que siendo consecuencia aquélla de la liquidación complementaria de impuesto se la considera también improcedente; disponiendo en el penúltimo aparte que: "Por tanto, con base a las razones antes expuestas y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta, esta Administración General resuelve: que se anulen las planillas de liquidación complementarias Nos. 3z-67467 y 9z-67467, ambas de fecha 10 de julio de 1969, por montos de Bs. 30.058,35 y Bs. 31.561,25, respectivamente, emitidas a cargo de BOCO, Sociedad Anónima, debiéndose proceder de conformidad con lo dispuesto en el artículo 246 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, pero vigente para la época de la revocatoria en comento, dispone complementariamente, al procedimiento de anulación, que "Cuando legalmente haya lugar a la anulación de cualquier derecho liquidado, se estampará un asiento de anulación (en la Contabilidad de Rentas) con las siguientes especificaciones: monto de lo anulado y fecha y número de la planilla de liquidación".

Hasta aquí ha debido llegar la parte de la Resolución que daba por sentada la anulación del acto administrativo objeto del Recurso de Reconsideración Administrativa, para estar dentro de la normativa señalada por el párrafo primero del artículo 225 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta. No obstante, la comentada Resolución finaliza: "Asimismo se ordena la reposición de la causa al estado de que el Departamento de Liquidación de la Administración Seccional de la II Circunscripción del Impuesto sobre la Renta, cumpla con los requisitos legales aplicables al caso de autos; y así se declara". Como lo señala la recurrida, si el órgano administrativo revocó totalmente los actos administrativos objeto del Recurso de Reconsideración, por considerar que éstos habían sido dictados con preterición de los requisitos esenciales a su validez, por lo cual estaban infirmados de nulidad absoluta, mal ha podido ordenar una reposición de la causa para subsanar tal irregularidad, cuando las atribuciones que le otorga el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, estaban limitados hasta el acto de revocatoria total de la planilla de liquidación de impuesto complementario y multa. Esta carencia de potestad de la Administración hace que la estructura lógica de la Resolución esté defectuosamente conformada, en el sentido de que la misma y, dentro de la misma, se aprecian efectos contradictorios (nulidad y reposición) de manera que el cumplimiento del primero de dichos efectos resulta contradictorio con el otro, sin que sea factible su aplicación simultánea, por contrariar el principio de la legalidad que en nuestro derecho positivo es de rango constitucional, y según el cual las atribuciones del Poder Público están definidas en la Constitución Nacional y en las leyes y a las mismas debe sujetarse su ejercicio. La Sala considera pues nula y sin ningún efecto, la reposición ordenada por la Administración General del Impuesto sobre la Renta.

Por todas las razones anteriores, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara sin lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República contra la Sentencia N° 889 del 22-2-79, dictada por el Tribunal Primero de Impuesto sobre la Renta, la cual ratifica, y, en consecuencia, se declara nula la reposición ordenada en la Resolución N° HIR-900-2432, de fecha 4 de diciembre de 1970, y los efectos de ella como son las Resoluciones Nos. HIRM-030-86000 y HIRM-030-86000, y las planillas complementarias de liquidación de impuesto y multa, expedidas en ejecución de tal decisión, el 2 de abril de 1971, a cargo de la contribuyente BOCO, Sociedad Anónima, por montos de Bs. 30.058,35 y Bs. 31.561,25, respectivamente, confirmando así la sentencia recurrida.

CSJ-SPA (259)

9-12-82

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La falta de nombramiento (asistencia) de abogado en la interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de impuesto sobre la renta ocasiona la reposición de la causa.

Es éste un problema jurídico que ha sido considerado en numerosos fallos de esta Sala, cuya jurisprudencia ratifica en la presente oportunidad y, por tanto, se limita a exponer parte de ella. Tal y como se hizo entonces se comienza por decidir que la interposición del recurso contencioso fiscal en esta materia del impuesto sobre la renta, constituye el ejercicio de una acción y como tal es inherente a la profesión de abogado y está, por tanto, sometida a la exigencia de asistencia de un profesional de esta rama, que preceptúa el artículo 4º de la Ley de Abogados. Explicando la aparente contradicción entre esta última norma y el artículo 134 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, esta misma Sala ha establecido que la segunda (artículo 134) se refiere a la legitimación activa del recurrente, al interés legítimo, directo y personal que debe exhibir el accionante, por tratarse de un recurso contra un acto administrativo de efectos particulares y, la primera (artículo 4º), establece una condición adjetiva de validez para el acto en que se materializa el recurso. La legitimación activa es una cualidad inherente a la persona del recurrente, en tanto que la representación por abogado es una condición o requisito del acto mismo.

Ha dicho igualmente esta Sala que la condición que establece la Ley de Abogados vigente (artículo 4º), cuyo incumplimiento genera la nulidad de lo actuado y produce ilegitimidad de personería, por imperativo de la misma, se extiende tanto a las personas naturales como a las jurídicas, sin distinguir en cuanto se actúe por sí mismo o a nombre de otro. De manera que no es posible interpretar las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta como excepcionales, pues de sostenerlo así, igualmente podría creerse que la Ley de Abogados tampoco puede regir para el proceso civil, porque el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 39, expresa que las partes pueden gestionar por sí mismas o por medio de apoderados.

Con fundamento en estas razones de derecho, la Corte ha declarado nulo el acto de interposición del recurso contencioso fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta, cuando tiene lugar sin la asistencia de un profesional del derecho y hoy ratifica dicha jurisprudencia.

En el caso concreto de autos el escrito contentivo del recurso contencioso-fiscal fue presentado y firmado por el director de la empresa contribuyente "Internacional de Marcas, Registro y Patentes, S. A." (INDARSA), ciudadano Oscar Pérez Mijares, quien no es abogado ni se hizo asistir para ese acto de un profesional del Derecho, como lo exige la legislación especial y que ha quedado sentado por la jurisprudencia

de esta Corte, por lo cual procede declarar la nulidad del acto procesal de la interposición del recurso contencioso-fiscal, como en efecto así se declara.

Sin embargo, el artículo 4º de la Ley de Abogados no pena con la inadmisibilidad la acción o recurso intentado sin la asistencia de un profesional del derecho.

En efecto, dicho artículo 4º textualmente dice: "... Toda persona puede utilizar los órganos de la Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso.

Si la parte se negara a designar abogado esta designación la hará el Juez. En este caso la contestación de la demanda se diferirá por cinco audiencias. La falta de nombramiento a que se refiere este artículo será motivo de reposición de la causa, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde al Juez de conformidad con la Ley...".

En el presente caso, el recurso contencioso-fiscal fue intentado por el representante de la contribuyente sin asistencia de abogado, y el Juez *a quo* ha debido requerir de él la intervención del mismo, a que se refiere el artículo anteriormente transcrito y, en caso de una negativa por parte del actor, ha debido el Juez proceder a designar el mencionado profesional del derecho. Al no hacerlo así se quebrantó la transcrita norma y el juicio se tramitó con esta ilegalidad, pero ello no da lugar a desechar el recurso contencioso-fiscal sino a reponer el juicio a fin de que se cumpla con las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados, y así se declara.

CSJ-SPA (17)

17-2-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En materia fiscal, el término perentorio para solicitar las aclaraciones o ampliaciones de la sentencia dictada comprende el mismo día de la publicación de la sentencia o el siguiente.

Por su parte, la contribuyente solicita que esta Corte decida, por vía de aclaratoria de la sentencia por ella misma dictada el 25 de mayo de 1976, el problema de la procedencia o improcedencia de los llamados intereses costas liquidados a su cargo por la Administración de Impuesto sobre la Renta.

La Corte observa:

El artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, aplicable supletoriamente en materia fiscal, establece un término perentorio para que alguna de las partes pueda solicitar las aclaraciones o ampliaciones legalmente permitidas: el mismo día de la publicación de la sentencia, o el siguiente. Es, por tanto, manifiestamente extemporánea la solicitud que al respecto hace la contribuyente, y así se declara.

IV. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

A. Funcionarios docentes

CSJ-SPA (1)

17-1-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación no están excluidos del ámbito de aplicación de la

Ley de Carrera Administrativa, a pesar de las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación de 1980.

La promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, el 4 de septiembre de 1970, exigió un replanteamiento de la situación jurídica de los funcionarios al servicio de ciertos organismos de la Administración Pública Nacional que, para esa fecha, disponían ya de un instrumento regulador de sus relaciones de empleo con el Estado. Tal es el caso específico del Ministerio de Educación cuyo personal docente estaba regido por la Ley de Educación del 28 de julio de 1955, el Reglamento General de dicha Ley del 20 de octubre de 1956, la Ley de Escalafón del Magisterio Federal de 29 de julio de 1944 y algunas otras normas de menor rango referentes a permisos y licencias.

La coexistencia de diferentes textos legales aplicables a esta categoría de funcionarios, condujo a la necesidad de determinar claramente cuál era el régimen jurídico correspondiente al personal docente al servicio del Estado y en la búsqueda de un criterio válido de determinación se acudió al principio de la especialidad de las leyes, según el cual tienen aplicación preferente los textos especiales sobre los que revisten carácter general. Esto provocó a su vez la interrogante de cuál era en el caso concreto la ley especial y, por ende, la de aplicación preferente en la materia: si la Ley de Carrera Administrativa o la Ley de Educación.

A nivel administrativo, y posteriormente jurisprudencial, se estableció que la Ley de Carrera Administrativa era una ley especial en razón de la materia, por cuanto ella define la situación del conjunto de agentes de la Administración Pública frente al Estado, regulando de manera específica tanto sus obligaciones y responsabilidades como sus derechos, ventajas y garantías; y que la Ley de Educación era una ley especial en razón del sujeto, porque consagra un régimen especial que rige única y exclusivamente para los servidores públicos que realizan funciones docentes.

La anterior interpretación trajo como resultado que, durante una década, los funcionarios docentes estuvieran sometidos a un doble régimen: el régimen común establecido por la Ley de Carrera Administrativa para todos los funcionarios públicos y el régimen especial consagrado en la Ley de Educación únicamente para el personal docente, el cual se aplicaba en aquellos casos que, o bien no estaban regulados en la Ley de Carrera Administrativa o que, aun estando previstos por ésta, las condiciones particulares de la función docente exigían la aplicación preferente de su estatuto especial.

Esta situación, que exigía una labor de coordinación o armonización de las diferentes disposiciones contenidas en ambas leyes a fin de establecer en cada caso la normativa pertinente, fue pacíficamente aceptada hasta 1980 cuando entró a regir la Ley Orgánica de Educación que deroga los textos a que antes se hizo referencia. (L.E. 1955, L.E.M.F. 1944) y todas las disposiciones legales que la contradigan. Pero, la promulgación de la Ley Orgánica de Educación el 26 de julio de 1980 ha suscitado de nuevo la cuestión de la determinación del estatuto del personal docente al servicio del Estado. La problemática se origina, por una parte, por la circunstancia de que el nuevo texto de 1980 cubre, con una gran amplitud, la casi totalidad de las situaciones jurídicas que, antes de su vigencia regulaban la Ley de Carrera Administrativa o sus Reglamentos y, por otra parte, en lo tocante al régimen correspondiente a la protección jurisdiccional de los derechos de esa categoría de funcionarios públicos, consagrado en la Ley de Educación.

Este último aspecto en particular es el que ha creado mayores dificultades de interpretación, y constituido en la práctica fuente de inseguridad jurídica para los afectados por la imprecisión actualmente existentes acerca del órgano jurisdiccional competente para resolver sus reclamaciones cuando consideran lesionados algunos de los derechos que la normativa vigente les acuerda. En efecto, frente a la anotada

imprecisión, algunos se han querellado ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, el cual sistemáticamente viene declinando su jurisdicción en los Tribunales del Trabajo, los que, a su vez, se declaran incompetentes. Otros han acudido en apelación de la inadmisibilidad de sus recursos ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y, finalmente, un buen número de docentes ha optado por recurrir directamente ante esta Sala Político-Administrativa.

Corresponde, pues, a este Máximo Tribunal dilucidar la problemática planteada con ocasión del recurso de autos y, para hacerlo, formula las siguientes consideraciones:

El artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, mediante el establecimiento de un sistema de administración de personal que permita estructurar técnicamente y sobre la base de méritos, todas las normas y procedimientos relativos a las diversas situaciones jurídicas y administrativas de los funcionarios públicos.

Por esta razón, esta misma Sala ha dicho que, al sancionarse dicha Ley, el propósito del legislador fue establecer un sistema *amplio y uniforme* de administración de personal, aplicable, en principio, a todos los funcionarios públicos a nivel nacional, con las excepciones establecidas en forma *expresa y taxativa* en el artículo 5º *eiusdem* (sentencia del 29-10-73). Tales excepciones aluden, en primer término al personal que integra las ramas judicial y legislativa del Poder Público (ords. 1º y 3º) por no formar parte de lo que la propia Ley configura como Administración Pública Nacional y, en segundo lugar, a los empleados de ciertos órganos que, aunque pertenecientes a la Administración Pública Nacional o disponían de un régimen legal preexistente (v. gr., los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley de Personal del Servicio Exterior y la Ley Orgánica del Servicio Consular; los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales; y los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las Universidades Nacionales) o desempeñan funciones de naturaleza peculiar dentro del complejo orgánico de la Administración (v.gr., cuerpos de seguridad del Estado).

Tales exclusiones, por constituir una excepción al estatuto general y uniforme, tienen que ser interpretadas restrictivamente y, por consiguiente, aparte de ellas, no puede incluirse ningún otro supuesto no contemplado por el legislador de la carrera administrativa, a menos que una norma expresa de otro texto legal ampliara el contenido del artículo 5º estableciendo la exclusión categórica de algún otro tipo de funcionarios.

Ahora bien, en ninguna de las excepciones establecidas en seis ordinales en el artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa aparece incluido el personal docente al servicio del Ministerio de Educación, a pesar de que, para la fecha de sanción de la ley, existía una normativa especial en la Ley de Educación aplicable a esos funcionarios, especialmente en materia disciplinaria.

Tal circunstancia sirvió de fundamento principal para sostener la tesis de que los funcionarios docentes dependientes del Ministerio de Educación no estaban excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa de 1970, y esa misma circunstancia conduce hoy a la Sala a concluir que tampoco lo están actualmente bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Educación de 1980, por cuanto este último texto legal no contiene ninguna norma expresa excluyente en tal sentido.

No puede sostenerse válidamente, en contra de este razonamiento, el carácter orgánico de la Ley de Educación frente al especial de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto, la organicidad de la Ley de Educación concierne a la organización del sistema educativo en Venezuela y todo lo que esa organización involucra en cuanto a la orientación y planificación de tal sistema. En consecuencia, en el campo educativo la Ley Orgánica de Educación deroga cualquier otra disposición legal es-

pecial que la contradiga. Pero no existe base jurídica alguna para considerar que la Ley de Educación deroga la materia de administración de personal contenida en la Ley de Carrera Administrativa, ni que el estatuto del funcionario público articulado en la Ley de Carrera Administrativa choque con disposiciones de esa índole consagradas en la Ley Orgánica de Educación.

Lo que ocurre con la vigencia de la Ley Orgánica de Educación de 1980 es la misma situación que existía antes de su sanción respecto a la aplicación del régimen mixto para el personal docente dependiente del Ejecutivo Nacional: se aplica la Ley de Educación en forma preferente en los supuestos en que el legislador consideró conveniente que los servicios docentes recibieran un tratamiento especial en sus relaciones de empleo y, en forma supletoria, la Ley de Carrera Administrativa cuando se trata de situaciones reguladas por ésta y no previstas en aquélla.

Esta conclusión se encuentra corroborada por el dispositivo del artículo 76 de la Ley Orgánica de Educación, el cual establece que “el ejercicio de la profesión docente estará fundamentado en un sistema de normas y procedimientos relativos a ingresos, reingresos, traslados, promociones, ascensos, estabilidad, remuneración, previsión social, jubilaciones y pensiones, sanciones y demás aspectos relacionados con la prestación de servicios profesionales docentes, todo lo cual se regirá por las disposiciones de la presente ley, de las leyes especiales y de los reglamentos que al efecto se dicten”. De manera que en el aspecto atinente al ejercicio de la profesión docente el propio texto de la Ley de Educación admite que algunas de las materias relacionadas con la prestación de esos servicios sean regulados en alguna ley especial, como lo es la de Carrera Administrativa. Y esta ley, a su vez, a pesar de que constituye el eje del sistema de administración del personal en funciones públicas, deja a salvo, sin embargo, “los beneficios que en la Administración Pública Nacional correspondan por Ley a sus funcionarios” (Art. 26) en cuya situación se encontrarían en la actualidad los funcionarios docentes.

Por otra parte, el mismo artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa establece que “los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir por indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 53 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y de auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo o las que puedan corresponderle según la ley especial, si esta última les fuere más favorable”.

No sorprende, por tanto, la remisión que a su vez hacen los artículos 86 y 87 de la Ley Orgánica de Educación a la Ley del Trabajo, en cuanto a que los miembros del personal docente se regirán en sus relaciones de trabajo por las disposiciones de esta ley y por la Ley del Trabajo y que “los profesionales de la docencia gozarán de las prestaciones sociales en la misma forma y condiciones que la Ley del Trabajo establece para los trabajadores, sin perjuicio de los beneficios acordados por otros medios”, o sea que se consagra el mismo régimen de prelación previsto en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa.

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

CPCA

18-1-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Los funcionarios de la Contraloría General de la República no están excluidos de la Ley de Carrera Administrativa.

La sentencia dictada por el Juzgador *a quo* se fundamenta en que el organismo querrellado debía haber reubicado al querellante durante el mes de disponibilidad, ya que existía cargo vacante para el momento.

Para la formalizante, si el retiro procede por reducción de personal, no puede conllevar imperativamente la obligación de reubicación, por cuanto con la reducción se busca lograr la disminución del número de empleados, y si se procediera a reubicar forzosamente a todos los funcionarios retirados por esta causa, no tendría ningún valor la medida de reducción. Que en virtud de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en el mes de julio de 1975, ello originaba una reorganización que hacía imperiosa la eliminación de nueve cargos de Abogados en el Departamento de Averiguaciones Administrativas. Que con respecto a lo expresado por el Juzgador de que con la inspección ocular se probó "la existencia de cargos vacantes de abogados II durante todo el ejercicio fiscal correspondiente al año 1975, en el Organismo Contralor", observa que justamente tal vacancia obedecía a lo establecido en el artículo 73 del Estatuto de Personal de la Contraloría que prohíbe proveer los cargos durante el resto del ejercicio fiscal, cuando la vacante la origina la reducción de personal. Que la prueba evidencia que la reducción era cierta y justificada.

Al respecto se observa:

Formando al folio 26 de este expediente, y debidamente certificado, conforme a lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, aparece una Resolución, emanada del Contralor General de la República, distinguida con el Nº 213 y fechada el 18 de abril de 1975, mediante la cual se dispone la eliminación de 9 cargos de Abogados en el Departamento de Averiguaciones Administrativas, entre ellos, el de Abogado II, Código 1.271, y el de Abogado II, Código 1.273; el resto corresponde a los cargos de Abogado I.

Tal Resolución, ajustada totalmente a la Ley vigente para la fecha, conlleva a la reducción del personal allí señalada y con suficientes razones para su existencia.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 73 del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, "El retiro de la Contraloría procederá en los siguientes casos: ...2... por cambios en la Organización Administrativa...".

Demostrado como ha sido, y siendo además un punto de mero derecho, la vigencia de la Ley de Contraloría a partir del 7 de julio de 1975; que su entrada en vigencia ocasionó una reestructuración sustancial que obligaba al Contralor a tomar las decisiones como la contenida en la Resolución que reduce el personal, se hace necesario complementar dicha normativa para establecer si bastaba con dicho acto administrativo para el retiro de los funcionarios y, específicamente, el del querellante.

Por tratarse de funcionarios no excluidos de la Ley de Carrera Administrativa, debe entenderse aplicables a ellos, las dos fases que comprenden la separación de la Administración, la remoción y el retiro. Con la eliminación de los cargos a partir del 18 de abril de 1975, se opera el acto de remoción, surgiendo entonces la situación intermedia, la de disponibilidad, por un lapso de 30 días, que obliga a la Administración a gestionar la reincorporación, y comprobada su imposibilidad, proceder al retiro. En el caso de autos, el querellante estuvo en situación de disponibilidad hasta el 18 de mayo de 1975, y para esa fecha la decisión del organismo había sido materializada y concretizada en dos cargos de Abogados II, ocurriendo en dicho lapso, según aparece comprobado en autos, la renuncia de dos Abogados II, lo cual obligaba a la reincorporación del querellante, no siendo por tanto, como pretende la formalizante, una cuestión contraria a los fines y ello porque el organismo no podía adivinar la futura renuncia, ya había decidido, como lo hizo, eliminar dos cargos de Abogados II, y si surge y acepta la renuncia de dos Abogados II, dentro

del lapso de disponibilidad, estaba obligado, como lo sentenció el *a quo*, a reincorporar a los eliminados, porque el objetivo había sido cumplido, la reducción debidamente analizada y resuelta de dos Abogados II se cumplía con lo resuelto con respecto al querellante y otro funcionario de igual categoría, o con la sola aceptación de la renuncia de dos cargos similares, porque de no haber sido así, la Resolución de reducción debió comprender 4 cargos de Abogados II, y no 2, por todo lo cual, esta Corte, como en efecto lo hace, debe confirmar la decisión dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en los términos en que fue dictada.

Sobre la base de las consideraciones 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 apelación interpuesta contra la sentencia emanada del Tribunal de la Carrera Administrativa el 22 de julio de 1982, por una de las substitutas del Procurador General de la República, la cual queda confirmada, salvo, por lo que se refiere a los sueldos dejados de percibir, cuya procedencia se limita hasta la fecha de esta sentencia, ya que de acordarlos, como lo hizo el Tribunal de la Carrera Administrativa, incurriría en el vicio de condicionar la sentencia, cuestión prohibida por el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

2. Clases de funcionarios

A. Funcionarios de carrera

CPCA

18-1-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El cargo de Avaluador de Inmuebles II, por la naturaleza de sus funciones y obligaciones, es de carrera, en razón de lo cual está excluido del campo de la relación laboral regulada por la Ley del Trabajo.

En el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, correspondiente al Código 43.222, Grado 15, aparece la Denominación de la Clase: Avaluador de Inmuebles II.

Como tareas típicas a dicho cargo, el Manual señala:

Coordina, distribuye y supervisa el trabajo del personal a su cargo.

Realiza evaluaciones complejas de inmuebles y bienhechurías que van a ser afectados por obras nacionales.

Asesora al personal de Avaluadores de Inmuebles a su cargo en el cumplimiento de sus tareas.

Revisa los informes presentados por los Avaluadores de Inmuebles bajo supervisión, y les hace las objeciones pertinentes.

Atiende los reclamos que le son presentados por personas cuyos bienes son afectados por obras efectuadas por la Nación.

Conforme a la Escala General de Sueldos Mensuales para todos los Empleados de la Administración Pública Nacional, al paso 5 del Grado 15, corresponde un sueldo de Bs. 3.940,00.

Comparando los elementos constitutivos de dicha labor, con las cláusulas contractuales (folio 39 del expediente) se observa que, según la señalada como Primera, obliga al contratado a prestar servicios al Instituto en su condición de Avaluador de

Inmuebles II, Grado 15, paso 5; y en la Segunda se le señalan como obligaciones, las mismas que ya fueron narradas por el Manual.

De ello se desprende que la relación existente entre la Administración Pública Nacional y el querellante es una típica relación de función pública, de empleo público, esta Corte observa al efecto, como lo hizo en la oportunidad de pronunciarse en la causa que por nulidad de la Resolución de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Estado Lara, intentada por Crisanto Antonio Pérez, expediente Nº 80-1022, en fecha 14 de octubre de 1982, que a todo lo largo del contrato se evidencia que el mismo era creador de una relación de empleo público por cuanto la prestación exigida era la del desempeño de un cargo debidamente contemplado como de carrera en el sistema de la Ley de Carrera Administrativa, bajo la denominación de Abogado I, en razón de lo cual estaba manifiestamente excluido del campo de la relación laboral que regula la Ley del Trabajo. Similar situación se presenta ahora con las funciones y obligaciones señaladas al querellante, correspondientes todas, al pie de la letra, a las fijadas por la Ley de Carrera al funcionario denominado Avaluador de Inmuebles II, razón por la cual se ratifica el anterior criterio en esta oportunidad.

El mecanismo usado por la Administración, de institucionalizarse, conllevaría a la posibilidad real de excluir del campo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa a los funcionarios públicos, enervaría no sólo a la propia Ley sino que haría nugatoria la disposición constitucional de asegurar la carrera y estabilidad del funcionario; no es que el organismo demandado no pueda contratar, lo que no es permisible es que sustituya el sistema de ingreso por una forma contractual que lo excluya de la normativa especial, que reemplazando el nombramiento por el contrato, y eludiendo la juramentación, pueda innovar y hasta destruir el sistema de protección debida al funcionario.

En el caso que se analiza, no sólo opera la simple sustitución de mecanismos sino que además se produce toda la tramitación de ascenso del funcionario, se cumplen todas las formalidades, se le certifica que es funcionario, se le otorgan las prestaciones en sus correspondientes oportunidades. Es inadmisibles la aceptación del sistema utilizado, de aceptarlo sería como admitir también que la Administración pudiera contratar también en forma colectiva.

En un sistema de carrera administrativa, al igual que ocurre en la legislación laboral, no puede dársele valor alguno a aquellas disposiciones contractuales que impliquen la renuncia de los derechos del trabajador, mal puede por ello aceptarse, como motivación válida, el contenido de la cláusula contractual que faculta a la Administración a dar por terminado el contrato cuando lo crea conveniente, ello significa nada más ni nada menos que la renuncia a la estabilidad del funcionario, y por tal razón se declara inexistente la mencionada cláusula, y así se decide.

A mayor abundamiento la Corte observa que el propio Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 34, da un tratamiento idéntico al funcionario y al contratado, es decir, que no establece distinción alguna entre ellos, por el contrario lo equipara en su totalidad al establecer: "*el tiempo de servicio prestado como funcionario o contratado*".

Está suficientemente comprobado y aceptado por las partes que entre ellas existía una relación de trabajo y que la misma es de carácter permanente, a tiempo completo, con obligaciones claras y determinadas, pero el hecho de que el organismo querrellado se haya apartado de los sistemas legales de contratación, o sea, de los cauces tradicionales, ello no es suficiente ni autoriza al ente para excluirlo del sistema de protección que la Ley acuerda a los funcionarios, el querellante reunía todas las condiciones de un funcionario protegido por la Ley; en consecuencia, la Administración debió respetar su estabilidad, y al violentarla hizo ineficaz el acto resolutorio de la relación de trabajo, y así también se decide.

En consecuencia, el contrato individual de trabajo firmado entre el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el ciudadano Gonzalo Romero Bottini, para la regulación de sus relaciones de trabajo, no tiene ni puede tener aplicación, por ser manifiestamente ilegal, quedando dichas relaciones sujetas a la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

CPCA

20-1-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No se puede negar la condición de funcionario de carrera al funcionario público con más de un año y menos de diez al servicio de la Administración al promulgarse la Ley de Carrera Administrativa, aunque no se haya podido dar cumplimiento a los requisitos del art. 67 de dicha Ley.

El Tribunal de la Carrera Administrativa desestimó el alegato de la Administración de que el querellante no tenía la condición de funcionario de carrera, de que por no haber cumplido diez años de servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Carrera Administrativa, debía cumplir determinados requisitos para poder calificársele de tal funcionario; y que estos requisitos no fueron acreditados en el expediente por el demandante. Para desestimar la defensa de la Administración, el Tribunal *a quo* consideró que el citado artículo 67 integra el conjunto de disposiciones transitorias de la referida Ley, y que si después de su entrada en vigencia el organismo no dio cumplimiento a las mismas esta omisión no puede en modo alguno ser imputable al funcionario, quien para el momento del retiro tenía tiempo suficiente para presumir que el organismo al cual prestaba sus servicios lo consideró idóneo, puesto que en aquella oportunidad no operó el retiro. Por lo expuesto, el Tribunal de la Causa calificó al demandante de funcionario de carrera, y como tal con derecho a las prestaciones sociales.

La Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de equiparar a los funcionarios de carrera a aquellos funcionarios que tenían más de un año y menos de diez al servicio de la Administración, al promulgarse la Ley de Carrera Administrativa, y sin embargo no han podido cumplir los requisitos a los cuales se refiere el artículo 67 de la Ley de la materia, por causa imputable a la misma Administración, y que los propios interesados no pueden cumplir por sí mismos. De aceptarse lo contrario, sería permitir a la Administración que se valga de sus propias omisiones o incumplimientos para impedir a los funcionarios el disfrute de los derechos que la Ley les reconoce.

En efecto, según lo determina el citado artículo 67 *ejusdem*, los funcionarios públicos que para la promulgación de la Ley estuvieron prestando servicios en un cargo, debían ser sometidos a los exámenes correspondientes para determinar si lo hacían en forma satisfactoria, y si reunían los requisitos mínimos correspondientes. En el caso de que su permanencia hubiera sido por más de un año, pero menos de diez, si los referidos exámenes fueron satisfactorios acerca de la prestación del servicio y reunieran los requisitos mínimos del cargo y los previstos en el artículo 34 *ejusdem*, se les debía declarar funcionarios de carrera. Si el respectivo organismo no realizó los exámenes indicados en la Ley, ello no es imputable al funcionario, y, por lo tanto, tal incumplimiento no puede perjudicarlo para negarle después en juicio su condición de funcionario de carrera.

Además, en el caso de autos, el alegato de la no condición de funcionario de carrera, por no llenar el demandante los requisitos legales, constituye una excepción

opuesta por la parte demandada en la oportunidad de la contestación de la demanda, y por lo tanto correspondía a aquella parte la prueba de tal excepción u hecho obstativo de la pretensión demandada de exigir el pago de las prestaciones sociales. Ello, por aplicación del principio de la distribución de la carga de la prueba, contenido en el artículo 1.354 del Código Civil.

Por lo expuesto, esta Corte ratifica lo decidido por el Tribunal de la Carrera Administrativa, de que el demandante tiene la condición de funcionario de carrera y que por ello le corresponden los beneficios que la Ley otorga a estos funcionarios, entre ellos, el de percibir prestaciones al ser retirados, y así se declara.

3. Retiro

A. Remoción

CPCA

25-1-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Son las funciones realmente ejercidas las que justifican las medidas de remoción, basada en el Decreto 211 y no el título del cargo en que nominalmente se aparezca como su titular.

Por otra parte, el actor alegó el desempeño de cargos diferentes y sueldos diferentes, y lo probó, pero también fundamentó el ejercicio de su acción en que el cargo señalado en el último período no correspondía a las funciones que realmente ejercía, las cuales eran típicas del profesional del Derecho, lo que a su vez comporta un diferente tratamiento en la relación función pública-Administración, toda vez que si el cargo ejercido era de Avaluador estaba sujeto a la aplicación del Decreto 211, en tanto que esa posibilidad cambia de haber sido el cargo de naturaleza eminente profesional.

Tanto la querellante como la querellada demostraron que el cargo normalmente era el de Avaluador de Inmuebles II; sin embargo, la accionada no desvirtuó las probanzas consistente en demostrar que el cargo efectivamente ejercido era el de Abogado, tal como se revela de las órdenes de trabajo cursantes a los folios 29 al 35 de este expediente.

De lo asentado esta Corte concluye que el sentenciador de instancia aplicó debidamente la reiterada doctrina sustentada por nuestro máximo Tribunal, de que son las funciones realmente ejercidas las que justifican las medidas de remoción basada en el Decreto 211 y no el título del cargo en que nominalmente se aparezca como su titular.

En cuanto a la prueba aportada por la querellada relativa a la hoja de movimiento de personal, que según se alega no fue apreciada por la recurrida; y que se ratifica en esta segunda instancia, la Corte observa, que por la naturaleza misma del fallo se entendía como apreciada, ya que como se ha establecido, la relación empleador empleado no fue negada, ni tampoco la nominación del cargo ejercido, sino que la litis se trabó en cuanto a la congruencia de la actividad ejercida con la titularidad nominal, siendo por lo tanto irrelevante para el sentenciador, *a quo*, como resulta también para esta Corte, la probanza contenida en dicha hoja de movimiento, y así se declara.

B. Destitución

CPCA

3-2-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La falta de notificación de reubicación después del lapso de disponibilidad implica el retiro del servicio.

La Corte observa: 1) que si bien la *notificación* formal del retiro (Oficio N° 431 del 15 de mayo de 1979) fue objeto de tacha en el juicio de primera instancia desestimándose su valor probatorio, la fecha del mismo *era conocida por el funcionario*, en virtud de los términos en que le fue notificada la remoción de que había sido objeto. En este orden de ideas, expresa el Oficio N° 304 del 11 de abril de 1979, anexo por el recurrente a su querrela, que “pasa usted a situación de disponibilidad durante el período de un mes comprendido entre el 15 de abril y el 15 de mayo del año en curso”.

El transcurso de dicho lapso sin que el funcionario sea notificado de su reubicación, supone que *a su finalización se produce el retiro del servicio*, conforme a lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Situaciones Administrativas, de manera que la falta del trámite formal del envío del oficio de retiro en el cual se hace mención de la imposibilidad de reubicación, no constituye un vicio esencial que afecte la validez del procedimiento cumplido por la Administración para remover y retirar al funcionario, si por otros medios idóneos se comprueba que la fecha de la separación (retiro) del servicio era conocida por el empleado, surtiendo el acto, en consecuencia, todos sus efectos.

C. Reducción de personal

CPCA

26-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte señala las pautas procedimentales a seguir para que proceda la reducción de personal.

La Corte observa:

1º) Señala el artículo 54 de la Ley de Carrera Administrativa que: “La reducción de personal prevista en el ordinal 2º del artículo anterior dará lugar a la disponibilidad hasta por el término de un mes, durante el cual el funcionario tendrá derecho a percibir su sueldo personal y los complementos que le correspondan. Mientras dure la situación de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo respectivo o la Oficina Central de Personal tomará las medidas tendientes a la reubicación del funcionario en un cargo de carrera para el cual reúna los requisitos previstos en esta Ley y sus Reglamentos”.

“Parágrafo Primero. Si vencida la disponibilidad a que se refiere este artículo no hubiese sido posible reubicar al funcionario, éste será retirado del servicio con el pago de las prestaciones sociales contempladas en el artículo 26 de esta Ley e incorporado al registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna”.

2º) La previsión es complementada por los artículos 14 al 20 del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones, vigente para la fecha del retiro, que contemplan las pautas procedimentales a seguir para que proceda la reducción de personal, a saber:

2.1. Elaboración de un informe detallado que indique las razones que justifican la medida de reducción de personal.

2.2. Aprobación por la máxima autoridad del organismo y envío al Consejo de Ministros por lo menos con un mes de anticipación a la fecha prevista para que tenga lugar la reducción.

2.3. Notificación de la Secretaría del Consejo de Ministros acerca de la aprobación de la medida y devolución de los documentos correspondientes.

2.4. Los cargos afectados no serán provistos durante el resto del ejercicio fiscal.

2.5. La remoción da lugar a la disponibilidad y a la reubicación.

2.6. La imposibilidad de reubicación da lugar al retiro y pago de prestaciones.

3º) Las disposiciones que regulan este especial procedimiento son complementadas con las disposiciones pertinentes del Reglamento sobre Situaciones Administrativas (artículos 32 a 37).

4º) Se aprecia de los recaudos que cursan a los folios 100 al 110, sobre los cuales el Ministro de Hacienda quiso comprobar el cumplimiento de los extremos antes señalados que los mismos sólo sirven *para destacar las irregularidades* en que incurrió dicho Ministerio en la adopción de la medida de reducción de personal que afectó al recurrente.

1. No aparece el informe técnico.

2. No existe el listado de los cargos afectados por la medida.

3. No comprueban las gestiones de reubicación.

4. La notificación a la Contraloría no señala los cargos comprendidos en la medida.

5. El informe elaborado para el Consejo de Ministros es absolutamente incomprensible (folios 108 al 110).

5º) La fijación de los extremos señalados para que opere una reducción de personal tienen como objetivo primordial la justificación técnica y jurídica de la medida que va a adoptar la Administración y la garantía a los funcionarios cuyos cargos van a ser afectados por ella, de que ésta obedece a las causas estipuladas por la Ley. No puede considerarse que la reducción de personal opere en forma genérica como una habilitación general para eliminar cargos a juicio de la Administración, pues ello envolvería una violación de los derechos que la Ley de Carrera Administrativa acuerda al funcionario entre ellas, desde luego, el de la estabilidad, el cual por lo demás debe ser protegido mediante el forzoso cumplimiento de la disponibilidad y de las diligencias de reubicación.

Las razones antedichas, de origen legal, fueron desconocidas por la Administración cuando procedió a retirar a Vicente Leone por la vía de la reducción de personal.

En virtud de lo expuesto esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa del 20 de abril de 1982, la cual confirma en esta oportunidad. Se ordena en consecuencia la restitución del funcionario al cargo que ocupaba o a otro de similar jerarquía y remuneración con el pago de los sueldos dejados de percibir desde su retiro hasta la fecha de esta sentencia.

4. *Derechos: prestaciones sociales*

CPCA

25-1-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Para el pago de las prestaciones sociales no se computa el tiempo de servicio prestado por el funcionario público en organismos en los cuales hubiere percibido el pago de prestaciones.

La Corte observa:

La sentencia del Tribunal *a quo* señala en su dispositivo que a los folios 4, 5, 6 y 7 del expediente aparecen recaudos que *demuestran* que el querellante suma una antigüedad de *veinticuatro (24) años* con una remuneración mensual en el último cargo de cuatro mil doscientos cuatro bolívares (Bs. 4.204,00).

Ahora bien, examinados los documentos que fundamentan el fallo recurrido, se aprecia:

1. Que al folio 4 corre inserto el documento "Antecedentes de Servicio" de fecha 24-9-81, emanado del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que acredita el ingreso y retiro del reclamante desde el 1-9-44 hasta el 21-9-60, con el pago de ocho mil bolívares (Bs. 8.000,00) por concepto de antigüedad.

2. Que al folio 5 aparecen los Antecedentes de Servicio emanados el 22-6-81 del Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario que comprueba la prestación de servicios por parte del funcionario desde el 1-1-66 hasta el 15-10-67 y que *no se le cancelaron prestaciones sociales*.

3. Que al folio 6 aparecen los Antecedentes de Servicio emanados el 14-9-81, del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que acreditan el servicio del querellante por un lapso comprendido entre el 16-10-69 y el 16-5-74 y que *cobró prestaciones sociales*; y por último,

4. Que al folio 7 aparecen otros Antecedentes de Servicio emanados del mismo Instituto, el 24-9-81, que acreditan el servicio del funcionario por el lapso comprendido entre el 1-5-79 y el 30-5-81 y que *cobró prestaciones sociales*.

Conforme a la normativa vigente (artículo 7 del Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones), "no será computable el tiempo de servicio prestado por el funcionario en organismos de los cuales hubiere percibido el pago de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía...".

La norma excluye, en consecuencia, del cómputo de la antigüedad del querellante los lapsos servicios en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales durante el 16-10-69 al 16-5-74 y desde el 1-5-79 hasta el 30-5-81. En relación al primer lapso servido por aquél a dicho Instituto desde el 1-9-44 hasta el 21-9-60, se aprecia que tanto el funcionario como el organismo querellado *reconocen* que se efectuó un pago por concepto de antigüedad por la suma de ocho mil bolívares (Bs. 8.000,00), el cual conforme al recibo que aparece certificado al folio 63 se le concedió en "forma potestativa y por aplicación analógica del Acuerdo del Consejo Directivo del 21-11-60 en mi condición de empleado público me ha sido (*sic*) reconocida por la Dirección General, por haber prestado servicios ininterrumpidos al Seguro Social desde el 1-9-44 hasta el 30-9-60".

El monto del pago y el carácter gracioso que el mismo ostenta hacen evidente para este Tribunal que el mismo no responde a los conceptos que consagra la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 26, en cuya virtud al egresar el 30-5-81, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales debió computar a los efectos de la antigüedad del funcionario el lapso servido desde 1944 a 1960 y el que prestó en el Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario desde el 1-1-66 hasta el 15-10-67 y totalizar en consecuencia para la fecha de retiro (30-5-81) una antigüedad de 20 años, 2 meses y 23 días, los cuales sobre la base de un sueldo mensual de cuatro mil doscientos cuatro bolívares (Bs. 4.204,00) sumaban para el reclamante la cantidad de setenta y nueve mil ochocientos setenta y seis bolívares (Bs. 79.876,00) ($2.102 \times 20 = 42.040$ antigüedad y $2.102 \times 18 = 37.836$ cesantía) de la cual debe deducirse: a) la cantidad de ocho mil bolívares (Bs. 8.000,00) que se le pagó al funcionario en 1960 y la última suma de cuatro mil doscientos cuatro (Bs. 4.204,00) cancelada el 25-8-1981 (folio 10) para arrojar un total de sesenta y siete mil seiscientos setenta y dos bolívares (Bs. 67.672,00) que se ordena al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales cancelarle al reclamante.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar la apelación interpuesta por la representante del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales contra la sentencia dictada el 11 de agosto de 1982 por el Tribunal de la Carrera Administrativa, la cual queda notificada en los términos expuestos.

5. *Situaciones jurídicas: traslados*

CPCA

9-2-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Los funcionarios de carrera pueden ser trasladados de un cargo a otro de la misma clase, siempre y cuando no se disminuya su sueldo básico y los complementos que puedan corresponderle.

Violación del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con los artículos 11 y 34 del Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos. Denunciamos la violación de los artículos 52 y 11 citados por cuanto ha quedado asentado en los capítulos anteriores que las funciones ejercidas por un Secretario Administrativo IV son típicas de funcionarios de carrera, y, por lo tanto, la Administración ha debido reubicar al funcionario en un cargo de Secretario Administrativo IV o en otro de igual jerarquía y remuneración, aplicando así los artículos 52 de la Ley y 11 del Reglamento aludido y no aplicar el artículo 34 *ejusdem*, el cual se aplica *exclusivamente* para aquellos funcionarios que vienen de desempeñar cargos de elección popular o de libre nombramiento y remoción contemplados en la Ley de Carrera en los ordinales 1º y 2º del artículo 4º, así como los contemplados en los literales A y B del artículo único del Decreto 211, pero no para aquellos contemplados en el literal C del mismo. La Administración pretendió reubicar a la funcionaria en un cargo de Secretario II con un sueldo de bolívares mil setecientos diez (Bs. 1.710,00) mensuales, cuando ha debido *reubicarla en el cargo ejercido o de igual jerarquía y remuneración*, y la Juez Ponente consideró que se habían llenado las gestiones reubicatorias, cuando en realidad dichas gestiones no se habían efectuado correctamente violándose así los artículos aludidos”.

La Corte observa:

De conformidad con lo pautado en el artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa, los funcionarios de carrera podrán ser trasladados de un cargo a otro de la misma clase, siempre y cuando no se disminuyan su sueldo básico y los complementos que puedan corresponderle.

En el caso de autos, la Administración reubicó al funcionario en el cargo de Secretario II, con un sueldo mensual de un mil setecientos diez bolívares (Bs. 1.710,00), es decir, en un cargo de menor jerarquía y remuneración, con violación expresa de la norma legal antes citada.

La sentencia apelada considera que está demostrado en el expediente administrativo que la Administración sí efectuó los trámites reubicatorios, considerándose la situación planteada en autos como la prevista en el supuesto contenido en el artículo 35 del Reglamento sobre las Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, el cual faculta a la Oficina de Personal a proponer al empleado la aceptación temporal de un cargo de menor nivel que estuviese vacante, y en caso de no aceptarse se puede proceder al retiro. Criterio este que no comparte la Corte, y ello en razón de considerar aplicable la norma del artículo 11 *ejusdem*, dado que se trata de un funcionario de carrera, que ocupaba un cargo de carrera y no de un funcionario de carrera que ocupaba un cargo de libre nombramiento, siendo pues, distintos los supuestos, el juez *a quo* violó los artículos 52 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con los artículos 11 y 34 del Reglamento sobre las Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos, vigente para esa fecha, y así se declara.

6. *Contencioso de la Carrera Administrativa*A. *Competencia*

CSJ-SPA (1)

17-1-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La jurisdicción contencioso-administrativa y no la laboral es la competente para conocer y decidir los litigios surgidos entre los funcionarios docentes y la Administración Pública, por lo que respecta a sus relaciones laborales.

Pero de allí no puede colegirse que los funcionarios docentes están excluidos del régimen general de protección jurisdiccional contemplado en la Ley de Carrera Administrativa y sometidos, en cambio, a la jurisdicción laboral.

En efecto, en repetidos fallos esta Sala ha advertido que las disposiciones legales no puede ser examinadas ni interpretadas en forma aislada sino dentro del contexto de la ley que las contiene y a la luz del espíritu general que las inspira. Ahora bien, de acuerdo con este principio, la norma del artículo 86 de la Ley Orgánica de Educación, que es la que fundamentalmente ha dado lugar a la errónea interpretación a que se ha hecho referencia, debe ser analizada tomando en cuenta su ubicación en el articulado de la ley y en concatenación con el artículo 126 *ejusdem*.

Obsérvese, en ese sentido, que el artículo 86, según el cual los miembros del personal docente se regirán en sus relaciones de trabajo por las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación y por la Ley del Trabajo, forman parte del Capítulo III de la ley consagrado a "la estabilidad" de los profesionales de la docencia. Los siete artículos que la componen (82 al 88 se refieren a la definición del derecho a la estabilidad (82) y los mecanismos para garantizar ese derecho (83 y 88), el derecho a la asociación de los profesionales de la docencia y la garantía de inamovilidad para quienes ejerzan cargos directivos y de representación en sus organizaciones gremiales y sindicales (84 y 85), y el derecho a las prestaciones sociales de los docentes (87).

De allí que, para esta Sala, resulta claro que la previsión del comentado artículo 86 acerca de la legislación que ha de regir en las relaciones de trabajo de los docentes dada su ubicación en el contexto de la Ley, alude expresamente a que en las situaciones contempladas en el señalado Capítulo III (estabilidad, sindicación, prestaciones sociales), debe dárseles el tratamiento previsto y desarrollado sea en la propia Ley de Educación o en la Ley del Trabajo. Pero ello no significa en modo alguno que, de ser vulnerados o desconocidos tales derechos, las reclamaciones correspondientes tengan que ser intentadas ante los Tribunales del Trabajo.

De interpretarse en esta forma, como parece haber ocurrido hasta el presente, quedaría totalmente desarticulado el artículo 126 de la ley (Título VII. "De las Falta y Sanciones") el cual dispone que, contra las sanciones impuestas por el Ministro de Educación se oirá recurso contencioso-administrativo. En efecto, este artículo 126 debe ser examinado en concatenación con el 83 *ejusdem*, según el cual "ningún profesional de la docencia podrá ser privado del desempeño de su cargo sino en virtud de decisión fundada en expediente instruido por la autoridad competente de acuerdo con lo dispuesto en esta ley. El afectado tendrá acceso al expediente y podrá estar asistido de abogado. Toda remoción producida con omisión de las formalidades y procedimientos establecidos en este artículo acarrea responsabilidad administrativa al funcionario que la ejecute u ordene y autoriza al afectado para ejercer las acciones legales en defensa de sus derechos".

Ahora bien, es evidente que los tribunales laborales no forman parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y, por ende, resultaría ilógico suponer que el le-

gislador, conscientemente, hubiese establecido una dicotomía en la ley en cuanto a la protección jurisdiccional de los derechos que consagra: la jurisdicción laboral para ventilar los conflictos surgidos con ocasión de los derechos a la sindicación, inamovilidad, prestaciones, etc., y la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver los problemas derivados del derecho a la estabilidad, como son, cualquier sanción disciplinaria que se aplique a quienes ejerzan la docencia y, particularmente, la máxima sanción que es la remoción del cargo, a que alude el transcrito artículo 86.

En tal virtud, resulta concluyente para esta Sala que es la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer y decidir los litigios surgidos entre los funcionarios docentes y la Administración Pública por lo que respecta a sus relaciones laborales.

Y dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa el órgano competente para dirimir tales litigios es el Tribunal de la Carrera Administrativa y no este Supremo Tribunal, por las razones siguientes:

En primer lugar, porque ya ha quedado establecido en este fallo que los funcionarios docentes no están excluidos del régimen general de la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de la aplicación de las leyes especiales atinentes a su función. Ahora bien, el mencionado texto legal instituye un tribunal especial, el de la Carrera Administrativa, para conocer y decidir las reclamaciones de todos los funcionarios públicos sometidos a dicha ley.

En segundo lugar, porque esa fue la intención del legislador. En efecto, la redacción original del artículo 126 (antes 123) en el proyecto de Ley Orgánica de Educación era que "de las sanciones impuestas por el Ministerio de Educación se oirá recurso ante la Sala competente de la Corte Suprema de Justicia; y de las que impongan otros funcionarios se podrá recurrir ante el Ministro de Educación". En la segunda discusión del proyecto en Diputados esta redacción fue modificada estableciéndose que "contra las sanciones impuestas por el Ministro de Educación se oirá recurso ante la Corte Suprema de Justicia". Pero la Comisión Permanente de Cultura, en Sesión del 19 de abril de 1980, "después de oír las observaciones certeras de juristas consultados por la Comisión" y tomando en cuenta el Informe del Consejo Nacional de Educación, propuso que el señalado artículo 126 fuese redactado en la forma que aparece actualmente concebido en la Ley Orgánica de Educación.

No cabe ninguna duda entonces acerca de la voluntad expresa del legislador de excluir la competencia de esta Sala en el contencioso-administrativo de la función pública en la rama educativa, habiendo considerado más conveniente "en previsión de futuras reformas al Poder Judicial" (D. D. p. 445) conceder el recurso sin precisar el órgano jurisdiccional a quien atribuye su conocimiento.

Los razonamientos consignados en este fallo han permitido suplir este vacío legislativo mediante la determinación del Tribunal de la Carrera Administrativa, tribunal especial en lo contencioso-administrativo funcional, como órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir los recursos planteados por los funcionarios docentes.

B. Sentencia

a. Poderes del Juez

CPCA

30-1-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema en los juicios de carrera administrativa, el juez tiene competencia para revisar de oficio los requisitos de admisibilidad.

Del texto transcrito del escrito de la contestación de la demanda se deduce que la Administración opuso como excepción de inadmisibilidad, la prohibición contenida en el Parágrafo Único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, que reza textualmente: “Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento”. Ahora bien, es verdad que la sustituta del Procurador General de la República no hizo mención a esta norma en su escrito de contestación al oponer la excepción, pero, sin embargo, los hechos alegados como fundamento de la misma permitían concluir al Tribunal *a quo* que la defensa atendía a uno de los requisitos de admisibilidad de la demanda, cual es el agotamiento de la gestión conciliatoria. En efecto, los jueces pueden emplear argumentos de derecho no ofrecidos por las partes, o citar textos legales no traídos a los autos, sin que por ello incurran en ultrapetita, pues en tal caso sólo están aplicando el conocido principio *iura movit curia*: el derecho lo conoce el Juez.

Además, en los juicios contencioso-administrativos, de los cuales el de carrera administrativa es una de sus especies, los extremos de admisibilidad de las demandas, es un deber y una carga de los jueces, quienes de oficio deben revisar el cumplimiento de tales extremos. En efecto, el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que no se admitirán los recursos de nulidad de los actos de efectos particulares, cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa (ordinal 2º), y el artículo 84 *ejusdem*, también determina que, en general, no se admitirá ninguna demanda o solicitud, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; o no se haya cumplido el procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República (ordinal 5º). Estas normas resultan también aplicables a los juicios de carrera administrativa, y no resultan contrarias al contenido del artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, cuya parte final reza: “En el escrito de contestación si el Procurador General de la República no admitiere las pretensiones del querellante, opondrá todas las defensas que considere procedente, sobre las cuales se pronunciará el Tribunal al decidir la querrela”.

En efecto, después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, todo lo contencioso-administrativo quedó uniformado en un régimen general, y las normas de ese régimen también resultan aplicables a los procesos que contemplen leyes especiales, y además, viene a ser el régimen supletorio de aquellos procesos. Así, en los casos de juicios de carrera administrativa, los jueces deberán revisar en *limini litis* los requisitos de admisibilidad de las demandas, contemplados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en la Ley de Carrera Administrativa, sin esperar a que la falta de tales requisitos sea opuesta por la parte querrelada. E incluso, si después de admitida la querrela el Tribunal observa el incumplimiento de alguna de esas condiciones, puede apreciarlos de oficio, por tratarse de requisitos esenciales a la validez del proceso y, por tanto, de orden público. De forma que, si el Juez no advierte la falta y admite la demanda, y posteriormente, esta omisión es señalada por la querrelada al contestar la demanda y al oponer la excepción correspondiente, el Tribunal no debe obligatoriamente esperar hasta la sentencia definitiva para pronunciarse sobre la admisión de la demanda, sino que puede hacerlo antes. Tal ha sido la doctrina de la Corte en lo que respecta a los recursos de anulación en materia de inquilinato, sostenida en sentencia de fecha 28-07-02, e incluso en lo atinente a los juicios de carrera administrativa, como se asentó en sentencia de fecha 15-11-82. Doctrina judicial que se ratifica y reitera en esta oportunidad, con las precedentes ampliaciones.

b. *Decisión sobre salarios caídos***CPCA****20-1-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

No procede el descuento de los salarios caídos durante el lapso de paralización de la causa.

En su formalización a la apelación, expresa también el apoderado actor:

“Por otra parte la sentencia apelada incurre en otra arbitrariedad más inexplicable aún y sin ningún fundamento legal o lógico procedimental; en efecto, en su parte dispositiva, cuando ordena que a mi representada se le cancelen los sueldos que dejó de percibir, expresa textualmente: “... , salvo los correspondientes a los meses en los cuales el juicio estuvo paralizado, equivalente a nueve (9) meses”.

Al respecto cabe preguntarse: ¿en cuál código o ley se encuentra establecida tal penalidad para la parte actora? En el caso específico de este procedimiento resulta que el juicio sí estuvo paralizado por algún tiempo, pero resulta que tal paralización se produjo precisamente, por culpa del Tribunal y del Ministerio, el primero por insistir en que el Ministerio enviara o remitiera el expediente personal de mi representada y, el segundo, por hacer caso omiso a la solicitud del Tribunal, y prueba de ello consta en los autos y oficios cursantes en autos y en la parte motiva de la sentencia apelada la cual es abundante en críticas a la “autoridad administrativa” por la negligencia y falta de interés manifiesto, al extremo de expresar que tal proceder “...interfiere la administración de justicia...” y todo ello debido a que, en definitiva, nunca el Ministerio de Agricultura y Cría quiso remitir el tan solicitado expediente. Es más, en mi última diligencia solicité que el Tribunal terminara de dictar sentencia con las pruebas cursantes en autos, en vista de que el Ministerio jamás enviaría dicho expediente. Es decir, la sentencia critica duramente a la Administración por su negligencia y desacato a una orden judicial y luego se contradice al pretender cobrarle a la actora una culpa que ya le había sido imputada a la demandada, y se contradice doblemente, porque si la sentencia ordena que se le paguen a mi representada los sueldos que dejó de percibir desde su remoción hasta su reincorporación, como consecuencia de haber anulado un acto administrativo, es evidente que el efecto de tal nulidad, retrotrae las cosas al estado en que se encontraban para la fecha en que se produjo el acto anulado, poniendo nuevamente al funcionario en el goce total y completo de sus derechos, atribuciones y obligaciones, como si tal acto nunca se hubiera verificado, es decir, sin que hubiese existido interrupción en la relación de servicio, computándose una antigüedad única, sin interrupciones, ya que esa es precisamente la finalidad o intención de la estabilidad consagrada por el legislador en la Ley de Carrera Administrativa, al estatuir el recurso contencioso-administrativo contra aquellos actos de la Administración que de alguna forma lesionen los intereses y derechos de los funcionarios públicos de carrera. Al ser reincorporada mi poderdante a la Carrera Administrativa, debe serlo en forma completa, sin interrupciones y con el pago de todos los sueldos que dejó de percibir, así como de todas las demás remuneraciones que establece la Ley; si se le descuenta parte del tiempo que transcurrió fuera de la Administración se le estaría cercenando parte de su carrera, lo cual sería ilegal e injusto. Por otra es en principio de derecho, y así lo establece el Código de Procedimiento Civil, que los jueces deben de mantener a las partes en igualdad de condiciones, sin preferencias ni desigualdades y puesto que estamos frente a una materia contenciosa, en la que existen dos partes, es evidente que ambas partes están “a derecho”, después de la citación o notificación de la demanda; en consecuencia, mal podría culparse a una sola de la paralización de un juicio, sin incurrirse en violación de la norma procesal antes referida”.

Al respecto la Corte observa:

La sentencia recurrida, establece:

"De acuerdo con los autos, el juicio estuvo paralizado desde el 22 de abril de 1980 hasta el 27 de enero de 1981, fecha en la cual diligencia el representante judicial de la recurrente solicitando se fijara oportunidad para los informes, previa notificación del Procurador General de la República, lo cual fue acordado de conformidad por el sustanciador".

Y en su parte dispositiva, excluye el pago correspondiente a los 9 meses que el juicio estuvo paralizado.

El criterio antes señalado ha sido el constante del Tribunal de la Carrera Administrativa y, asimismo, lo ha venido admitiendo este Tribunal de Alzada. Sin embargo, ante los alegatos del apelante, es obligado admitir que no existe sanción alguna para las partes en litigio, cuando la causa se paraliza, sanción referida directamente a los intereses de cada parte; tampoco establece ni distingue la Ley acerca del responsable de la paralización, ni tampoco existe, al menos directamente, una responsabilidad para el juez cuya causa se haya paralizado. Solamente, independiente de la imputabilidad de la paralización, nuestro Código sólo señala la obligación de notificar para continuarla: la paralización es en sí una sanción que se aplica a las partes por su falta de diligencia y, muchas veces, que las partes reciben por negligencia de los jueces, de allí que parezca razonable el argumento esgrimido en la formalización en contra del descuento de los salarios caídos acordados al querellante, durante el lapso de paralización de la causa y, más aún, no por ser procedente, cuando ni siquiera se ha señalado ni argumentado o probado que la paralización le fuera imputable. En consecuencia, se modifica la decisión del *a quo*, y se acuerda el pago de los sueldos dejados de percibir, desde el mes de agosto de 1979, hasta la publicación de la presente sentencia, y así se resuelve.

En mérito de las precedentes consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, Especial Número Uno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en fecha 15 de junio de 1981 y, en consecuencia, firme como ha quedado la decisión de incorporación del querellante. se ordena el pago de los sueldos dejados de percibir, a razón de dos mil ochocientos setenta y cinco bolívares (Bs. 2.875,00) mensuales, desde el mes de agosto de 1979 hasta el mes de diciembre de 1979; y a razón de cuatro mil bolívares (Bs. 4.000,00) sueldo correspondiente al Grado 17, Código 35.121, remuneración correspondiente al cargo de Abogado I, en el Decreto N° 495, por el cual se dicta la Reforma del Reglamento parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones de fecha 31-1-80, hasta la publicación del fallo.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Régimen del urbanismo

A. Competencias

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las funciones de la Oficina Metropolitana de Plancamiento Urbano y la Comisión Metropolitana de Urbanismo son meramente asesoras, consultivas, de información y de apoyo pero nunca normativas, administrativas o decisorias y mucho menos de ejecución urbanística.

Ahora bien, como el Juez *a quo* llegó a ciertas precisiones en materia de la competencia de los organismos de urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas, las cuales no comparte esta Corte, y que resultan en definitiva en demérito de las atribuciones que constitucional y legalmente corresponden a las autoridades municipales, en razón de la autonomía municipal es necesario puntualizar, en interés de la correcta interpretación de la Ley, la naturaleza y las respectivas atribuciones de los organismos municipales, en lo atinente a la aprobación de los anteproyectos y proyectos de construcción y al otorgamiento de los consiguientes permisos, así como a la aprobación de planes de urbanismo y a la formulación de normas o directrices en materia de urbanismo y construcción, y a los diferentes actos que pueden dictar en las respectivas esferas de sus competencias urbanísticas.

De acuerdo con nuestra Constitución, el urbanismo es una materia que le es atribuida a los Municipios (artículo 30) y, por tanto, indelegable e intransferible, y sólo compartible concurrentemente con el Poder Nacional, en lo que se refiere al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo (artículos 136, ordinal 14º y 25º *ejusdem*), lo cual ratifica la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7, ordinal 3º. En concreto, corresponde a los Concejos Municipales, como órganos administrativos y normativos, aprobar los planes de desarrollo urbanístico, promulgar normas generales obligatorias y dictar acuerdos de efectos particulares en esa materia (artículos 30 y 36, ordinal 9º, y 43, 44, 45 y 46 *ejusdem*). Es pues, dentro de estas competencias, como deben ser analizados los diferentes organismos administrativos municipales y mancomunados en cuanto a su carácter y funciones.

Ahora bien, con anterioridad a la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, ante la ausencia de regímenes uniformes de urbanismos, y sobre la única base del artículo 28 de la Constitución, ante la no existencia de normas que regularan la integración de mancomunidades, las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, celebraron el "Convenio de Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia", en fecha 27 de enero de 1972, en el cual ambas Municipalidades declaran que la finalidad de tal Convenio es la de armonizar la ordenación urbana del Area Metropolitana, pero sin menoscabo de sus autonomías (ver Gaceta Municipal Nº 13.671 de 9 de marzo de 1972 del Distrito Federal). De acuerdo con este Convenio, las Municipalidades nombradas sancionan el 19 de julio y 26 de julio de 1972, respectivamente, la "Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia", y crean como órganos mancomunados la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Según la Ordenanza de referencia, la competencia urbanística de las Municipalidades comprende el Planeamiento Urbano; la regulación del régimen urbano del suelo y el establecimiento de sus usos; el control del desarrollo urbano, a cuyo fin darán autorizaciones y fiscalizarán el cumplimiento de las disposiciones de los planes y ordenanzas de urbanismo y sancionarán su incumplimiento; el fomento del desarrollo urbano, y el ejercicio de las actividades propias de la competencia municipal en materia de urbanismo (artículo 3º). Igualmente, la Ordenanza en comentarios, define como "máximas autoridades en materia de urbanismo, a los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, a los cuales les señala competencia para aprobar y promulgar el Plan General de Desarrollo Urbano y las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos previstos en el mismo (artículo 6º). Ante estas normas la doctrina ha señalado: "Se observa, por tanto, que las Municipalidades mantienen los poderes de decisión sobre la materia urbanística. La explicación de esta situación está en que las Municipalidades conservan la plenitud de sus poderes, ya que la unificación en el tratamiento de esta materia va referido, fundamentalmente, a que sea igual el tratamiento legislativo de los problemas, como se interpreta del contenido de los artículos 6 de las

respectivas Ordenanzas, así como la creación de órganos comunes como son la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina de Planeamiento Urbano, que no son sino organismos que cumplen funciones de consultas, técnicas, asesoras, sin que tengan reales facultades decisorias" (Salomón de Padrón, Magdalena, "Organización Administrativa del Urbanismo en Venezuela", en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, UCV, Tomo I, pág. 377).

Ahora bien, dentro del contexto anterior de que la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano son órganos consultivos, técnicos y asesores y no decisorios ni normativos o legislativos dentro de la organización administrativa urbanística del Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, resulta conveniente analizar el siguiente párrafo de la sentencia apelada: "De todas estas disposiciones legales se evidencia fehacientemente, que si bien es cierto que la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano es un órgano asesor *latu sensu*, es el "máximo órgano planificador y administrativo" que elabora el Plan General de Desarrollo Urbano así como su vigilancia y control; por ello, produce y dimana el Oficio N° 0144, como plantes parciales de urbanismo, dada la solicitud para la construcción de viviendas multifamiliares que ejecuta Nupeco de Promociones, C. A., por solicitud de los ciudadanos Arq. Nora Farías y Angel Simosa H.". Frente a esta afirmación se tiene lo siguiente:

Las disposiciones legales que según el Juez *a quo* lo llevaron a concluir en la forma expresada anteriormente son el artículo 13 de la Ordenanza que se ha venido comentando, que define a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano como "máximo organismo planificador y administrativo en el Area Metropolitana de Caracas". Ahora bien, frente a esta disposición la Corte comparte el criterio expresado por la doctrina de que "la calificación de máximo organismo planificador y administrativo no se corresponde con lo establecido en la propia Ordenanza, porque, en efecto, en cuanto a la planificación, si bien la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano es el organismo de apoyo, el organismo donde funcionan las dependencias técnicas, tiene su evidente superior jerárquico inmediato de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y, en los que respecta a lo administrativo, los máximos organismos son los Concejos Municipales" (Torrealba Narváez, Luis, "Comentarios críticos sobre la Ordenanza de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia", *Revista de Estudios Municipales*, N° 2, junio/1977, AVECI, pág. 110).

La otra disposición en la cual se apoyó el Juez *a quo*, según el párrafo que se dejó transcrito fue el literal a) del artículo 14 de la Ordenanza de referencia, que atribuye a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano la elaboración del Plan General de Desarrollo Urbano. Ahora bien, según la misma Ordenanza, la aprobación y promulgación de dicho Plan corresponde a los respectivos Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, como máximas autoridades en materia de urbanismo (artículo 6º). Lo cual vino a ratificar la Ley Orgánica de Régimen Municipal en sus artículos 7º, ordinal 3º y 36, ordinal 9º. Es decir, que la decisión en esa materia la tienen los Concejos Municipales y no la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

La otra disposición que el Juez de la Causa aplicó para darle máximas facultades decisorias a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, fue el literal b) del citado artículo 14, que atribuye a dicho organismo facultad para vigilar y controlar la ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano y de los programas que de él se deriven. Frente a esta atribución también comparte la Corte la opinión doctrinaria, de que esa atribución no es exclusiva de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, "sino de las Ingenierías, ya que se trata no sólo del Plan General, sino de todos sus programas que fundamentalmente se traducen en Ordenanzas de Zonificación" (Torrealba Narváez, op. cit., pág. 111). También se apoyó el Juez

a quo en el literal d) del señalado artículo 14, que asigna a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano la elaboración de los proyectos de planes parciales de urbanismo y programas de realización, sobre cuyo significado la citada doctrina aclara que "se trata de la preparación de los proyectos respectivos que se refieren a los casos o situaciones generales" (loc. cit., pág. 111). Es decir, de planes de desarrollo urbano local, y no los informes particulares de recomendación, a la Comisión Metropolitana de Urbanismo, de aprobación de anteproyectos de construcción en parcelas de terrenos privados, que han sido previamente zonificados en las respectivas Ordenanzas de Zonificación, como lo es el Oficio Nº 0144 de 14 de abril de 1975 emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Este Oficio, independientemente de su valor o no como acto administrativo definitivo y decisorio, no contiene proyectos de planes que se refieran a una situación general sino a una muy particular.

En otra parte de la sentencia apelada, el juez *a quo* asienta: "Las Ingenierías Municipales o sus equivalentes, deberán ajustar su competencia a controlar y fiscalizar el cumplimiento del Plan General de Desarrollo Urbano elaborado por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de manera alguna modificar o extralimitar sus atribuciones sobre el mismo con motivo de la concesión de permisos de construcción y, en definitiva, es taxativa la disposición contenida en el último aparte del artículo 41 de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia que dice: "Serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados por las Ingenierías Municipales, en contravención con el Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implementación, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 8º, letra i) de esta Ordenanza".

Ante este juicio del Juzgador de la Primera Instancia, la Corte observa:

En primer término, como ya se aclaró, el Plan General de Desarrollo Urbano es aprobado y promulgado por los Concejos Municipales, y no por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, correspondiéndole a ésta sólo la labor técnica y material de elaborar los proyectos de planos generales, con la advertencia además que después de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, todo lo relativo a tales planes es claramente de la competencia de las Municipalidades. En segundo lugar, que el referido Plan aún no ha sido promulgado por las Municipalidades y, por tanto, "no existe como instrumento jurídicamente obligatorio por la falta de aprobación de los dos Concejos Municipales" (Torrealba Narváez, op. cit., págs. 103 y 119). La Corte advierte, sin embargo, que en el texto del Oficio Nº 0144 de 14 de abril de 1975, en la parte denominada *Conclusiones*, al referirse a los aspectos generales que presenta el anteproyecto de construcción, en la parcela de la recurrente de un conjunto de viviendas, como de acuerdo con las características propias de las áreas ya zonificadas, se dice: "Asimismo dichas características están acorde con las previstas por el Plan General Urbano para Caracas 1970-1979, en cuanto a usos y densidades". Esta mención pudiera llevar a pensar que sí existe en realidad el Plan General aprobado por los Concejos Municipales al cual se refiere la Ordenanza de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia (artículos 6º y 4º) pero, no obstante, se repite que tal Plan como instrumento normativo aún no ha sido sancionado por las Municipalidades del Distrito Sucre del Estado Miranda y publicado en las Gacetas Municipales para que tenga vigencia (artículo 39 *eiusdem*), sino que sólo internamente se utiliza como un término de comparación técnica. A este respecto la doctrina ha señalado: "No han cumplido los dos referidos Concejos con la aprobación del Plan General Urbano, no obstante, constituir el instrumento fundamental de la planificación urbana, y se ha venido actuando de hecho porque dicho Plan se ha aceptado en muchos casos como marco de referencias" (Torrealba Narváez, Luis, trabajo citado, pág. 103). En tercer

término, que el último aparte del artículo 41 de la Ordenanza en comentario, es hoy día inaplicable ante la inexistencia del Plan General de Desarrollo Urbano, como así también lo ha advertido la doctrina que se ha venido citando en este fallo y que, por tanto, los lineamientos que las Ingenierías Municipales no pueden contravenir con los permisos que otorguen, so pena de nulidad absoluta, son sólo aquellos que se contienen en las Ordenanzas vigentes (Loc. cit., pág. 122). Por esta razón, igualmente se ha aclarado el literal c) del artículo 21 de la Ordenanza que ha venido analizando la Corte, que atribuye a las Ingenierías Municipales el otorgamiento de los "permisos correspondientes para nuevos desarrollos urbanos, una vez estudiados y establecidos por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y aprobados por los respectivos Concejos Municipales, los lineamientos o normas urbanísticas que regirán los citados desarrollos", en el sentido de que tales lineamientos, ante la inexistencia del Plan General, solamente pueden basarse en las Ordenanzas en vigencia. Y todavía, se ha aclarado que "el problema o la confusión se agrava aún más por cuanto en las diferentes Ordenanzas del Distrito Federal y del Distrito Sucre, anteriores y posteriores a la Mancomunidad Urbanística, o sea, a la vigencia de las ordenaciones que comentamos, se establecen normas diferentes respecto a la aprobación por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de anteproyectos, incluso hasta con referencia al tamaño de las parcelas; y en ninguna parte se dice en forma expresa que, por ejemplo, corresponda a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano la aprobación de los anteproyectos de urbanizaciones o parcelamientos" (obra citada, páginas 114 y 122). Advirtiéndose otra vez, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal reserva a los Concejos Municipales todo lo relativo a los Planes Urbanísticos y al urbanismo (artículos 7, ordinal 3º y 36, ordinal 9º).

Por lo expuesto, resulta errada la otra afirmación de la sentencia apelada, de que el Oficio N° 0144 de fecha 14 de abril de 1975, emanado de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, es un plan general de desarrollo urbanístico.

Desde otro orden de ideas, la Comisión Metropolitana de Urbanismo, según consta del oficio N° 88 de 19 de mayo de 1975, si bien acogió el Informe elaborado por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y que se contiene en el Oficio N° 0144 de abril de 1975, sin embargo, advirtió a los interesados, que la Ingeniería Municipal sería la que revisaría la afectación vial y posibles zonas recreacionales del proyecto de construcción. Igualmente, señaló la mencionada Comisión, que las características y condiciones del desarrollo del Proyecto, aprobado por dicha Comisión en base al Informe de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, sólo tenía por finalidad la de dar una información previa, y que quedaba "supeditada a su aprobación definitiva y en última instancia a cargo del Concejo Municipal" (Folio 138 de la Primera Pieza). El Concejo Municipal, por su parte, en Acuerdo N° 44 de 2 de diciembre de 1975, aprobó definitivamente el Proyecto sobre el inmueble ubicado entre los Parcelamientos Los Riscos y Milepe, y señaló como frente del referido inmueble a "la carretera Caracas-Baruta y a la Avenida Central del Parcelamiento Los Riscos, jurisdicción del Municipio Baruta (ver Oficio N° 3122 de fecha 16 de diciembre de 1975, que cursa al folio 140 de la Primera Pieza).

Finalmente la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas, otorgó el Permiso de Construcción respectivo, N° 31787 de 5 de octubre de 1978 (Folios 179 y 181 de la Pieza citada), bajo la vigencia de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General del Distrito Sucre, publicada el 18-8-78, la cual en lo que se refiere al procedimiento para la autorización de los proyectos de urbanismo, estableció el carácter claramente de consulta de la intervención de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano en dicho procedimiento, en concreto en las etapas de Consulta Preliminar y Estudio Preliminar; mientras que las referentes a la aprobación del Anteproyecto, el otorgamiento del Permiso de Movimiento de Tierra, del Permiso de Ejecución de Obras de Urbanismo, la aprobación del Pro-

yecto Definitivo y el otorgamiento del Permiso General de Construcción en las Parcelas, se cumplen ante la Dirección General de Desarrollo Urbano (Ingeniería Municipal, artículo 9). Igualmente dispone la Ordenanza de referencias, de una manera terminante, que el Anteproyecto y Proyecto Definitivo, son aprobados por la mencionada Dirección (artículos 12, 13 y 15). Y, finalmente, señala la Ordenanza que esta Dirección concede el Permiso General de Construcción, una vez aprobados por ella misma el Anteproyecto Definitivo, y para lo cual, entre otros requisitos se exige a los interesados la presentación del documento de Urbanización o de Parcelamiento, debidamente protocolizado, el cual debe ser idéntico al conformado previamente por la Dirección General de Desarrollo Urbano (artículo 16). En cuanto a la aprobación requiere que los interesados presenten con anterioridad para su conformación, el proyecto de documento de Urbanización o Parcelamiento (artículo 15). Por último, el artículo 14, ordinal 8º de la Ordenanza que se ha venido citando, señala que para otorgarse, por parte de la Dirección antes referida, los Permisos de Ejecución de Obras de Urbanismo, es necesario presentar la afectación vial, si la hubiere. Es decir, que el permiso se otorga previa verificación de los accesos y de las vías. Finalmente, el artículo 55 de la misma Ordenanza aclara que los derechos de vías establecidos por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, para ser de cumplimiento obligatorio, tienen que ser aprobados por el Concejo Municipal.

Toda la extensa relación anterior, permite a la Corte concluir que la competencia en la afectación de los pasos y de las vías en los proyectos de construcción, corresponde a los Concejos Municipales, a través de sus respectivas Ingenierías Municipales, que, por lo demás, son las que en definitiva aprueban los proyectos de construcción y, por tanto, definen los accesos a que haya lugar, teniendo en cuenta las Ordenanzas de Zonificación y otorgan los respectivos permisos de ejecución y construcción de las obras de urbanismo, previo cumplimiento y comprobación de los requisitos y etapas procedimentales, exigidos y contemplados en las correspondientes Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcción vigentes. Tales actividades administrativas, forman parte de la competencia de los Concejos Municipales y de sus órganos directivos y de ejecución, como las Ingenierías Municipales, por tratarse de materias propias del urbanismo, que según la Constitución, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las propias Ordenanzas, son indelegables, en otros organismos diferentes a sus propios órganos internos, como lo serían los órganos técnicos y consultivos que los propios Municipios hubieren creado en sus Convenios, Acuerdos u Ordenanzas Mancomunadas. Por tanto, es falso que órganos de naturaleza consultiva como la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y la Comisión Metropolitana de Urbanismo sean los competentes para definir y decidir cuestiones relativas a la normación, ejecución y aplicación de los mecanismos de control y dirección de las normas urbanísticas, como la aprobación de normas o directrices obligatorias de proyectos de construcción específicos, ya que su función es meramente asesora, consultiva, de información y de apoyo, pero nunca normativa, administrativa o decisoria, ni mucho menos de ejecución urbanística.

Por lo expuesto, el Juez *a quo* incurrió en error al mal aplicar las normas de la Ordenanza de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, y al dejar de aplicar las normas pertinentes de la Constitución, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcción en General, en vigencia, encontrándose, en consecuencia, viciado el fallo apelado en sus fundamentos, y al estimar en concreto, que existía un Plan General de Desarrollo Urbano en el Oficio Nº 0144 de fecha 14 de abril de 1975, y que la controversia de autos se reducía a verificar si en tal Plan había sido definido con fuerza definitiva el acceso a la parcela de la recurrente y si la Ingeniería Municipal había contravenido dicho Plan, al permitir dos accesos a la

parcela en cuestión cuando otorgó el respectivo Permiso de Construcción, y así se declara.

B. *Propiedad y áreas verdes*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las áreas o zonas verdes por definición no siempre son bienes del dominio público, siéndolo sólo aquellas que las respectivas ordenanzas consideren como tal por estar afectadas o destinadas al uso público.

Los bienes del dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles y, por tanto, no pueden ser cedidos para el paso de los predios vecinos, salvo su desafectación (artículos 543 del Código Civil y 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal). Y en este orden de ideas, se tiene que las áreas o zonas verdes por definición no siempre son bienes del dominio público, ya que incluso existen bienes de los particulares que son áreas verdes. En efecto, las áreas verdes de dominio público serán sólo aquellas que las respectivas Ordenanzas consideren como tal por estar afectadas o destinadas al uso público. Así, por ejemplo, la Ordenanza de Zonificación vigente del Distrito Sucre, de 16 de febrero de 1978, define como áreas verdes públicas, en su artículo 235, "las áreas que se reserven en los planes reguladores de las urbanizaciones para parques, plazas, jardines, campos de juego y escuelas, serán del dominio público y el Concejo Municipal será el administrador, no pudiendo en ningún caso enajenarlas ni venderlas, salvo lo establecido en materia de escuelas por la Ley de Educación". Lo cual confirma su Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General de 18-08-78, en sus artículos 12, ordinal 6º, 16, ordinal 7º, 26 y 29, cuando prevé las cesiones obligatorias de dichas áreas verdes públicas a la Municipalidad, y la propia Ordenanza de Zonificación previamente citada, cuando en su artículo 176, define como Zonas "P" (Parques, Plazas, Areas Libres y Campos Deportivos Públicos) las "dedicadas exclusivamente a parques de uso público, plazas, áreas libres y campos deportivos públicos". En este sentido, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ha afirmado que al declarar los Concejos Municipales determinado espacio como zona verde, "el Municipio se reserva el dominio del inmueble con el fin de destinarlo al uso público en un futuro indeterminado". (Sentencia de fecha 10-8-77).

C. *Derecho de paso*

CPCA

7-12-82

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El derecho de paso es aplicable a los bienes del dominio privado municipal, debiendo ser autorizado por los Municipios a través de los respectivos actos administrativos de ejecución del urbanismo. Igualmente este derecho puede ser creado mediante contrato con los particulares.

Alega la demandante que los actos impugnados violan su derecho real de paso que le corresponde de conformidad con el artículo 660 del Código Civil, derecho éste que le había sido reconocido por la Ingeniería Municipal en un Permiso de

Construcción definitivamente firme, el cual nunca fue cuestionado por las autoridades municipales.

Dispone el artículo 660 del Código Civil lo siguiente:

“El propietario de un predio enclavado entre otros ajenos, y que no tenga salida a la vía pública, o que no pueda procurársela sin excesivo gasto e incomodidad, tiene derecho a exigir paso por los predios vecinos para el cultivo y uso conveniente del mismo. La misma disposición puede aplicarse al que teniendo paso por fundo de otro, necesita ensanchar el camino para conducir vehículos con los mismos fines. Se deberá siempre una indemnización equivalente al perjuicio sufrido por la entrada, paso o ensanche de que tratan éste y el artículo anterior”.

El texto citado forma parte del Título III del señalado Código, denominado “De las limitaciones de la propiedad” y, en concreto, del Capítulo II de dicho Título, que trata “De las limitaciones legales a la propiedad predial y de las servidumbres prediales”, las cuales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 644 *ejusdem*, tienen por objeto la utilidad pública o privada. Las primeras se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas, las cuales se rigen por leyes y reglamentos especiales (artículo 645). Este conjunto de limitaciones a la propiedad, cuyo objeto es la utilidad pública, forman parte de lo que se ha dado en llamar “el régimen administrativo de la propiedad” porque tutelan intereses públicos o servicios públicos. Por el contrario, las segundas, o sea, las que tienen por objeto la utilidad privada, se rigen por el derecho privado y por las leyes y ordenanzas sobre policía (ordenanzas locales) (artículo 646 *ejusdem*) y se originan de las relaciones de vecindad. Es, pues, la relación de cercanía la que propiamente impone estas últimas limitaciones, y su origen es evidentemente legal, y suponen derechos en favor de los titulares de los predios en cuyo beneficio se han establecido, como sucede con el derecho a exigir paso por los predios vecinos a que se contrae el artículo 660 ya mencionado. Limitaciones, que por otra parte, se aplican también a los bienes del dominio privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades (artículo 544, en concordancia con el artículo 539).

En la propiedad urbana, estas limitaciones legales en interés privado, están representadas por las normas urbanísticas referentes a las vías en las urbanizaciones. Así, por ejemplo, la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda de 18 de agosto de 1978, prevé como requisito de los proyectos de urbanización, las avenidas intervecinales y de interconexión (artículos 52 y 57), y la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones del Distrito Federal de 11 de abril de 1973, exige que en toda urbanización o parcelamiento debe preverse la prolongación de sus calles y avenidas para facilitar el tránsito hacia los terrenos vecinos (artículo 104). Y, finalmente, en cuanto a los derechos de paso o tránsito, éstos son en definitiva impuestos en las urbanizaciones por los Concejos Municipales, como organismos administrativos competentes en materia de urbanismo, de acuerdo con lo que establece, por ejemplo, en el caso del Distrito Sucre su Ordenanza anteriormente citada, en su artículo 55, que reza textualmente lo siguiente: “Los derechos de vías y los retiros establecidos por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y *aprobados* por el Concejo Municipal, son de obligatorio cumplimiento”. (Subrayado de la Corte).

Ahora bien, el derecho de exigir paso por los predios vecinos requiere: 1º) Que se trate de un propietario. 2º) Que el predio esté enclavado entre otros ajenos. 3º) Que el predio no tenga salida a la vía pública o que no pueda procurársela sin excesivo gasto e incomodidad, y 4º) Que tal derecho sea para el cultivo y uso conveniente del mismo. En el presente caso, la recurrente ha comprobado su carácter de propietaria de la Parcela o Lote “B”, ubicada en la Urbanización Terrazas del Club Hípico, entre los Parcelamientos Los Riscos y Milepe, en el sector denominado Las Minas,

jurisdicción del Municipio Baruta del Distrito Sucre del Estado Miranda, según aparece del documento registrado en la Oficina Subalterna de Registro de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, el día 25 de abril de 1978, bajo el Nº 16, Folio 93, Tomo 7, Protocolo Primero, que corre en copia certificada al Folio 28 a 43 de la Pieza Nº 1 de este expediente. Parcela esta que tiene una superficie de trece mil setecientos veintiún metros cuadrados con veinticinco decímetros cuadrados (13.721,25 m²) y además que, según dicho documento, se encuentra circundada por terrenos del Parcelamiento Los Riscos, del Parcelamiento Milepe y de la Nación venezolana. Circunstancia ésta que se corrobora de la experticia y de la inspección ocular realizadas en juicio (folios 165 y 166 y 134 y 135 de la Pieza Nº 2), de los planos anexos al Documento de Permuta de dicha Parcela, celebrado entre la antigua propietaria Constructora Nusvenca C. A. y el ciudadano Juan Estévez Vers, registrado en la citada Oficina de Registro en fecha 2 de marzo de 1978, bajo el Nº 25, Folio 196, Tomo 11, Protocolo Primero (Folios 147 y 150 a 173 de la Pieza Nº 1); del Plano del Oficio Nº 2335 del 13 de julio de 1978, por el cual se otorgó el Permiso de Construcción a la recurrente; del Plano anexo al Permiso Nº 9607 de fecha 31 de enero de 1978 para el Movimiento de Tierra; del Plano anexo al Permiso de Construcción Nº 31787 de 20 de noviembre de 1978 (Folios 177 y 178; Folios 179 y 180 y Folios 181 y 182 de la Pieza Nº 1). Igualmente, del documento de Permuta anteriormente citado y de sus Planos anexos reseñados, y del documento de adquisición de la citada Parcela, por parte de Nupeco de Promociones C. A., también citado, se desprende que la Parcela de la recurrente no tiene salida directa a la vía pública. En efecto, en estos dos Planos y documentos anteriores, la Parcela de la demandante aparece distinguida con la letra "B", la cual está separada de la carretera Caracas-Baruta, por la Parcela distinguida con la letra "A", propiedad del ciudadano Juan Estévez Vers. Por otra parte, en la experticia practicada en juicio, los peritos concluyen señalando que "dada la conformación topográfica de la zona y los costos de construcción, desde el punto de vista de ingeniería es menos costoso establecer el acceso al inmueble en cuestión, entre las Parcelas Nos. 56 y 46 de la Urbanización Los Riscos, que por la Calle Central del Parcelamiento Los Riscos, a través del desarrollo de viviendas multifamiliares entre las Parcelas 31 y E de la Urbanización Los Riscos". Además, de los documentos y actos anteriores, también se deduce que el uso de la Parcela de la demandante es el residencial, para lo cual realiza un proyecto de construcción autorizado por las autoridades municipales.

De todo lo anterior, puede concluirse que la demandante se encuentra bajo los supuestos del artículo 660 del Código Civil para exigir el derecho de paso por los terrenos que circundan su Parcela. Ahora bien, una vez determinado que la recurrente puede exigir tal derecho por los terrenos vecinos, es necesario dilucidar si ese mismo derecho le había sido también reconocido por los propietarios circundantes. A tal efecto, se tiene lo siguiente:

1) Se precisó con anterioridad que los accesos a los terrenos a urbanizarse y a los terrenos donde se proyecten realizar construcciones, así como a las vías existentes en las urbanizaciones ya construidas, corresponde aprobarlos y definitivamente fijarlos, a los organismos administrativos municipales, de carácter decisorio, como los Concejos Municipales, y de ejecución y control del urbanismo, como las Ingenierías Municipales, y no a los organismos mancomunados creados por Ordenanzas de Mancomunidad, dado su condición de órganos de consulta, de apoyo, de información y planificación y, por ello, por aplicación del artículo 30 de la Constitución, de los artículos 7º, ordinal 3º, 30, 36, ordinal 9º, 43, 44, 45 y 46 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con los artículos 3º y 6º de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, y los artículos 1º, 9º a 14, ordinal 8º, 16, 19, 20, 21 y 55 de la Ordenanza sobre

Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre de 18 de agosto de 1978.

2) Es necesario aclarar, que de acuerdo a lo que señala el Código Civil, en su artículo 544, las disposiciones referentes a las limitaciones de la propiedad por interés privado y, entre ellas, la de exigir paso por los predios vecinos (artículos 644 y 660), son aplicables también a los bienes del dominio privado municipal, y que tal derecho debe ser autorizado por los Municipios a través de los respectivos actos administrativos de ejecución del urbanismo, como la aprobación de los anteproyectos y proyectos de construcción y de los respectivos permisos de ejecución de obras y de construcciones, así como de los documentos de entrega a las Municipalidades de las Urbanizaciones ya concluidas y de la conformación y aprobación de los Planos de Urbanización y Parcelamiento. Igualmente, el derecho de paso a través de terrenos municipales privados puede ser creado mediante contrato con los particulares.

2. Expropiación

A. Avalúo

CSJ-SPA (19)

17-2-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En lo referente a tomar en cuenta los precios medios a que se hayan vendido en los últimos 12 meses inmuebles similares, son los peritos quienes deciden cuál de esos inmuebles vendidos son similares al que han de avaluar.

Aduce la impugnante que "no fue tomada en consideración la cercanía de la Urbanización Balneario Barlovento a otras urbanizaciones adyacentes, como lo son: Los Canales, Flor de Mayo, Las Mercedes de Paparo, Las Manueles, etc., cuyos precios por metro cuadrado entre Bs. 60 y 180", que fue menospreciado el fácil acceso a dicha urbanización y la presencia de carreteras amplias y totalmente asfaltadas e iluminadas, así como la existencia de construcciones (quintas ubicadas en las Manzanas A y B de dicha Urbanización).

La Corte observa:

En el capítulo del Informe de avalúo que se refiere a los precios medios de venta de inmuebles similares dentro de los 12 meses anteriores al Decreto de Expropiación, los peritos acompañan un cuadro contentivo de las operaciones de compra-venta de terrenos ubicados en la Urbanización "Los Canales" que limita con la Urbanización Balneario Barlovento, operaciones encontradas por ellos en la Oficina de Registro Subalterno del Distrito Páez del Estado Miranda, dentro del lapso que señala la Ley.

Es, pues, inexacta la afirmación de la impugnante de que los peritos no tomaron en consideración la Urbanización Los Canales; y, en cuanto a los argumentos relacionados con otras Urbanizaciones, facilidades de acceso, existencia de carreteras asfaltadas o de construcciones que formula la impugnante, este Supremo Tribunal ha establecido que al ordenar el artículo 35 de la Ley de Expropiación a los peritos "tomar en cuenta los precios medios a que se hayan vendido en los últimos 12 meses inmuebles similares, son ellos, los peritos, los que han de decidir, según su amplia facultad de apreciación, cuál de esos inmuebles vendidos son similares al que han de evaluar. Esta amplia facultad de apreciación de los hechos, que por lógica implica la selección de los que juzguen adecuados al objeto de sus actividades, es

tan indispensable como múltiples, disímiles y variadas son las situaciones en que han de actuar" (Sentencia del 5 de agosto de 1959, *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, Nº 25).

Considera por tanto la Sala, acogiendo la anterior y reiterada jurisprudencia, improcedentes las objeciones formuladas en este punto por la impugnante del avalúo y así se declara.

CSJ-SPA (19)

17-2-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Son cosas diferentes y aun opuestas el valor de venta o transmisión que se le da a los inmuebles por las partes y el valor fiscal declarado o aceptado por el propietario en el caso de los juicios expropiatorios.

Argumenta igualmente la impugnante que los peritos "se limitaron a decir pura y simplemente en su informe que no encontraron ningún recaudo que los condujera a establecer un elemento tan valioso como es el valor aceptado por el propietario, cuando en realidad consigné dicho documento original como consta de copia marcada "F" anexa a la presente y del cual ni se hace mención, dicho documento me fue otorgado en fecha 12 de febrero de 1975, otorgado por ante la Notaría Pública Sexta de Caracas, en la cual la ciudadana Luis Amelia Martínez me hace una dación en pago con dicha parcela por concepto de honorarios profesionales adeudados montante a la cantidad de Bs. 25.000,00".

La Corte observa, que la impugnante incurre en un grave error al confundir el precio de la cesión que se da a la parcela, con *el valor fiscal del inmueble* que es el que los peritos deben tomar en cuenta conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación. En el informe de los peritos se dice expresamente al referirse al "valor fiscal declarado o aceptado por el propietario", que no lograron "obtener recaudos o información que indujeran a la utilización de este elemento". Ahora bien, son cosas diferentes y aun opuestas el valor de venta o transmisión que se le da a los inmuebles por las partes y el valor fiscal declarado o aceptado por el propietario.

En efecto, el primero, o sea, el precio o valor de venta convenido por las partes, es el resultado del acuerdo de voluntades entre ellas, sin intervención del Fisco; en el segundo, o sea el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario, interviene necesariamente el Fisco y, como lo sostiene la Procuraduría General de la República y aparece reproducido en los informes presentados por su representante en este proceso, "dicho elemento podría resultar de la declaración que del inmueble y de su precio haya dado el propietario ante las respectivas oficinas municipales a los fines del pago de contribuciones que pesan sobre el inmueble, del valor que al inmueble haya atribuido el propietario en alguna declaración formulada para el pago del Impuesto sobre la Renta; del valor que al mismo inmueble haya atribuido su propietario en cualquiera otra declaración relacionada con contribuciones fiscales, o bien del precio que al inmueble hayan atribuido autoridades fiscales y que haya sido aceptado expresa o tácitamente por el propietario".

Por lo demás, es de observar que el documento citado por la impugnante, de fecha 12 de febrero de 1975, es posterior al 16 de julio de 1974, fecha del Decreto de Expropiación Nº 251, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela el 31 del mismo mes y año, Nº 30.461 y que, en consecuencia, no puede ser apreciado por los peritos conforme al texto expreso del artículo 35 de la Ley de Expropiación citada. El error en que incurren los peritos al citar el documento de fecha 2 de diciembre de 1974 como título de propiedad de la impugnante, pone de

manifiesto, sin embargo, que sí tomaron en consideración el documento que figura en el expediente con esa fecha otorgado ante la Notaría Pública Sexta de Caracas, para fijar el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble realizados por lo menos seis meses antes de la fecha del Decreto de Expropiación como última constancia de la cual tuvieron conocimiento de los precios de transmisión de la propiedad de la parcela y en este documento se hace referencia expresa al documento protocolizado en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Páez del Estado Miranda con fecha 13 de enero de 1965, bajo el Nº 4 del folio 7 al 9 vtos. del Protocolo 1º, Tomo 1º por el cual Josefina González Hernández vende la parcela expropiada a Leoncio Israel Montes de Oca.

Considera por tanto la Corte improcedente, a este respecto, la impugnación formulada al avalúo presentado por los peritos en este proceso, y así se declara.

CSJ-SPA (19)

17-2-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las mejoras que haga el propietario de la cosa que se expropia, durante el juicio de expropiación, no serán apreciadas por los peritos.

Alega la impugnante que "los evaluadores escogidos por la Nación desestimaron las bienhechurías realizadas por mí sobre dicha parcela, la cual se encuentra constituida por un cercado de estaca de madera con alambre de púas que deslindan toda el área; de igual manera en su terreno se encuentran sembradas dieciséis matas de coco (jardín)".

La Corte observa que, conforme al texto expreso del artículo 38 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, "... Las mejoras que durante el juicio de expropiación hiciere el propietario de la cosa que se expropia, no serán apreciadas por los peritos. Su dueño podrá, sin embargo, llevarse los materiales y destruir las construcciones en cuanto no perjudique al expropiante...". Al no tomar en consideración el cercado y las matas de coco que la impugnante alega como bienhechurías realizadas por ella como propietaria en la parcela expropiada, los peritos aplicaron correctamente la citada disposición y así se declara.

B. Honorarios de los peritos

CSJ-SPA Acc (12)

1-2-83

Magistrado Ponente: Tomás Polanco Alcántara

La determinación del monto de honorarios de los expertos o peritos es materia de la competencia discrecional del juez de la causa, siempre y cuando la ley no hubiere establecido el monto respectivo, correspondiéndole a los expertos o peritos, cuando lo estimen conveniente, hacer saber al juez la existencia de tarifas sobre materias análogas o similares a los fines de dicha determinación.

Ha establecido la jurisprudencia patria que la determinación del monto de los honorarios de los expertos o peritos es materia de la competencia discrecional del

juez que conoce del pleito, siempre y cuando la Ley no hubiere establecido el monto respectivo. Esa interpretación es lógica con el sentido literal del artículo 46 de la Ley de Arancel Judicial en relación con el artículo 45 de la misma Ley: Si la Ley no fija los honorarios o emolumentos, quien debe hacerlo es el juez.

Ahora bien, encuentra esta Sala que en el caso de autos el Juez de Sustanciación ha hecho uso de esa potestad, fijando cuál debe ser, en su criterio, el monto de los honorarios que corresponderán a los expertos que practiquen la experticia complementaria del fallo dictado por esta Sala el día 2 de febrero de 1982, en este procedimiento. Observa la Sala que en esta incidencia los expertos no hicieron al juez ninguna exposición de sus opiniones acerca de tales honorarios ni produjeron tarifas informativas del monto de honorarios para situaciones similares. Al efecto también ha establecido la jurisprudencia patria que es a los mismos expertos a quienes corresponde, cuando lo estiman conveniente, hacer saber al juez la existencia de tarifas sobre materias análogas o similares a la de los autos.

Ahora bien, el artículo 58 de la Ley de Arancel Judicial dispone que *"la parte interesada debe consignar los derechos previamente en un instituto de crédito o a la orden del Tribunal"*.

Si se estudia ese artículo en su integridad y en relación con el artículo 6 de la misma Ley y el contenido de la decisión de esta Sala de fecha 2 de febrero de 1982, se puede observar lo siguiente:

1º. En la situación prevista en el artículo 58, al hablarse de "parte interesada", se supone, conforme al artículo 6 de la misma Ley, que una de las partes en el juicio hubiere hecho alguna solicitud que origine actuaciones gravadas por la Ley. Como norma de disciplina procesal la Ley impone a quien solicita una actuación gravada con un derecho o impuesto, que consigne en el Tribunal el monto de ese impuesto. Igual sucede, como en el caso de la experticia, cuando la actuación solicitada no causa impuestos o derechos pero sí ocasiona el pago de emolumentos. Pero no es el caso de autos, pues las partes no han solicitado la experticia sino que ha sido acordada por el Tribunal.

2º. Ha establecido esta Sala que en esta causa el costo de la experticia complementaria del fallo de fecha 2 de febrero de 1982 debe ser sufragado por ambas partes, a razón de una mitad o cincuenta por ciento para cada una.

3º. Cuando el monto de los honorarios o emolumentos es una cantidad determinada podrían las partes tener la obligación de efectuar su consignación previa, pero si esa cantidad no está determinada sino que será un porcentaje de otra por fijar, es absolutamente necesario esperar a que tal determinación sea hecha para que pueda exigirse la consignación del porcentaje correspondiente en cualquiera de las formas permitidas por la Ley.

Entiende por tanto esta Sala que, en el caso de autos, el Juez de Sustanciación, al dictar el auto de fecha 11 de noviembre de 1982 procedió conforme a derecho y, en consecuencia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación que contra ese auto interpuso por ante esta Sala la parte demandada, confirma en todas sus partes el auto apelado y ordena que en el caso de autos se proceda así:

Primero: Los expertos sólo podrán percibir sus emolumentos o derechos una vez que cumplan sus funciones.

Segundo: Cada una de las partes en este juicio deberá consignar en el Tribunal el 50% de la cantidad que resulte, aplicando al monto total que fijen los expertos, el porcentaje que corresponda conforme al auto del Tribunal de Sustanciación de fecha 11 de noviembre de 1982.

Comentarios Jurisprudenciales

ESTUDIO ANALITICO DE LA SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1º DE JULIO DE 1981 SOBRE PROVISION DE JEFES DE DEPARTAMENTOS

Antonio Moles Caubet
*Ex Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela.*

El Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela se ha servido encomendarme "un estudio analítico" sobre la Sentencia dictada por la Corte Primera Accidental de lo Contencioso-Administrativa, fecha 1º de julio de 1981, con el voto salvado del Magistrado disidente, doctor Manuel Rachadell.

La referida Sentencia ha recaído en el "recurso de anulación que por razones de ilegalidad" interpuso el profesor doctor Chibly Abouhamad Hobaica, declarando en su parte dispositiva, "la nulidad de pleno Derecho del acto emanado el 16 de enero de 1980 del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela por el cual se designaba al profesor Francisco Hung Vaillant, Jefe del Departamento de Enseñanza de Práctica Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, ordenando la restitución del recurrente a este mismo cargo que antes desempeñaba".

El Consejo Universitario ha solicitado mi "cooperación con la institución universitaria" para que elabore, según sus propios términos, "un estudio analítico", teniendo sin duda en cuenta su carácter científico, pues aun cuando se trate de una controversia procesal entre partes antagónicas, ella, objetivamente considerada, lleva a reflexionar sobre el régimen jurídico que determina la figura organizativa de las universidades nacionales y, por tanto, la situación de su personal académico, es decir, del profesorado universitario.

Este es el único propósito que persigue la presente exposición, sin más valor que el que le confiera la lógica del razonamiento.

I. ANTECEDENTES

El demandante, doctor Chibly Abouhamad Hobaica, es desde 1959 profesor ordinario de la Universidad Central de Venezuela, adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, donde desempeña sus funciones como profesor a tiempo completo al servicio de la Escuela de Derecho. Forma así parte del personal docente y de investigación, ubicado en el escalafón, con la categoría máxima de profesor titular, por lo que, además de tener garantizada su inamovilidad, le corresponden todos los demás derechos, prerrogativas y beneficios inherentes a su cargo de profesor de la Universidad Central de Venezuela.

En esta situación, con fecha 24 de septiembre de 1975, el Consejo Universitario, a propuesta de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, designó al propio pro-

fesor Chibly Abouhamad Hobaica Jefe del Departamento de Enseñanza de Práctica Jurídica, designación que, por ser temporal, expiraba en igual fecha del año siguiente, siendo siete meses después "ratificado" por resolución del Consejo Universitario de 26 de abril de 1977.

Seguidamente se hace necesario precisar el carácter y las funciones del Departamento. Pues bien, las Escuelas de cada Facultad están constituidas por Cátedras y Departamentos. "La Cátedra es la *unidad académica primordial* integrada por uno o más profesores que tienen a su cargo la enseñanza o la investigación de una determinada asignatura". (Ley de Universidades, artículo 69, p. 2).

Por tanto, la Cátedra constituye lo que la Ciencia de la Administración denomina "unidad organizativa elemental", o sea la unidad que, con el concurso de una o varias personas presta un servicio conforme a la organización prevista. A su vez, la agrupación de determinadas cátedras forman una unidad superior, el Departamento, con lo que ambas unidades elementales constituyen un Oficio compuesto. "El Departamento es el conjunto de cátedras que se integran en la unidad de una disciplina". (Ley de Universidades, artículo 69, p. 2º).

Más adelante se considerarán las particularidades del Departamento conforme a su valoración jurídica. De momento bastará saber que es una unidad compuesta, prevista en la Ley de Universidades, con funciones coordinadoras, pero cuya organización y funcionamiento corresponde a los reglamentos universitarios, es decir, los reglamentos que dicte la Universidad en el ejercicio de su autonomía normativa.

La dirección del Departamento está encomendada a un jefe del mismo cuyas atribuciones fijará el reglamento, así como las condiciones para desempeñar el cargo. (Ley de Universidades, artículo 75).

Los jefes de Departamento no devengarán remuneración alguna en el ejercicio de su cargo. Sin embargo, no se trata de funciones honorarias sino de una parte de la labor que les es remunerada con arreglo a su categoría escalafonaria y a la dedicación, que cuando menos ha de ser a tiempo completo. (Reglamento de Cátedras y Departamentos de 28 de noviembre de 1971, artículo 17).

El nombramiento o designación corresponde al Consejo Universitario, a proposición del Consejo de Facultad y durará un año en sus funciones, pudiendo ser ratificado, pero de la misma manera podrá acordarse su sustitución antes del vencimiento del período respectivo en los casos en que se considere conveniente para la buena marcha del Departamento. (*Ibid.*, artículo 17).

En principio el jefe de Departamento habrá de escogerse entre los jefes de cátedras con una adecuada calificación como docente o investigador y una capacidad demostrada para impulsar el desarrollo del Departamento. (Reglamento citado, artículo 18).

En cuanto a la selección entre jefes de Departamento, estaba establecido que lo haría el Consejo de Facultad, valorando las credenciales, trabajos y demás recaudos presentados por todos los miembros del Departamento, previamente convocados. (Resolución Nº 27 del Consejo Universitario de 29 de abril de 1979, artículos 2 a 4). Pero en lo que respecta a la Facultad de Derecho se le autorizaba para proponer la

designación de jefe de Departamento sin observar semejante restricción. (Resolución de septiembre de 1975).

Por Resolución de 16 de enero de 1980 el Consejo Universitario, previa propuesta del Consejo de Facultad, designa Jefe del Departamento de Enseñanza Práctica al profesor Francisco Hung, designación que recurre el profesor Chibly Abouhamed Hobaica, primero en vía jerárquica (15 de enero de 1980), al parecer sin que recayera decisión y, subsiguientemente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (17 de febrero de 1980).

Técnicamente el recurso interpuesto es el "recurso de anulación por razones de ilegalidad", solicitando, además de la nulidad del acto, "el restablecimiento de los efectos jurídicos individuales" (*sic*).

El demandante, en apoyo de sus pretensiones, sostiene: que, "el nuevo nombramiento le hizo presumir que había sido removido del cargo hasta entonces desempeñado, con lo cual, si en efecto ha habido remoción o destitución, ésta no se ha decidido conforme al procedimiento legalmente establecido. La ilegalidad se basa en que la propuesta de designación o nombramiento por parte del Consejo de Facultad se acordó con infracción del procedimiento que debe observar un cuerpo colegiado.

La Universidad, de otra parte, ha replicado que la naturaleza del cargo de Jefe de Departamento impide que esté sometido a estabilidad ni, por tanto, la tiene legalmente, sin que una sustitución implique que exista remoción. Así la posibilidad de un nuevo nombramiento está abierta una vez vencido el término de un año. Entonces, si el período está vencido, en manera alguna puede haber remoción y el nombramiento de una persona distinta a la que antes ocupaba el cargo constituye una evidente potestad discrecional. Claro que en virtud de la misma potestad, cabe nombrar a la misma persona, con lo cual se trata de un nuevo nombramiento. Ahora bien, si expirado el plazo del nombramiento no se hubiera elegido sucesor, quien desempeñara las funciones del cargo debe continuar desempeñando el mismo hasta efectuarse su sustitución.

He aquí pues, en resumen, los términos de la controversia.

II. PREMISAS PARA EL RAZONAMIENTO

Los hechos anteriormente relacionados, extraídos del texto de la Sentencia, plantean en un primer término, estas tres cuestiones:

Primera: Si se trata de dos cargos independientes, de manera que uno pueda existir sin el otro, o sea si el cargo de Jefe de Departamento puede tener existencia legal sin el cargo de Profesor miembro del personal docente y de investigación de la Universidad.

Segunda: Caso afirmativo, si se tratara de dos cargos independientes, ¿cabría conservar el cargo de Jefe de Departamento una vez se hubiera perdido el de Profesor miembro del personal docente y de investigación de la Universidad?

Tercera: Pero, por el contrario, si no se trata de dos cargos independientes, ¿cuál sería entonces la calificación jurídica que correspondería a uno y a otro?

El esclarecimiento de estas cuestiones ha de acometerse con un orden lógico, comenzando por establecer qué es el Profesor de una Universidad Nacional y, en consecuencia a su condición, cuáles pueden ser las diversas incidencias de su carrera.

Pues bien, el Profesor de una Universidad Nacional es ante todo un funcionario público, lo que obliga a precisar la condición del funcionario público en el cuadro del Derecho Administrativo.

Por de pronto existe una definición genérica de funcionario público, que comprende a todos ellos cualquiera sea su orden, en el artículo 236 del Código Penal. "Para los efectos de la ley penal —expresa— se consideran como funcionarios públicos . . . todos los que están investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Territorio o Dependencia Federal, Sección o Municipio o algún establecimiento público sometido por ley a la tutela de estas entidades".

La nota definidora del funcionario público es que desempeñe una función pública al servicio de un ente público. Pero esta es una definición genérica que comprende todas las especies posibles de funcionarios y así tanto los del orden legislativo, gubernativo, administrativo y judicial, inclusive los particulares investidos de funciones públicas, aun cuando sea eventualmente, como los conjuceces, árbitros, expertos, intérpretes, testigos. . . , etc.

Así el Profesor de una Universidad Nacional es un funcionario del orden administrativo, cuya condición se encuentra establecida en un Estatuto propio, estando por tanto excluido de la Ley de Carrera Administrativa (Ley de la Carrera Administrativa, artículo 5). En consecuencia, los miembros del personal docente y de investigación, cuando son ordinarios, han de ingresar mediante concurso por la categoría inferior, ascendiendo a los superiores con el cumplimiento de los requisitos prescritos, situación indicada en el escalafón. Tienen la garantía de la inamovilidad y derecho a la jubilación. En suma, los profesores ordinarios de las universidades nacionales son funcionarios públicos pertenecientes a una carrera, con su propio estatuto, el cual determina su *status* permanente.

Ahora bien, el concepto de funcionario público del orden administrativo está inseparablemente unido al concepto de organización administrativa, conexión que la doctrina ha puesto de relieve en el transcurso de esta segunda mitad de siglo.

En esta perspectiva se destacan tres nociones correlativas: la entidad organizada conforme a un determinado diseño organizativo; el cargo tal como se encuentra dispuesto en la organización y, por último, el sujeto que lo desempeña, o sea, el funcionario.

Cargo es un término multívoco, incorporado al lenguaje burocrático con una doble significación. Cargo en sentido objetivo es un instrumento de acción jurídica para realizar actividades propias de un ente público, actividades variadas y de diversa índole que pueden comportar el ejercicio de funciones, potestades y derechos, así como originar deberes, obligaciones y responsabilidades. En suma, es lo que técnicamente se denomina "oficium", o sea el oficio público. En cambio, cargo, en sentido subjetivo, designa la persona física que tiene la titularidad del oficio público, o sea el funcionario.

Esto sentado ha de advertirse que existe un tipo de funcionario cuya condición se caracteriza porque tiene establecida lo que se denomina técnicamente “una relación de empleo” que lo fija a la organización.

Fue la doctrina alemana, en las postrimerías del siglo anterior, que define conceptualmente al funcionario como el sujeto de una función pública desempeñada profesionalmente, como una profesión, es decir, el funcionario público profesional o de carrera (“Bersufsbeamtentum”). Así la relación de empleo está determinada por la profesionalidad, la permanencia y la remunerabilidad.

El funcionario profesional difiere, por tanto, del funcionario honorario —eventual, sin escalafón y sin sueldo— así como de cualquier otra clase de funcionarios temporales.

Luego, analizando la “relación de empleo”, los tratadistas italianos han distinguido en ella dos modalidades: la relación orgánica y la relación de servicio.

La relación orgánica se establece entre el ente y el funcionario con respecto a *status* que a éste corresponde, o sea el dimanante de su carrera (inamovilidad, sueldo, ascensos, escalafón, derechos pasivos, etc.).

La relación de servicio atañe a la actividad funcional o conjunto de funciones a realizar por exigencias del servicio, lo que determinan, conforme a ellas una variable situación del funcionario.

Entonces, ello establecido, el término cargo, utilizado corrientemente en sentido lato, adquiere precisión. En efecto, existe el cargo en sentido enfático derivado de una relación orgánica. Entonces se trata del cargo *status*, es decir permanente. En cambio, existe el cargo en sentido impropio derivado de una relación de servicio. Entonces se trata del cargo —situación, cargo incidental, anexo al cargo básico.

La Universidad Central de Venezuela es un ente autónomo con una organización compleja, establecida y regida por normas de distintas clases y así dotadas de diferentes efectos jurídicos.

La Ley de Universidades tiene un carácter estatutario para las universidades nacionales.

En cuanto a los reglamentos, unos son de ejecución de la Ley (ejecutivos y del Ejecutivo), en tanto que los otros son autónomos o independientes, desvinculados de la ley y dictados en virtud de la autonomía normativa.

Mas, dada la importancia de este punto, resulta oportuno insistir sobre el mismo.

La Universidad Nacional tiene potestad para emitir actos de normación autónoma, con relevancia externa; es decir, que operan frente a todos los sujetos.

Por ello se les llama intersubjetivos, siendo así susceptibles de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.

Estas normas son de observancia general y su infracción puede producir una ilegalidad. En tal sentido integran el Ordenamiento Jurídico General del Estado y, en consecuencia, son fuentes de Derecho.

En otro plano, la Universidad Nacional tiene asimismo la potestad de emitir actos de normación autónoma, sin relevancia externa, únicamente eficaces en el ámbito interno, formando así parte únicamente del Ordenamiento Jurídico Particular del ente autónomo. La violación de las normas internas no puede dar lugar a actos

inválidos sino tan sólo a actos disconformes con la regla y entonces pueden ser dejados sin efecto, reformados e inclusive corregidos, imponiendo sanciones disciplinarias.

La Universidad ejercita su potestad organizativa mediante reglamentos de organización que, a su vez, pueden ser reglamentos internos, tan frecuente en la administración moderna junto con las medidas de orden interno como las instrucciones, las circulares y las órdenes de servicio.

Una vez perfilado el conjunto normativo de la Universidad Nacional, ha de considerarse la organización por el mismo regulado.

Las universidades nacionales están constituidas en el orden académico por las siguientes figuras organizativas subjetivas:

A. *Organos colegiados*

Consejo Universitario. Asambleas de Facultad. Consejos de Facultad. Consejo de Apelaciones. Comisión Electoral.

B. *Organos unipersonales*

Rector. Vicerrectores. Secretario de la Universidad. Decanos.

C. *Oficios permanentes*

Consejos de Escuela. Institutos. Departamentos. Cátedras. Cátedras singulares. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. Consejo de Estudios para Graduados.

D. *Oficios eventuales*

Jurados (examinadores, para trabajos de ascenso y tesis doctorales). Comisiones varias.

Aun cuando no sea éste el lugar para describir particularidades de la organización administrativa, se estima oportuno siquiera sea recordar algunas nociones que contribuyan a la mejor comprensión de lo expuesto.

Pues bien; el Oficio, en sentido objetivo ("oficium") es el centro de determinadas actividades funcionales, constituido por la concurrencia de un número mayor o menor de personas físicas y de medios materiales, según su complejidad. Pero lo importante es destacar que el Oficio tiene tan sólo subjetividad interna, dentro del ente a que pertenece. Sus actos no son imputables al ente y, en consecuencia, los actos que de él emanan tan sólo tienen carácter instrumental o auxiliar.

El órgano es un centro de competencias determinadas por el Ordenamiento Jurídico, provisto de subjetividad externa e investido de potestades que le permiten dictar actos administrativos decisorios (proveimientos) imputables al ente al cual pertenecen.

Con todo lo expuesto anteriormente ha llegado el momento de explicar en qué consiste un Departamento y, por tanto, cuál es su naturaleza jurídica.

No todos los Oficios son iguales, antes bien absolutamente desiguales, ni tienen tampoco la misma relevancia jurídica. Por de pronto existen Oficios previstos y regulados en la ley, en tanto que otros están previstos en ella pero regulados mediante normas reglamentarias y, en fin, Oficios creados y regulados por simples actos organizativos. Así la Ley de Universidades prevé las Cátedras agrupadas en Departamentos, pero "su funcionamiento será reglamentado por el Consejo de la Facultad y debe ser aprobado por el Consejo Universitario" (artículo 76).

Ha de distinguirse, por tanto, la *institución* de las Cátedras y Departamentos que procede de la Ley; *su correspondiente regulación*, reservada a los reglamentos y finalmente su *constitución*, hecha mediante actos individuales o plurales.

Por ley, los Departamentos tienen tan sólo funciones coordinadoras (artículo 69) detalladas en el Reglamento de Cátedras y Departamentos (artículo 15).

En cuanto a su calificación jurídica el Departamento, según se dijo, es un Oficio funcional compuesto, cuyo personal son los profesores de la misma disciplina, uno de los cuales actúa de jefe, seleccionado mediante propuesta del Consejo de Facultad y designado por el Consejo Universitario.

El Departamento tiene tan sólo su actividad interna, dentro de la persona jurídica, que es la Universidad, sin que sus actos sean imputables a ésta ni puedan producir efectos externos.

Como punto final de esta esquematización de las figuras organizativas subjetivas de la Universidad, ha de hacerse observar que el profesor, con su Cátedra por cargo (relación orgánica), es el verdadero protagonista de la compleja organización universitaria, figurando en ella en múltiples situaciones (relación de servicio). Así, es forzosamente miembro del Claustro, de la Asamblea de Facultad y también, como docente, de la Cátedra y del Departamento. Puede además ser incidentalmente, Director de Instituto, Jefe de Cátedra y Jefe de Departamento, sin que pueda afirmarse entonces que se acumula cuatro cargos distintos. El verdadero cargo, el cargo-*status*, es uno sólo, el de Profesor miembro del personal docente y de investigación, pues el resto, lo que convencionalmente se denomina también cargo, es el cargo-situación, accesorio y accidental por corresponder a una incidencia del servicio.

III. CONTENIDO DE LA SENTENCIA

Toda sentencia ha de contener tres elementos constitutivos: la pretensión del demandante o recurrente, los hechos determinantes, con su calificación jurídica, y la decisión o fallo que de ello se desprende.

Por esto se ha afirmado que la sentencia consiste, a la vez, en un juicio lógico, que es un acto de la inteligencia, y en un juicio jurídico, que es un acto de la voluntad, de la voluntad del Estado (Calamandrei).

El proceso se plantea con la demanda y la pretensión en ésta contenida. De aquí, tal como sostienen los procesalistas, que los términos del problema que el juez ha de resolver, se encuentran solamente en la demanda, sin necesidad de ir más allá, con lo que ha de establecerse la perfecta correspondencia, entre la pretensión forma-

lizada en el "petitum" y la decisión formalizada en el "dictum", correspondencia que constituye un principio fundamental del proceso.

Por lo demás, la sentencia ha de atender a la exactitud de los hechos, a la selección de regla jurídica aplicable y a la corrección del razonamiento. Estos elementos esenciales son las condiciones de existencia procesal de la sentencia, sus caracteres constitutivos.

Aquí, la pretensión procesal se formula en el "petitum" o petitorio de la demanda en estos términos: "pido a esa Corte admita la presente solicitud, la sustancia conforme a Derecho y en definitiva dicte sentencia por la que se declare la nulidad de la Resolución del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, tomada en su sesión del día 16 de enero de 1980, en la cual aprobó el nombramiento del Dr. Francisco Hung como Jefe de Departamento de Enseñanza de Práctica Jurídica a partir del 11 de enero de 1980, por ser ilegal contrario a Derecho, con los demás pronunciamientos de Ley; disponga y se restablezca plenamente todos los efectos jurídicos individuales, reconociendo y declarando expresamente que mi nombramiento del Consejo Universitario del día 24 de septiembre de 1975 como Jefe de Enseñanza Práctica Jurídica, se encuentra vigente, y ni puede ser removido, sino cumpliendo con los requisitos legales expresamente dispuestos para ellos, por la Ley y los Reglamentos universitarios".

La petición así formulada se hace en el ámbito del "recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad", persiguiendo un doble objetivo: uno, que se anule el nombramiento ilegalmente acordado del profesor Francisco Hung Vaillant, y otro obtener la restitución en su cargo de Jefe de Departamento, del cual ha sido también ilegalmente removido o destituido. Es decir, se ejercitan dos acciones, una de nulidad y otra de restitución perfectamente acumulables.

Así planteada la petición, la sentencia la hace objeto de unas consideraciones valorativas de los hechos resumidas en unas conclusiones; de todo lo cual resultan cuatro afirmaciones, base del fallo, que seguidamente se examinan.

A. *Primera afirmación*

El nombramiento de Jefe de Departamento fue acordado con infracción de los Reglamentos que lo regulan.

Implicaciones jurídicas

La afirmación requiere ante todo determinar cuáles son las normas reglamentarias infringidas y en qué consiste la infracción.

Para ello se comenzará recordando que la Ley de Universidades, al prever el Departamento, establece que las atribuciones del mismo, así como las condiciones exigidas para el desempeño del cargo de Jefe del mismo, serán fijadas por el Reglamento (artículo 60, p. 2º y 75).

Los reglamentos de referencia pertenecen a la clase de reglamentos autónomos de organización, cuyas características han sido expuestas anteriormente.

Respecto a la infracción, se alega que consiste en haberse omitido el concurso que se dice preceptuado en los artículos 2 a 4 de la Resolución N^o 27, de 29 de abril de 1979.

Así se hace necesario esclarecer ante todo, si el texto impone un verdadero concurso.

El concurso es un procedimiento administrativo en función preparatoria, por la cual un jurado idóneo comprueba las condiciones y valora los méritos preferentes de los candidatos, emitiendo un acto, que es la condición necesaria para acordar el acto decisorio, o sea el nombramiento.

La vía del concurso la exige la Ley de Universidades para ingresar y ascender en el escalafón del personal docente y de investigación ordinario (artículo 89), mediante un procedimiento minuciosamente regulado en los primeros 68 artículos del Reglamento de Ingreso en el Personal Docente y de Investigación de 15 de noviembre de 1978.

Pero no hay que confundir el concurso con la "selección", término que utiliza cuidadosamente el artículo invocado, por cuanto no existe un acto general de convocatoria a la que todos puedan concurrir, sino tan sólo un acto individual cuyos destinatarios son los Jefes de Cátedra, sin que intervenga tampoco un jurado especializado.

Por lo demás la Resolución N^o 27 es un Reglamento interno, sin efectos inter-subjetivos, según fue explicado y cuya inobservancia ha de ser objeto de medidas jerárquicas.

Pero ello no supone que las designaciones reguladas por normas internas permitan, ni la arbitrariedad, ni la frivolidad ni el favoritismo, pues rige "el deber de buena administración" —en Italia con rango constitucional— que, además en el orden académico se traduce en la prevalencia de los mejores, puesto que la Universidad ha de estar fundada en la jerarquía intelectual.

B. *Segunda afirmación*

La decisión del Consejo de Facultad que propone el nombramiento, contiene vicios que obstan a su validez por haberse prescindido al adoptarla, de las formas legalmente requeridas.

Implicaciones jurídicas

El "Colegio" —pluralidad de personas componentes de una unidad organizativa— es sujeto de funciones, por lo cual ha de actuar con un acuerdo de voluntades individuales que concurren a la formación de una voluntad colectiva, expresada mediante un procedimiento típico denominado procedimiento colegial. Las normas reguladoras de este procedimiento pueden encontrarse, sea en una ley general, como sucede con la Ley española de Procedimiento Administrativo (artículos 9 al 15), sea en una norma particular referida a un determinado organismo, como sucede con el Reglamento interno del Consejo Universitario de la U.C.V., o bien cuando no

existe norma alguna escrita, supliendo el defecto con la práctica tradicionalmente observada.

El Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas es ciertamente un Colegio u órgano colegiado que carece de normas procedimentales escritas, empero cuyos actos han de adoptarse con sujeción a un procedimiento del que resulte la expresión de la voluntad colegial.

Existe un esquema conceptual, procedente del Derecho Comparado, que establece en tanto que generalización, los elementos del procedimiento colegial, a saber: la convocatoria, el orden del día, el *quorum*, la deliberación y el acuerdo, todos los cuales se encuentran relacionados y comprobados en un acto documentado que es el Acta de la sesión.

Ahora bien, la sentencia examinada sostiene que "se han omitido los requisitos que se refieren al procedimiento de formación de la voluntad que tampoco ha tenido expresión". Entonces, "la ausencia de estas formas vicia el acto, haciéndolo nulo de pleno Derecho, si se inobservaron en su totalidad, o anulable si se cumplieron irregularmente". "El supuesto es que se inobservaron totalmente".

Sin embargo de la propia sentencia resulta que sí existió orden del día, aun cuando en ella no apareciera la propuesta de nombramiento, como igualmente existió el Acta de la sesión de 11 de enero de 1980, aprobada en la sesión siguiente del día 25 del propio mes (folio 4). De otra parte no se pone en duda que hubo *quorum*, deliberación, acuerdo y, desde luego, acta de la sesión.

No obstante la sentencia afirma que en este caso se trata de "la omisión de las formas requeridas por *el cuerpo normativo en vigor*, lo que acarrea la nulidad absoluta del acto".

En primer término, desafortunadamente no existe en Venezuela "un cuerpo normativo en vigor" que regule el procedimiento colegial. Es lo que debió haber hecho y no hizo la recién sancionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Mas, en defecto también de una norma particular, el Consejo de la Facultad de Derecho se rige en tal materia por una práctica que ha tenido el asentimiento de todos, sin haber sido jamás objetada.

Siguiendo pues esta práctica administrativa, en el orden del día figura siempre un epígrafe con el nombre de "varios", dentro del cual el Decano somete al Consejo de Facultad determinados puntos, generalmente considerados urgentes. Desde luego, los componentes del Consejo han de dar su asentimiento, pudiendo cualquiera de ellos solicitar y obtener que el punto sea diferido para otra sesión. Tal procedimiento, establecido por la práctica, en nada afecta ni a la formación de la voluntad individual ni de la voluntad colectiva.

El acta de la sesión contiene el relato de lo que en ésta ha sucedido y así la determinación de las decisiones adoptadas, especialmente de aquellas que constituyen actos administrativos. Hay que distinguir, por tanto, la adopción del acto, mediante el concurso de voluntades o acuerdo, de la documentación del mismo mediante el acta correspondiente.

En efecto, el acuerdo concierne a la existencia del acto, en tanto que el documento llamado acta, concierne a la prueba del mismo.

El acta exige una aprobación; así, una vez redactada, es leída y en su caso aprobada por las mismas personas que participaron en la sesión. La lectura y suscripción tienen lugar, bien en la misma sesión, lo que resulta excepcional, bien en la sesión siguiente, como es lo usual.

La aprobación del acta constituye un acto de control por parte de quienes hubieran intervenido en la sesión con el fin de asegurar la fidelidad del texto, particularmente en lo que se refiere a las propias declaraciones.

En el caso aquí planteado, la propuesta de nombramiento se adopta por el Consejo de Facultad, como un acto administrativo parcial, en la sesión del 15 de enero de 1981, desde cuando se encuentra configurado con plenitud jurídica. El acta de la sesión, aprobada el día 25 del propio mes, es simplemente un documento probatorio.

Bajo estos supuestos, ¿cuáles han sido las normas infringidas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad del Consejo de Facultad?

Repasada la sentencia no se ha encontrado ninguna cita de ellas. De otra parte la voluntad del Consejo de Facultad aparece expresada unánimemente, tanto de una manera formal como real.

C. Tercera afirmación

La nulidad absoluta o de pleno Derecho constituye un principio general de Derecho Administrativo venezolano y, por ello, se aplica el acto recurrido.

Implicaciones jurídicas

La llamada "nulidad de pleno Derecho" es una innovación de la Ley española de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (artículo 47) "que carece de raíces históricas apreciables", sin haber alcanzado una completa conformación doctrinal. A este respecto los tratadistas han multiplicado sus críticas y la jurisprudencia resulta aún vacilante (ver por todos, *Juan Santamaría Pastor*. "La nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975).

En estas condiciones nadie ha pretendido en España que el artículo 47 de su Ley de Procedimientos Administrativos exprese un principio general del Derecho. Menos sostenible sería, por tanto, en Venezuela, donde ni siquiera existe un texto legal vigente, ya que el artículo 19 de su Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos —idéntico al artículo de la Ley española— no adquirirá vigencia hasta el día 1º del año próximo.

Pero aun, una vez entrada en vigencia la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, jamás la nulidad de pleno Derecho puede constituir un principio general del Derecho, concepto que tiene una muy clara definición.

En efecto, los principios generales del Derecho se concibieron tradicionalmente como máximas de Derecho Natural y, asimismo, como medios de integración en las lagunas del Derecho cuando no hubiera ley exactament aplicable al caso. Empero,

desde hace poco más de cuarenta años los tratadistas y asimismo algunos cuerpos normativos consideraron principios generales del Derecho las generalizaciones del Ordenamiento Jurídico, es decir el que resulta de reducir las normas concretas al principio por ellas expresado. Tal es —pues no podía ser otro—, el concepto de principio general del Derecho que adopta la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia venezolana, en su luminosa sentencia de la Sala Política y Administrativa de 18 de enero de 1966 con la ponencia del Magistrado profesor José Ramón Duque Sánchez.

Por tanto, la nulidad de pleno Derecho no es en Venezuela un principio general del Derecho.

D. Cuarta afirmación

El recurrente ha sido removido o destituido de una manera ilegal, por cuanto se puso fin al desempeño de su cargo antes de haber vencido el término que tenía señalado.

Implicaciones jurídicas

El primer extremo a considerar es el de establecer si la Jefatura de Departamento es un verdadero cargo en el estricto sentido del término.

La cuestión fue anteriormente planteada y resuelta cuando se hacía advertir la doble relación que corresponde al profesor de escalafón: una relación orgánica, referida a su *status*, la cual le confiere inamovilidad, y una relación de servicio, atinente a las funciones específicas a realizar por exigencias del servicio, las cuales son variables, de aquí que el cargo-*status*, cargo en sentido enfático, sea permanente, en tanto que el cargo-situación, cargo en sentido impropio, haya de ser necesariamente temporal.

Esto es precisamente lo que sucede con el Jefe de Departamento, cuyas funciones específicas duran un año, pero “podría acordarse su sustitución, antes del vencimiento del período respectivo en los casos en que se considere necesario para la buena marcha del Departamento”. (Reglamento de Cátedras y Departamentos, artículo 17). En suma, la temporalidad está sujeta a lo que en el lenguaje administrativo se denomina “necesidades del servicio”.

Mas, aparte de todo ello cabría discutir si en este caso pudiera haberse producido, no tanto una sustitución como una remoción o destitución.

Para resolver la duda habría que atenerse a un elemento objetivo, como lo es el acto mismo del nombramiento.

Ahora bien, esta vez el nombramiento es un acto administrativo a término, es decir, con una duración determinada que lo sujeta a caducidad. Sin embargo, el acto administrativo de nombramiento no se extingue, como otros, por el advenimiento de un hecho, la fecha de vencimiento, sino por otro acto jurídico, sea la declaración del cese, sea la sustitución. Entre tanto, el acto sigue produciendo sus efectos, por la necesidad de asegurar la continuidad del servicio público. Así el funcionario cuyo

nombramiento es a término, si al expirar éste no ha sido sustituido, no por ello pierde su competencia y antes bien no puede abandonar el ejercicio de sus funciones hasta haber sido legalmente sustituido.

Por tanto, a lo largo de las incidencias de este caso —nombramiento inicial, ratificación e intervalos— no se advierte otra causa actuante que la del vencimiento del acto administrativo en virtud del cual se hizo el nombramiento.

Particularidades del fallo

El fallo recaído es del tenor literal siguiente:

“Declara: la nulidad de pleno Derecho del acto emanado el 16 de enero de 1980 por el cual se designó al Profesor Francisco Hung Vaillant, Jefe del Departamento de Enseñanza de Práctica Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y, en consecuencia, con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Chibly Abouhamad Hobaica contra el mencionado acto administrativo del Consejo Universitario, en razón de lo cual ordena la restitución del recurrente al cargo que desempeñaba de Jefe del Departamento de Enseñanza de Práctica Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela”.

Ciertamente, el juzgador puede, a su arbitrio, acceder o no acceder a rechazar lo que en ella se pide, ello es propio de su potestad.

Mas, como hace observar Calamandrei, según ya se dijo, la sentencia consiste, a la vez, en un juicio lógico, que es un acto de inteligencia, y en un juicio jurídico, que es un acto de voluntad. El uno representa la razón y el otro la coerción, o sea, dicho en los términos clásicos, la “autoritas” y el “imperium”, que llevan respectivamente, al convencimiento y a la imposición.

Entonces, la coincidencia o la disociación de ambos actos, el acto de inteligencia y el acto de voluntad, significarían la perfección o la imperfección de la sentencia, extremo éste que corresponde apreciar paralelamente, de una parte a las instancias superiores de la jurisdicción y de otra parte al criterio de los maestros del Derecho Administrativo.

Mas, si el juzgador es competente para decidir a su arbitrio, no es menos cierto que ha de hacerlo con sujeción a los condicionamientos del proceso, último punto que queda por examinar. He aquí el razonamiento.

El escrito de demanda expresa literalmente que “se interpone el recurso contencioso-administrativo de anulación por razones de ilegalidad”, para obtener, en el cuadro del mismo, la nulidad del acto recurrido y la subsiguiente restitución en el cargo. Ello postula una anulación del acto con lo que éste, que tuvo existencia jurídica, deja de tenerla en virtud de su anulación. Este es el cauce del proceso. Sin embargo, la sentencia pronuncia “la nulidad de pleno Derecho”, que supone suprimir el acto del mundo jurídico. Los efectos son también diferentes: en un caso los efectos son “ex-nunc”, en otro caso los efectos son “ex-tunc”, es decir, desde el inicio o desde la sentencia. No cabe pues duda alguna que en estos términos la sentencia pronunciada resulta incongruente.

Pero además se produce una subversión procesal pues la pretensión del demandante, al solicitar la anulación y a la vez la restitución en el cargo, configura el proceso con una sentencia constitutiva y de condena. En cambio, la sentencia recaída, al declarar la carencia jurídica de acto, configura el proceso con una sentencia declarativa.

Entonces el fallo se hace inconcebible pues pronuncia una nulidad de pleno Derecho que actualmente no tiene establecida el Derecho Administrativo venezolano en ningún texto legal ni en ningún principio general del Derecho.

IV. PUNTO FINAL

El presente estudio analítico ha tratado de destacar en un primer término el diseño organizativo de las universidades nacionales, sobre el cual, pese a su importancia, tan poco o nada se ha escrito.

La inusitado y poco estimulante es que esta vez haya tenido que abordarse el tema de una manera incidental, con motivo de las lamentables disensiones entre apreciables colegas que han desembocado en un proceso judicial.

Pero lo resaltante consiste en la descripción, en términos jurídicos, de las figuras organizativas subjetivas que componen la estructura de las universidades nacionales, en relación con el conjunto de normas de diversas clases que regulan su funcionamiento. En este aspecto se ha de llamar la atención sobre la índole de los reglamentos llamados independientes, que en las universidades nacionales versan sobre las materias propias de su autonomía y, entre ellos, los reglamentos organizativos y los reglamentos internos que cada vez tendrán mayor auge a medida que la organización universitaria se haga más compleja, pues abarcan tanto al orden académico como al orden administrativo.

Esta temática se ha extraído de las situaciones que ofrece la sentencia cuyo análisis me fue encomendado. Claro que, por esta razón, se han expuesto también conceptos y categorías atinentes al caso debatido, pero circunscritos en los dominios de la doctrina. El propósito ha sido que el razonamiento para ello desarrollado constituyera un ejercicio académico mantenido fuera de la polémica.

Ahora, reafirmando la importancia del diseño organizativo de las universidades nacionales, que he tenido que tratar aquí de una manera tan circunstancial, me permito sugerir que sea encomendado su estudio, así como el de la sentencia que ha servido de base al mío, a uno, o mejor a varios de los excelentes y prestigiosos administrativistas con los que afortunadamente cuenta el país.

De mi parte he procurado corresponder a la confianza que se ha servido acordarme el Consejo Universitario.

Caracas, 15 de septiembre de 1981.

Jurisprudencia Internacional

OPINION CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: SOLICITUDES

Eduardo Vío Grossi

*Profesor adscrito al Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela*

Competencia consultiva

Dos nuevos casos han sido recibidos el 28 de abril de 1982 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹. Pero, esta vez se trata de asuntos que han sido sometidos al conocimiento de dicho tribunal internacional a fin de que resuelva en ejercicio de su competencia consultiva o no contenciosa.

Dicha competencia se encuentra prevista en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:

- “1. Los Estados Miembros de la Organización (de los Estados Americanos)² podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires³.
2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”⁴.

Procedimiento

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 51.1. del Reglamento de la Corte⁵,

“una vez recibida la solicitud de una opinión consultiva de acuerdo con ...
(el ordinal 1º del artículo 64 transcrito), el Secretario (de la Corte) transmitirá

1. El primer y único caso que había sido presentado hasta esa fecha era el caratulado “Gobierno de Costa Rica (Asunto Viviana Gallardo y otras) Nº G 101/81”. *Vid* CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Resolución del 13 de noviembre de 1981”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Nº 8, octubre-diciembre 1981, pp. 182 y 189 y VIO GROSSI, Eduardo, “El Rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Agotamiento de los Recursos Internos. Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Público*, *op. cit.*, pp. 190-196.
2. Lo incluido entre paréntesis es nuestro.
3. Los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA son: La Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos (el Consejo Permanente de la Organización, el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura), el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados.
4. Sobre el texto de la Convención, *Vid*. OEA, *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos*, Secretaría General, CIDH, Washington, OEA/Ser. L/V/II 50 doc. 6. 1 de julio de 1980, original: español, pp. 31-61.
5. Sobre el texto del Reglamento, *Vid*. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual a la Asamblea General*, Anexo II, OEA/2-3. 73/80, 5 de octubre de 1980, pp. 27-44.

copias de ella a cualesquiera Estados a quienes pueda concernir el asunto, así como al Secretario General de la OEA para su envío a los órganos mencionados en el artículo 64.1. de la Convención. El informará igualmente a los ya mencionados y a la Comisión (Interamericana de Derechos Humanos) que la Corte está preparada para recibir dentro de un límite de tiempo fijado por el Presidente (de la Corte), sus observaciones escritas. Estas observaciones u otros documentos relevantes deberán ser registrados en la Secretaría con cuarenta copias y se transmitirán a la Comisión, a los Estados y a los otros cuerpos mencionados en el artículo 64.1. de la Convención”⁶.

El ordinal 2º de la misma norma reglamentaria añade que:

“Una vez concluidos los procedimientos escritos, la Corte decidirá sobre la realización de los procedimientos orales y dispondrá sobre el orden de presentación y el límite de tiempo en las audiencias”⁷.

Sin embargo, según lo contempla el artículo 53 del Reglamento,

“cuando las circunstancias lo requieran, la Corte puede aplicar cualquiera de las disposiciones que regulan el proceso contencioso a las opiniones consultivas”.

Cuando la Corte complete sus deliberaciones, adoptará su opinión consultiva, la que será leída públicamente como lo ordena el ya citado artículo 54.

Solicitud del Gobierno del Perú

Ha sido remitida en los términos que siguen:

“Señor Secretario Ejecutivo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El Gobierno del Perú, en su condición de Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos y en uso de la potestad que le otorga el artículo 64º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se permite solicitar opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación de dicha Convención.

En conformidad con lo establecido en el artículo 49º del Reglamento adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸, el Gobierno del Perú formula su petición de opinión consultiva en los términos siguientes:

I

Indicación de las disposiciones que deben ser interpretadas y preguntas específicas sobre las cuales se busca la opinión de la Corte

La disposición sobre la que se solicita la interpretación es, precisamente, el artículo 64º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque dicho dispositivo, al crear la competencia consultiva de la Corte, no la ha limitado a la interpretación de la Convención en sí misma, sino que expresamente la ha extendido a la facultad de interpretación “de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. El Gobierno del Perú se ve en el caso de recurrir al ilustrado criterio de la Corte porque desea saber el verdadero significado de esa frase y porque considera que clarificar y establecer los alcances de tal disposición es conveniente para el adecuado funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Por lo tanto, la consulta que el Gobierno del Perú formula a la Corte Interamericana de Derechos Humanos es, concretamente, la siguiente::

6. Lo señalado entre paréntesis es nuestro.

7. De conformidad con el artículo 54.1. del Reglamento, las audiencias serán públicas.

Cómo debe ser interpretada la frase: "o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos".

En relación con dicho tema, el Gobierno peruano solicita que la consulta abuelva las siguientes preguntas específicas:

Esa frase se refiere y comprende:

- a) ¿Solamente los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del Sistema Interamericano?; o
- b) Los tratados concluidos únicamente entre Estados americanos, o sea que la referencia está limitada a los tratados en que son partes exclusivamente Estados americanos; o
- c) ¿Todos los tratados en los que uno o más Estados americanos sean partes?

II

Consideraciones que originan la consulta

Como se ha dicho en la introducción de esta solicitud, la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la solicita el Gobierno del Perú en su condición de Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos y en uso de la facultad que le otorga el artículo 64º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Gobierno estima que la redacción de la frase "o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos" incluido en dicho artículo 64º, genera dudas razonables sobre los alcances de la competencia consultiva de la Corte.

El Gobierno del Perú está consciente de la importancia que la Convención ha querido conceder a esta competencia consultiva de la Corte y estima que la más pronta interpretación de sus alcances puede facilitar la utilización de la misma por parte de los Estados miembros, en beneficio del afianzamiento del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.

III

Designación del agente del Gobierno del Perú

El Gobierno del Perú designa como su agente en los trámites o actuaciones que origine la presente solicitud al excelentísimo señor Embajador Plenipotenciario del Perú ante el Gobierno de Costa Rica, don Bernardo Roca Rey, y señala como su domicilio el local de las oficinas de la Embajada del Perú en la ciudad de San José de Costa Rica, donde se recibirán las notificaciones, citaciones y comunicaciones del presente procedimiento.

En conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Estatuto y Reglamento de la Corte Interamericana

-
8. Artículo 49: "1. La petición para una opinión consultiva establecida en el Artículo 64.1. de la Convención debe ser formulada por medio de una solicitud que comprenderá las preguntas específicas sobre las cuales se busca la opinión de la Corte.
2. Si la interpretación de la Convención es pedida por:
 - a. un Estado miembro —la solicitud debe indicar las disposiciones que deben ser interpretadas, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del agente del solicitante.
 - b. un órgano de la OEA —la solicitud debe indicar las disposiciones que deben ser interpretadas, cómo la consulta se refiere a su esfera de competencia, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de sus delegados".

de Derechos Humanos, sírvase usted, señor Secretario Ejecutivo, dar a esta solicitud el trámite que corresponde.

p. el Gobierno del Perú
Javier Arias Stella
 Ministro de Relaciones Exteriores”.

Petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Ha sido expuesta de la manera que se transcribe:

“Sr. Charles Moyer
 Corte Interamericana Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su condición de órgano al cual la Carta de la Organización de los Estados Americanos le atribuye la función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, en uso de la potestad que le otorga el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se permite solicitar a esa ilustre Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva acerca de la interpretación de dos artículos de la Convención.

En los términos del artículo 49.2.b” del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos presenta su petición de opinión consultiva en los siguientes párrafos:

A. Disposiciones que deben ser interpretadas

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que las disposiciones sobre las cuales solicita opinión consultiva son los artículos 74, párrafo 2 en su parte final y 75 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La primera de esas disposiciones señala:

“Respecto a todo otro Estado que la ratifique o adhiera a ella ulteriormente, la Convención entrará en vigor en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión”.

Por su parte, el artículo 75 establece:

“Esta Convención sólo puede ser objeto de reservas conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969”.

Es precisamente con referencia a estas dos disposiciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desea formular su petición de opinión consultiva en los siguientes términos: desde qué momento se entiende que un Estado es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al ratificar o adherir a dicha Convención con una o más reservas o al cumplirse el término previsto en el artículo 20 de la Convención de Viena¹⁰.

9. *Vid* nota anterior.

10. Artículo 20.5: “...a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerará que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando éste no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última es posterior”.

B. *La consulta se refiere a la esfera de competencia de la Comisión*

Es bien claro que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad a lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 33¹¹, es uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención.

De acuerdo con el artículo 41.1, la Comisión puede actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 a 51 de esta Convención¹².

Asimismo, los artículos 1¹³, 19¹⁴ y 20¹⁵ del Estatuto contemplan una clara distinción, a los efectos de las peticiones y comunicaciones que recibe la Comisión, entre los Estados Partes de la Convención y aquellos que no lo son.

En tal sentido es de la mayor importancia e interés esta consulta, puesto que de conformidad con la Convención, y el Estatuto de la Comisión, su aclaración tendría relevancia para la aplicación de los procedimientos relativos al trámite de peticiones individuales y otras comunicaciones, frente a Estados Partes y no Partes en la Convención como quedó estipulado en el Estatuto de la CIDH.

C. *Consideraciones que origina la consulta*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicita esta opinión consultiva, como se señaló anteriormente, en su condición de uno de los órganos establecidos por la propia Convención para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención y en uso de la facultad que se le otorga como uno de los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, según lo establecido en los artículos 33 y 64, respectivamente, de la citada Convención.

Por ejemplo, Barbados, el 5 de noviembre de 1981, depositó su instrumento de ratificación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos formulando reservas a la Convención.

La Secretaría General de la OEA, como depositaria de la Convención y sobre la base del artículo 75 en relación a los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969¹⁶, ha considerado que Barbados no es Estado Parte del Pacto, mientras no transcurra un año desde la fecha en que otros Estados Partes de la Convención hayan recibido la notificación de

11. Artículo 33: "Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención.
 - a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
 - b) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte".
12. La solicitud emplea exactamente los términos del artículo 41.1.f. de la Convención.
13. Artículo 1.2. del Estatuto de la Comisión: "Para los fines de este Estatuto, por derechos humanos se entienden:
 - a) Los definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos en relación a los Estados Partes en la misma.
 - b) Los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación a los demás Estados Miembros" (de la OEA).
Sobre el texto del Estatuto y de la Declaración aludida, *Vid, Manual de Normas vigentes ...*, *op. cit.*, pp. 101-108 y 21-27, respectivamente.
14. El artículo 19, en su letra a), reitera lo dicho en el artículo 41.1.f. de la Convención.
15. El artículo 20.b., indica que la Comisión puede examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponibles, dirigirse a los Gobiernos a fin de obtener informaciones y formularles recomendaciones.
16. Tales artículos conforman toda la Sección 2 de la Parte II de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados. La Sección se denomina precisamente "Reservas".

las correspondientes reservas o hayan expresamente manifestado su consentimiento en obligarse por el Tratado con respecto a los reservantes.

Del artículo 75 antes mencionado resulta importante determinar con certeza si el régimen jurídico aplicable a las reservas —esto es, las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados— modifican el artículo 74 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a que la Convención entraría en vigor en una fecha diferente a la indicada en ese artículo.

Desde el punto de vista práctico, como quedó señalado anteriormente, para la Comisión es necesario precisar cuáles son los Estados Partes en la Convención, definiendo así el régimen aplicable.

Por lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la interpretación y absolución de la presente solicitud de opinión consultiva redundará en beneficio del Sistema de Protección Internacional de los Derechos Humanos creado por el Pacto de San José de Costa Rica.

D. Nombre y dirección de los delegados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos designa como sus delegados para todos los efectos que genera la presente solicitud a su Presidente, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra; su Primer Vicepresidente, Lic. César Sepúlveda; y su Segundo Vicepresidente, Lic. Luis Demetrio Tinoco Castro, quienes podrán actuar conjunta o separadamente y señala como su dirección para notificaciones, citaciones, comunicaciones y demás las oficinas de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, ubicada en la ciudad de Washington, 19th and Constitution Ave., N.W., Washington, D.C. 20006 USA.

*Vargas Carreño,
Secretario Ejecutivo”.*

Importancia para Venezuela

Las peticiones transcritas, así como las resoluciones que sobre ellas recaigan, son importantes para Venezuela en tanto miembro del Sistema Interamericano. Pero, además, ellas interesan en especial al país, entre otras, por las razones que se indican:

a) En cuanto a la solicitud del Perú, toda vez que Venezuela no sólo ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino también otros instrumentos jurídicos internacionales concernientes a los derechos humanos y que escapan al ámbito del Sistema Interamericano¹⁷; y

b) En cuanto a la petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, habida cuenta que Venezuela no ha ratificado la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la que, empero, en virtud del artículo 75 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, le es aplicable en lo que respecta las reservas formuladas a este último tratado.

17. Ej.: Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

BIBLIOGRAFIA

Revistas

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO Nº 75, Ed. Montecorvo, Madrid, octubre-diciembre, 1981.

Jesús GONZALEZ PEREZ, *La suspensión del otorgamiento de licencias, en el Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre*; pp. 13-32.

El autor ofrece un análisis de la regulación referida a la medida cautelar que puede adoptar la Administración Urbanística, consistente en la suspensión temporal del otorgamiento de licencias urbanísticas.

Se ofrece una aproximación comparativa entre el régimen anterior al Decreto Ley 16/1981 de 16 de octubre de 1981, y el nuevo régimen establecido mediante este acto detallando las diversas hipótesis en las cuales procede la aplicación del mismo, así como los requisitos exigidos para la legalidad de su puesta en práctica.

El estudio, además de presentar un minucioso análisis del Decreto, se refuerza con abundante referencia jurisprudencial sobre la materia, lo que permite un conocimiento bastante sustancioso de la institución.

Antel ORTEGA GARCIA, *Utilización urbanística del suelo no urbanizable*, pp. 33-62.

La lectura del estudio permite constatar una vez más lo complejo, intrincado, y en ocasiones contradictorio de las disposiciones conformadoras el régimen urbanístico español.

Disposiciones contenidas en normas de rango legal, que van a niveles de detalle superiores a los usualmente contenidos a nivel de un plan o proyecto de obra específico; clasificaciones y subclasificaciones que conllevan confusión y aportan complejidad artificial y por ende nociva al tratamiento de los asuntos; proliferación de instrumentos jurídicos de diferente rango y alcance, como consecuencia de la intención de abarcar todos los supuestos de manera específica y concreta, y de llegar a los niveles de detalle más insignificantes, dentro de una visión de conjunto.

En síntesis, el tema tratado, como lo indica el título, hace referencia a una real contradicción permitida (y hasta auspiciada, podría decirse), por la propia regulación, probablemente derivada de una insuficiente conciencia de lo que ya su propia regulación ha consagrado: el urbanismo como una función pública, y no como el ejercicio de un atributo del derecho de propiedad.

Angel MINGO DE MIGUEL, *El derecho a indemnización y la aplicabilidad del artículo 87.2 del texto refundido de la Ley del Suelo ante la mutación del planteamiento metropolitano de Madrid*, pp. 63-78.

La revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Madrid suscita la confrontación de diversas aproximaciones a la normativa vigente sobre la materia, lo cual genera la necesaria interpretación de las disposiciones aplicables y, en concreto, lo referente a la problemática que plantea el artículo 87.2 del texto refundido de la Ley del Suelo.

En torno al tema surgen interesantes planteamientos dirigidos a aclarar aspectos de competencias municipales, y procedencia del régimen indemnizatorio previsto en la disposición aludida.

En este orden de ideas se destacan las consideraciones que aporta el autor en cuanto a la configuración de las indemnizaciones causadas por el nuevo ordenamiento resultante del cambio en los planes vigentes, principalmente en lo relativo

al reconocimiento de intereses patrimoniales afectados por el nuevo plan, y a la alteración del derecho a edificar por la modificación del plan.

Leopoldo TOLIVAR ALAS, *Rentabilidad, autonomía económica y equidad en la ejecución de polígonos o unidades de actuación*, pp. 79-95.

El autor se detiene en el análisis de los diferentes aspectos (económicos, técnicos, jurídicos, sociales), que rodean lo que se ha venido denominando "ejecución del urbanismo", para referirse a las actuaciones dirigidas a producir materialmente áreas urbanizadas.

Dentro de esta línea de pensamiento se ofrece la comparación en lo que a exigencias de carácter jurídico toca, entre los medios o formas de ejecución del urbanismo que regula la Ley del Suelo de manera diversa, como lo son la Ejecución de Polígonos y las Unidades de actuación.

Toca igualmente el autor lo relativo a los procedimientos establecidos para la modificación de las cargas resultantes de la aplicación de un sistema de actuación concreto, para cerrar con una referencia al efecto que el nuevo diseño del Estado con la incorporación de los Territorios Autónomos y sus atribuciones generan sobre la materia.

Armando Rodríguez García

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 214, abril-junio 1982, año XLI.

Aurelio GUAITA, *El territorio valenciano: Sus límites y divisiones*, pp. 209-238.

Con motivo de la aprobación por el Congreso de Diputados español (28 abril 82) del proyecto de Estatuto de Autonomía de Valencia, en este estudio se expone una serie de datos históricos, demográficos, económicos y político-territoriales sobre el antiguo Reino de Valencia, en camino de convertirse en otra Comunidad Autónoma española.

Andrés MOREY, *El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los entes territoriales por el Estado*, pp. 239-272.

La Constitución española de 1978 produjo un cambio sustancial en el modelo de Estado que, de centralizado, pasó a ser un "Estado de las Autonomías", no sólo de las Comunidades Autónomas sino también de la provincia y el municipio. Ese cambio de conceptos lleva implícito un cambio en las formas y procedimientos, que debe ser desarrollado por las leyes. El gran problema radica en la necesidad de combinar ese sentido autonómico con el sentido, también constitucional, de la unidad de España.

Es dentro de ese doble juego de respeto a la diversidad y libertad de autogobierno y de afirmación de la unidad, como el autor examina una técnica que considera fundamental en el tema: el control de la legalidad de la actuación de los entes autonómicos. De una manera muy interesante y cuidadosa, se examina aquí este control (y en especial una de las formas como tradicionalmente se había venido manifestando el mismo: la facultad de suspensión de los actos de los entes territoriales), haciéndose referencia a la legislación anterior a la Constitución, a las nuevas disposiciones de ésta, a leyes y reglamentos aparecidos con posterioridad y a decisiones jurisprudenciales al respecto.

José Ramón RODRIGUEZ-SABUGO FERNANDEZ, *Ordenanzas y Reglamentos, y límites de los mismos en la Administración Local*, pp. 273-296.

Partiendo de las diferentes clasificaciones generales de los reglamentos y de la aplicabilidad de las mismas en la Administración Local española, el autor examina especialmente algunos tipos concretos, en particular los planes u ordenanzas urbanísticas y los reglamentos delegados y del régimen de carta. Luego, con profusión de citas doctrinales, se refiere al tema de las Ordenanzas como eventual fuente de Derecho Civil y al de los límites del poder de ordenanza, dentro de los cuales señala a los Principios Generales del Derecho, además de los límites de carácter formal y de la pretendida limitación en relación a las actividades estrictamente privadas.

Bartomeu COLOM PASTOR, *La preautonomía de las Islas Baleares y el futuro de los órganos provinciales locales en las Comunidades Autónomas uniprovinciales*, pp. 299-318.

Luego de apuntar brevemente las notas comunes a los diferentes procesos de instauración de entes preautonómicos en España, en esta crónica se examina el Decreto-Ley de 1978 que regula el ente preautonómico de las Baleares y se exponen las claves para entender dicho texto. Finalmente, se aborda un problema de interés más general: el del posible futuro de los órganos provinciales en las Comunidades Autónomas constituidas por una sola provincia.

Jurisprudencia

En la parte destinada a comentarios monográficos, aparece el siguiente:

— Nemesio RODRIGUEZ MORO, *Los bienes comunales tienen como titular al respectivo Municipio, sin que pueda atribuirse tal titularidad a una Junta Vecinal administradora de los mismos*, pp. 347-358.

Dentro de las reseñas de sentencias, se incluyen extractos jurisprudenciales sobre:

- Actos administrativos: nulidad y anulabilidad (p. 360).
- Aguas: Ordenanza que interviene el derecho de los propietarios de los fondos (p. 361).
- Bienes: recuperación administrativa (pp. 361-362).
- Contratos administrativos: falta de consignación para la obra (p. 362).
- Expropiación: justiprecio y pérdida de valor de la moneda; mora de la Administración en fijar el justiprecio (pp. 363-364).
- Hacienda local: valoración en el arbitrio de plusvalía (pp. 365-366).
- Contencioso administrativo: nulidad de actuaciones (p. 366).
- Procedimiento administrativo: *reformatio in peius* en el recurso de reposición; retraso en tramitación del expediente (pp. 366-367).
- Policía municipal: caducidad y naturaleza de licencia de obras; limitaciones al derecho a edificar (pp. 368-369).
- Urbanismo: registro de solares de edificación forzosa; razón de ser de la cesión de viales; estudios de detalle; Plan que modifica las zonas verdes de Plan anterior; naturaleza de los proyectos de urbanización (pp. 370-373).

Gustavo Urdaneta Troconis

CIVITAS - REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Madrid, Nº 31, octubre-diciembre 1981.

Luis MORELL OCAÑA, *La provincia en la configuración y ordenación territorial de las Comunidades Autónomas*, pp. 613-630.

Este trabajo no se limita al concreto tema de su título sino que parte de la explicación de la centralización como característica del Estado contemporáneo —el español, en particular—, esbozando los principales hitos de la evolución histórica centralizadora y sus consecuencias: la exageración de la función de capitalidad, la difuminación insitucional de la periferia y la limitación de la capacidad integradora del Estado-organización. Luego se refiere al actual proceso de creación del Estado de las autonomías territoriales, intentando evidenciar los diferentes agentes impulsores de esta evolución, así como los problemas estructurales de las Comunidades Autónomas, dentro de los cuales toca el referente a las relaciones entre estos nuevos entes y las estructuras provinciales preexistentes.

Juan Alfonso SANTAMARIA PASTOR, *Ante la reforma de las funciones del Tribunal de Cuentas*, pp. 631-646.

El Tribunal de Cuentas español (equivalente no idéntico de nuestra Contraloría General de la República) se encuentra en un momento histórico crucial, que impone una reforma en el sistema de control del gasto público. En este trabajo no se pretende realizar un examen analítico de las funciones del Tribunal sino un balance de sus perspectivas competenciales de cara al futuro, en un momento en que es imprescindible repensar a fondo el papel de la institución. La reforma —según el autor— debe plantarse como la búsqueda de un nuevo equilibrio en las funciones a desarrollar por el Tribunal, búsqueda que va a moverse en torno a 4 alternativas; las dos primeras se refieren al objeto material de su actuación (qué hacer): función fiscalizadora —función jurisdiccional y control de legalidad—, control de eficacia; y las otras dos, al método o forma de actuación (cómo hacerlo): concentración —desconcentración y dependencia—, independencia funcional. El desarrollo de las cuatro alternativas es el objeto de este trabajo.

Alfonso PEREZ MORENO, *La institucionalización de la participación de los consumidores en el control de la calidad de los alimentos*, pp. 647-651.

La afirmación de la necesidad de facilitar y potenciar la participación de los ciudadanos como instrumento para mejorar la gestión de los intereses colectivos, e incluso para construir una democracia sustantiva, puede estimarse generalmente asumida. En este corto trabajo se señala que, a pesar de que la Constitución española ha consagrado reiteradamente la aspiración participativa, existen muchas trabas para la determinación de los cauces y mecanismos para realizarla. Luego de mencionar las principales dificultades para la institucionalización de la participación en el caso especial de los consumidores, se examina una posible vía: el uso de la figura de los "consejos regionales" (en base a la experiencia positiva de los Consejos Regionales de Denominaciones de Origen, más concentrados sobre la producción y la oferta de productos), como entes instrumentales para la defensa de la autenticidad y calidad de los alimentos.

Antonio EMBID IRUJO, *El contenido del derecho a la educación*, pp. 653-681.

La proclamación en una Constitución de un derecho fundamental es un hecho jurídico y político trascendental; pero, para que la misma alcance efectividad, ese

derecho debe tener unos contornos precisos, un contenido definible en referencia a situaciones reales. En este trabajo se aborda el empeño de determinar el contenido del derecho a la educación, proclamado en la Constitución española de 1978; empeño arriesgado, tanto por la índole de los temas que es necesario considerar, como por lo reciente de la normativa legal y reglamentaria que desarrolla tal derecho constitucional.

Luego de unas interesantes consideraciones teóricas sobre la importancia de la determinación de su contenido y sobre su verdadero carácter, frente a los demás derechos constitucionales (derecho ubicado en el "supremo rango constitucional"; pretendida dualidad libertades públicas-derechos sociales...), el autor sistematiza la normativa vigente y los escasos pronunciamientos jurisprudenciales, obteniendo así los elementos básicos del contenido de este derecho (derecho a cursar la enseñanza básica, derecho al acceso a los centros de enseñanza, etc.), los cuales analiza sucesivamente; y termina exponiendo algunos elementos que constituyen "los contenidos más problemáticos" de este derecho: derecho a la ayuda financiera, libertad de elección del centro de enseñanza, derecho a elegir la formación religiosa.

Leopoldo TOLIVAR ALAS, *Renovación legislativa y Consejo de Estado*, pp. 683-694.

Dentro de las materias cuya regulación necesita ser revisada en España a raíz de la nueva Constitución del 78 está la del Consejo de Estado y, más globalmente, el contencioso administrativo. En este artículo se advierte sobre la necesidad de asumir esta renovación con una perspectiva global y coherente, idea dentro de la cual se examinan algunos aspectos importantes de las funciones del Consejo de Estado y, particularmente, en lo relacionado con la nueva realidad autonómica de las entidades territoriales españolas. Dicho examen —aunque intenta hacerse a la luz de consideraciones teóricas, de interés para cualquier ordenamiento jurídico— está demasiado referido a disposiciones concretas del ordenamiento positivo español.

Jurisprudencia

En la sección de comentarios jurisprudenciales figuran los siguientes:

— Francisco SOSA WAGNER, *Las "retenciones de haberes" y huelgas de funcionarios públicos*, pp. 697-700.

— Fernando SAINZ MORENO, *Autonomía local y legitimación para recurrir*, pp. 701-705.

— Fernando SAINZ MORENO, *Algunos efectos de la elaboración de la Constitución*, pp. 706-708.

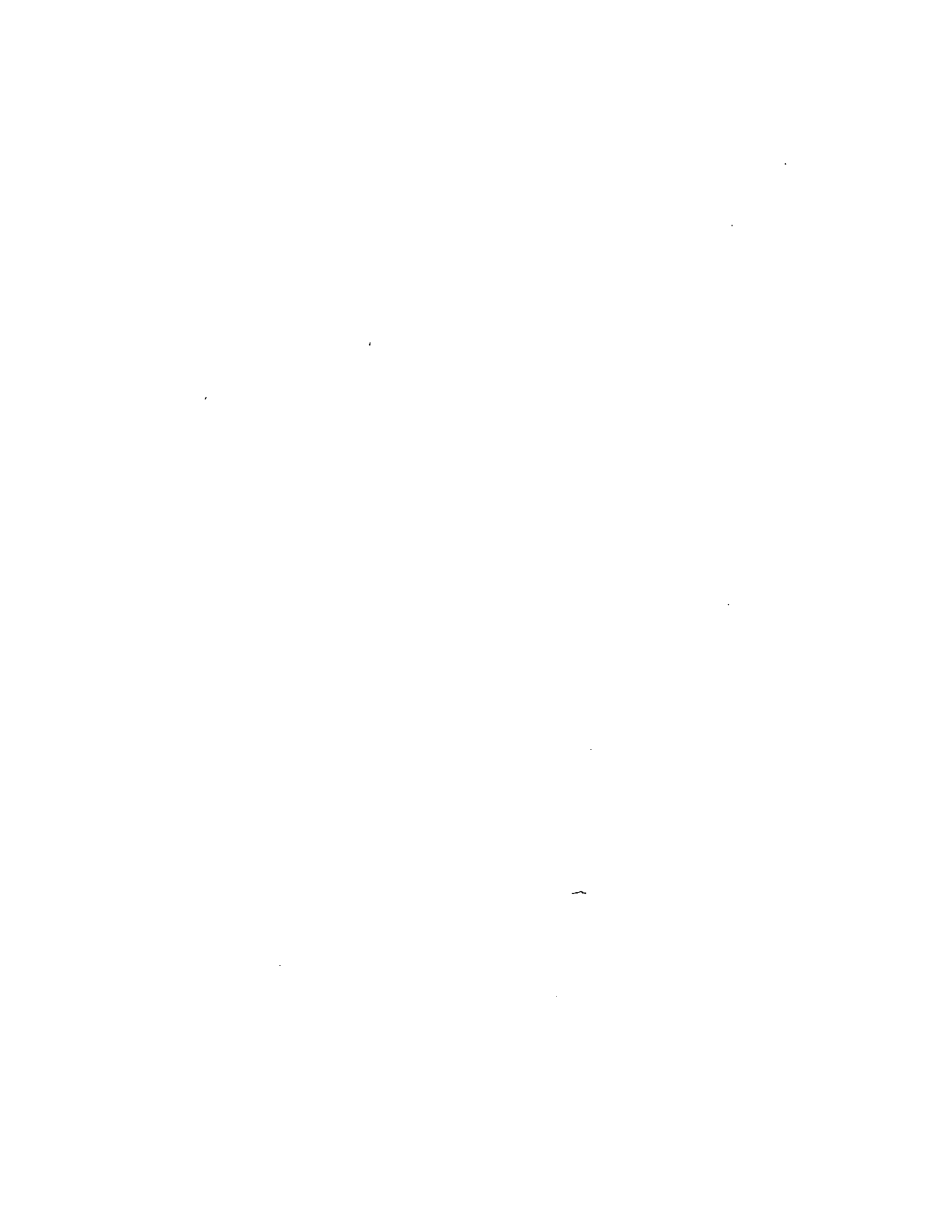
— Eduardo COCA VITA, *La sentencia del Tribunal Constitucional de 28-7-81 y su alcance para otras leyes de transferencias de competencias provinciales*, pp. 709-714.

— Francisco LOPEZ MENUDO, *La irretroactividad de las leyes en la Constitución de 1978*, pp. 718-728.

— Bartomen COLOM PASTOR, *La exigencia de motivación en la denegación de los certificados de buena conducta*, pp. 729-738.

— Pedro GONZALEZ SALINAS, *La interposición de la reclamación económico-administrativa y la presentación del documento acreditativo de la representación*, pp. 739-743.

Gustavo Urdaneta Troconis



EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, JUNIO 1983

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANSO, Hildegard
El Procedimiento administrativo (agotado), 1976, 179 pp.
2ª Edición aumentada (en prensa)
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales, 1977, 214 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973), 1977, 240 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 MUCI ABRAHAM, José
Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico) (agotado), 1978, 253 pp.
- 5 MUCI ABRAHAM, José
Estudios de derecho cambiario (agotado), 1978, 624 pp.
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El menor en el mundo de su ley, 1979, 651 pp. Bs. 100 US\$ 24
- 7 MORALES PAUL, Isidro
Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración, 1980, 341 pp. Bs. 80 US\$ 20
- 7 bis BREWER-CARIAS, Allan R.
Urbanismo y Propiedad Privada, 1980, 632 pp. Bs. 140 US\$ 33
- 8 QUINTANA MATOS, Armida
La carrera administrativa, 1980, 720 pp. (edición encuadernada) Bs. 180 US\$ 40
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela, 2ª Ed. (agotado), 1981, 342 pp.
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANSO, Hildegard;
BREWER-CARIAS, Allan R.
Contencioso-Administrativo en Venezuela (agotado), 1981, 178 pp.
- 11 ACEDO PAYAREZ, Germán
Derecho Tributario Municipal Venezolano (agotado), 1982, 215 pp.,
2ª Ed. (en prensa)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal Civil, 1981, 208 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 120 US\$ 30
- 14 HUNG VAILLANT, Francisco
Sociedades (agotado), 1981, 272 pp.
- 15 DE PEDRO, Antonio
Realidad y perspectiva de la función pública venezolana, 1982, 186 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.
*El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos
Administrativos*, 1982, 464 pp. Bs. 140 US\$ 33
Edición encuadernada Bs. 160 US\$ 40
- 17 HUNG VAILLANT, Francisco
La regulación de la actividad publicitaria, 1982, 168 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 18 GONZALEZ BERTI, Luis
La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana, 1982, 278 pp. Bs. 80 US\$ 20
- 19 FUENMAYOR ESPINA, Alejandro
Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión, 1982, 374 pp. Bs. 120 US\$ 30
- 20 SOSA RODRIGUEZ, Carlos
Las relaciones internacionales como disciplina académica autónoma,
1983, 246 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 21 VILORIA, Enrique
Petróleos de Venezuela, 1983, 180 pp. Bs. 70 US\$ 17
- 22 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (en prensa)

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed)
Democracia y reforma del Estado, 1978, 669 pp. Bs. 100 US\$ 24

III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Fundamentos de la Administración Pública, Tomo I (agotado), 1980, 386 pp.

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (b), Sebastián
Manual de derecho romano (agotado). 1978, 315 pp.,
2ª Ed. aumentada (en prensa)
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano I., Vol. I, 630 pp.
(en prensa) Vol. II, 477 pp. Vol. III, 431 pp. 1978 Bs. 240 US\$ 57

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas.
El caso de Caracas, 1978, 189 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana
(agotado) 1ª Ed. 1978 - 2ª Ed. (agotado). 1980, 133 pp.

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre (agotado), 1976,
133 pp.
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria (agotado), 1976, 76 pp.
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15 US\$ 4
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y
BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la
contaminación*, 1977, 245 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y
medios de acción*, 1977, 110 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 8 SANSO, Benito
*Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro
en Venezuela* (agotado). 1977, 135 pp.
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (agotado),
1978, 210 pp.
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera (agotado), 1978, 274 pp.
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos (agotado), 1979, 214 pp.
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio (agotado), 1978, 92 pp.
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela (agotado),
1978, 137 pp.
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. Bs. 25 US\$ 6

- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados (agotado), 1979, 292 pp.
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 17 VAN GRONINKEN, Karin
Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45 US\$ 11
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.
La defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 40 US\$ 10

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 3 CHIOSSONE, Tullio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 4 LEU, Hans-Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 5 COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho, Crisis y Renovación 1982, 146 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 6 BARRAGAN, Julia
Hipótesis Metodológicas (en prensa)

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria* (agotado), 1980, 64 pp.

IX. EDICIONES CONJUNTAS

A. CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública, 1ª Ed. 1979; 2ª Ed. 1983, 246 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 2 REY, Juan Carlos
Ensayos de teoría política, 1980, 339 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 3 REY, Juan Carlos
Problemas socio-políticos de América Latina, 1980, 344 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela, 1981, 236 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 5 ESSENFELD DE BREUER, Senta
La cara oculta del desarrollo, 1982, 93 pp. Bs. 30 US\$ 7

B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- 1 RONDON DE SANSO, Hildegard
Teoría de la Actividad Administrativa, 1981, 336 pp. Bs. 90 US\$ 21

C. CON LA EDITORIAL GROUZ, MADRID

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R. y BURGUEÑO A. Gregorio.
Legislación Venezolana 1978, Madrid-Caracas 1982, 1.398 pp. Bs. 450 US\$ 105
Legislación Venezolana 1979, Madrid-Caracas 1982, 968 pp. Bs. 450 US\$ 105
Legislación Venezolana 1980, Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. Bs. 450 US\$ 105
Legislación Venezolana 1981, Madrid-Caracas 1982, 1.166 pp. Bs. 450 US\$ 105

D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Instituciones Políticas y Constitucionales (agotado), 1982, 713 pp.

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- 1 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta y Allan R. Brewer-Carías) (agotado), 1ª Ed. 1981 - 2ª Ed. (agotado), 1982, 172 pp.
- 2 *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público* (Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim, Manuel Rachadel), 1983, 255 pp. Bs. 60 US\$ 14

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

- AÑO 1980
- Revista N° 1*, enero-marzo (agotada), 210 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 2*, abril-junio (agotada), 222 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 3*, julio-septiembre, 218 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 4*, octubre-diciembre, 214 pp. Bs. 55 US\$ 14
- AÑO 1981
- Revista N° 5*, enero-marzo, 221 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 6*, abril-junio, 222 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 7*, julio-septiembre, 220 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 8*, octubre-diciembre, 206 pp. Bs. 55 US\$ 14
- AÑO 1982
- Revista N° 9*, enero-marzo, 225 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 10*, abril-junio, 220 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 11*, julio-septiembre, 227 pp. Bs. 55 US\$ 14
 - Revista N° 12*, octubre-diciembre, 224 pp. Bs. 55 US\$ 14
- AÑO 1983
- Revista N° 13*, enero-marzo, 223 pp. Bs. 50 US\$ 12
 - Revistas N° 14, 15 y 16* (en prensa)
- Suscripción a la *Revista*: Por un año (4 números) Bs. 200 US\$ 55
Suscripción a la *Revista*: Por dos años (8 números) Bs. 400 US\$ 110

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

- AÑO 1981
- Revista N° 0*, 197 pp. Bs. 50 US\$ 12
- AÑO 1982
- Revista N° 1*, enero-junio, 200 pp. Bs. 50 US\$ 12

XIII. En distribución:

- BREWER-CARIAS, Allan R.
JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-74 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO
- TOMO IV. *La Jurisdicción Constitucional*, 1977, 324 pp. Bs. 75 US\$ 18
 - TOMO V. *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*
 - Vol. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación
 - Vol. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp. Bs. 180 US\$ 42
 - TOMO VI. *Propiedad y Expropiación*. 1979, 689 pp. Bs. 140 US\$ 33
- BREWER-CARIAS, Allan R.
Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, 4ª Reedicción, 1982, 475 pp. Bs. 100 US\$ 24