

revista
de
derecho
público

Nº 14

Abril-Junio 1983

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Naturaleza de los Planes de Desarrollo Urbano y el Registro Inmobiliario*, por Raúl ARRIETA C. 5
- La Inmunidad de Jurisdicción en los Contratos de Interés Público*, por Isabel BOSCAN DE RUESTA 23
- La procedencia de los interdictos frente a la actividad de la Administración*, por Pedro Miguel REYES S. 47
- Las formas jurídicas de las empresas públicas*, por Enrique VILORIA V. 57

Comentarios Monográficos

- Recursos administrativos en propiedad industrial*, por Víctor BENTATA 73
- Catálogo de los derechos del accionista según la Legislación Mercantil y de la de Mercado de Capitales*, por José MUCI-ABRAHAM 78
- Las facultades de control e investigación del Congreso Venezolano*, por Orlando TOVAR TAMAYO 83

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo trimestre de 1983*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 91

Comentarios Legislativos

- Comentarios a la Enmienda Constitucional Nº 2 de 1983*, por Allan R. BREWER-CARIAS 109
- Proceso evolutivo de creación y extinción de Institutos Autónomos*, por Jesús CABALLERO ORTIZ 116

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Segundo trimestre de 1983*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 151

Comentarios Jurisprudenciales

- Notificación del Procurador General de la República en los juicios contencioso-administrativos*, por Hildegard RONDON DE SANZO 211

BIBLIOGRAFIA

- Libros 217
Revistas 219
-

La Inmunidad de Jurisdicción en los Contratos de Interés Público *

Isabel Boscán de Ruesta
Profesora en la Universidad
Central de Venezuela

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA DERIVADA DEL PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION DE LOS ESTADOS
 1. Origen: *La Inmunidad Absoluta de Jurisdicción y de Ejecución*. 2. *Fundamento*. 3. *Evolución: La Inmunidad Relativa*. 4. *Criterio delimitador: Actos Jure Gestionis*. 5. *Críticas*. 6. *La evolución en Estados Unidos*. 7. *La situación en los Estados Latinoamericanos*. 8. *Los países Socialistas*. 9. *Tendencias Modernas: Convenios Internacionales y Leyes Nacionales sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados*. A. El Código de Bustamante. B. La Convención Europea sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados y su Protocolo Adicional de 1972. C. La Ley Americana: The Foreign Sovereign Immunity Act of 1976. D. La Ley Inglesa de 1978: La British Immunity Act of 1978. E. La Ley del Canadá de 1982: State Immunity Act of Canadá. F. Proyecto de Convención Interamericana sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados. 10. *Conclusiones*.
- III. LA INMUNIDAD DE JURISDICCION EN VENEZUELA EN LOS CONTRATOS DE INTERES PUBLICO. ORIGEN Y EVOLUCION CONSTITUCIONAL.
 1. *Primera Etapa 1893-1945: La Inmunidad Absoluta*. A. Constitución de 1893. B. Constitución de 1910. C. Constitución de 1904. D. Constitución de 1909. E. Constitución de 1914 y 1922. F. Constitución de 1925. G. Constituciones de 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945.
 2. *Segunda Etapa, Constitución de 1947 y 1961: La inmunidad Relativa*. A. Constitución de 1947. B. Constitución de 1961. 3. *Conclusiones*.
- IV. LA DOCTRINA VENEZOLANA SOBRE LA MATERIA
 1. *La doctrina venezolana sobre el concepto de contrato de interés público y contrato de interés nacional*. A. El contrato de interés nacional una especie de contrato de interés público. B. La expresión contrato de interés nacional no es coincidente con la de contrato de interés público. C. El contrato de interés público coincide con el contrato administrativo. D. Contrato de interés público determinado en función de la importancia, magnitud económica o sus consecuencias. E. Los contratos de interés público son los contratos celebrados con extranjeros. 2. *Los contratos de interés público excluidos de la aplicación del artículo 127 de la Constitución*. A. Los contratos del interés público que no admiten la cláusula de reserva de la Jurisdicción venezolana son los Tratados Internacionales. B. Los contratos de interés público que no admiten la cláusula de reserva son los contratos que la práctica internacional considera que no afectan la Soberanía. 3. *Algunas consideraciones sobre el problema*.
- V. CONCLUSIONES

* Texto de la conferencia dictada en la Contraloría General de la República, el 1 de marzo de 1983, en el Seminario "Jornadas de análisis sobre el estado actual de la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado".

I. INTRODUCCION

La Inmunidad de Jurisdicción es el privilegio de los Estados de no ser sometidos sin su consentimiento a los Tribunales de otro Estado.

El problema se plantea cuando ante un Tribunal de un Estado se presenta una demanda contra un Estado extranjero, o contra un organismo que le es dependiente, o cuando existe una pretensión de adoptar una medida coactiva contra bienes pertenecientes al Estado demandado, situados en el Estado del Foro, o en el territorio de otra Nación.

El problema además de su consideración por parte del derecho interno de cada país, se vincula tanto con el Derecho Internacional Público, por ser una de las partes implicadas un sujeto de Derecho Internacional, como con el Derecho Internacional Privado por tratarse de una excepción, en virtud de un elemento extranjero, de la Jurisdicción Nacional.

El tema de la Inmunidad de Jurisdicción ha adquirido una extraordinaria importancia, por la multiplicidad de relaciones establecidas entre Estados y personas o entidades privadas extranjeras, de diversas índole, y en particular de naturaleza comercial o industrial, o motivadas por necesidades estatales en materia financiera y tecnológica.

El estudio de la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados abarca diversas cuestiones tales como el alcance de este privilegio, su fundamentación, determinación de los sujetos que pueden invocarlos, etc.

Ahora bien, tomando en cuenta que el tema que se me ha asignado en este seminario se refiere a la problemática de la Inmunidad de Jurisdicción en los contratos de interés público en Venezuela, excluiré de nuestros análisis la Inmunidad de Jurisdicción en materia extracontractual, la de los jefes de Estado y de los agentes diplomáticos y otras materias que deberían ser objeto de un examen completo de los problemas que plantea este privilegio.

En todo caso se trata de un tema difícil y complejo en donde los elementos de juicio disponibles son escasos y poco desarrollados. La norma constitucional que hace referencia a este asunto no se caracteriza precisamente por su claridad; la doctrina nacional es divergente y la jurisprudencia casi inexistente.

Por otra parte, es un tema muy delicado porque atañe a una materia tan sensible como lo es la soberanía de los Estados.

Esta exposición comenzará con unas consideraciones generales acerca del origen, evolución, alcance y fundamentos de la institución, destacando las tendencias internacionales actuales en la materia (Primera Parte). Posteriormente me referiré al origen y evolución constitucional que este principio, aplicado a los contratos de interés público, ha experimentado en Venezuela; y, a continuación se examinará la doctrina venezolana en la materia (Tercera Parte). Finalizaré con algunas conclusiones.

II. PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA PROBLEMATICA DERIVADA DEL PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION DE LOS ESTADOS.

1. *Origen: La Inmunidad absoluta de Jurisdicción y de Ejecución*

El Estado Moderno, considerado como la forma de organización política que surge en Europa después del renacimiento y luego de la transformación del régimen feudal, fue, en su primera fase, un Estado Absoluto.

El Estado Absoluto se identificó con las Monarquías Absolutas en las cuales todo el poder estaba concentrado en una sola persona: el Rey quien lo ejercía en forma ilimitada. En el ejercicio de las atribuciones propias y plenas del absolutismo, el Monarca —o el Estado— era irresponsable, y por tanto insusceptible de ser sometido a jurisdicción alguna.

Frente al Estado Absoluto surge el Estado de Derecho, siendo la Revolución Francesa el hecho histórico que marca la transición de un sistema a otro.

En esta nueva etapa el Estado fue poco a poco siendo considerado como sujeto justiciable y la competencia de los Tribunales de Justicia comenzó a fundarse en la distinción de la actividad estatal: cuando el Estado obraba por vía de autoridad se estimaba que ejercía el Poder Público y por tanto no podía ser objeto de ninguna acción ante los Tribunales; pero cuando ejercía una actividad parecida a la desarrollada por los particulares, nada se oponía a que los Tribunales conocieran y decidieran los litigios surgidos con fundamento en ella. Esta distinción fue introducida por la doctrina alemana bajo el nombre de Estado-Fisco.

En el plano internacional, la Inmunidad de los Estados extranjeros no era sino una prolongación de aquella que gozaba el soberano local. En tal sentido, y bajo el peso de esta misma tradición, desde el siglo XVIII, se venía afirmando la tesis de la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados, en virtud del cual, un Estado Soberano no puede sin su consentimiento, ser juzgado por los tribunales de otro Estado Soberano.

Esta tesis tuvo inicialmente una consagración a nivel jurisprudencial y doctrinal, y luego la constitución y las leyes de casi todos los países han hecho de ella una norma tradicional.

2. *Fundamento*

En sus orígenes la Inmunidad de Jurisdicción se consideraba fundamentada en la independencia absoluta o igualdad de los Estados Soberanos, invocándose a menudo el clásico apotegma *Par in Parem non Habet Jurisdictionem*, que alude a la idea de que los Estados son pares entre sí por lo que ninguno puede entenderse sometido a los tribunales de otro de ellos.

En tal sentido bastaba que el demandado ante cualquier tribunal fuera un Estado extranjero para que —incluso de oficio— dicho tribunal declinara su competencia. En sus orígenes la Inmunidad de Jurisdicción se extendió a todas las manifestaciones de la actividad estatal.

Asimismo, cuando se producía una sentencia en contra de un Estado extranjero, haya o no consentido a ser juzgado, el Estado se encontraba protegido por un

segundo privilegio llamado *Inmunidad de Ejecución*, que le permitía sustrarse de los resultados de la decisión del juez a menos que hubiere renunciado a ese privilegio.

3. *Evolución. La Inmunidad Relativa*

Esta concepción absolutista de la Inmunidad de Jurisdicción fue evolucionando tanto por consideraciones de tipo práctico y de equidad como por el desarrollo de Derecho Internacional y la organización de la Comunidad Internacional. Hacia fines del Siglo XIX, la Inmunidad de Jurisdicción comenzó a sufrir limitaciones y restricciones.

La generalidad de los tribunales europeos comenzaron a descartar la Inmunidad de Jurisdicción en tres casos: en materia inmobiliaria, en materia de sucesiones y cuando el Estado extranjero era el demandante, pues en tal caso se consideraba que había renunciado a su inmunidad. Se produce así una evolución de la Inmunidad de Jurisdicción absoluta a la Inmunidad de Jurisdicción restrictiva o relativa.

La repercusión en el derecho internacional de la evolución del derecho interno de los Estados, que había experimentado un cambio de un Estado irresponsable hacia un Estado responsable, la multiplicidad de actividades asumidas por el Estado, sobre todo en el campo económico, después de la Primera Guerra Mundial, y la devaluación de la noción de independencia absoluta de los Estados en Derecho Internacional, son las razones señaladas por la doctrina como determinantes en la evolución hacia la inmunidad relativa.

4. *Criterio delimitador: Actos Jure Imperii y Actos Jure Gestionis*

El criterio delimitador radicaba en la distinción entre *Actos Jure Gestionis* y *Actos Imperii*. Lo que significa un traslado al ámbito internacional de la doctrina del Estado Fisco o del Estado Poder, como criterio limitativo de la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados. Pero la práctica jurisprudencial evidencia serias divergencias para calificar las mismas operaciones dentro de una categoría *Jure Imperii* o *Jure Gestionis*, por lo incierto del límite entre una y otra. Los resultados han sido distintos en operaciones similares tales como en caso de adquisición de municiones para un ejército, empréstitos públicos, arrendamientos de inmuebles para sedes de embajadas, etc.

5. *Críticas*

Por los elementos de incertidumbre que el criterio delimitador de la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados presenta, basado en la distinción entre actos de soberanía o de imperio y actos de gestión, éste ha sido objeto de fuertes críticas por parte de la doctrina.

El reproche fundamental reside en su falta de precisión ya que es difícil catalogar en dos partes la actividad del Estado, sobre todo si se tiene en cuenta que autoridad y gestión a menudo se penetran. Además se ha señalado que a falta de

un criterio internacionalmente aceptado para distinguir actividades soberanas de las no soberanas, la calificación queda a criterio de los tribunales, lo cual, como ya hemos destacado, ha permitido que se produzcan decisiones diversas en casos análogos.

También se ha observado que esta dificultad e imprecisión se acentúa porque para distinguir a los actos del Estado se utiliza a menudo como criterio, el fin (público o privado) perseguido, en lugar de tener en cuenta sólo la naturaleza del acto, es decir su apariencia, o el tipo al cual pertenece.

Sin embargo, pese a las críticas de la doctrina, los tribunales le han dado amplia aplicación a este criterio a efectos de negar o admitir la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados extranjeros, y a nivel de convenios internacionales y de recientes leyes promulgadas en ciertos países sobre Inmunidad de Jurisdicción Extranjera, se sigue utilizando la distinción, aunque la tendencia parece ser la de sustituir la expresión *Jure Imperii-Jure Gestionis*, por actos de naturaleza comercial, industrial o financiera, o por una lista o catálogo de materias respecto de las cuales los Estados tendrán o no tendrán derecho a invocar el privilegio.

6. *La evolución en Estados Unidos*

La evolución de la inmunidad absoluta a la inmunidad relativa sucedida en Europa, se observa también en los Estados Unidos de Norteamérica.

En este país, tradicionalmente se había sostenido un concepto rígido de la inmunidad de jurisdicción de los Estados extranjeros; al respecto existe importante jurisprudencia que evidencia que la tendencia de los tribunales norteamericanos era, que bastaba que el Estado extranjero invocara su inmunidad para que el respectivo tribunal declinara su competencia, siguiendo la sugerencia del Departamento de Estado que intervenía en esos casos, y que reiteradamente se pronunciaba por la inmunidad de jurisdicción del Estado en cuestión.

Sin embargo desde 1946, los tribunales norteamericanos tienden a restringir la inmunidad a los casos en que el asunto en litigio manifieste el ejercicio de funciones gubernamentales esenciales. Esta posición de la jurisprudencia se vio acogida y respaldada por la carta que el Juriconsulato del Departamento de Estado J. B. Tate envió en 1952 al Procurador General del Estado, y que doctrinariamente se considera la posición del gobierno norteamericano sobre la materia. En resumen, la Carte Tate señalaba que el Departamento de Estado iba a renunciar a recomendar la inmunidad absoluta en muchos casos, y destacaba que esa tesis de la inmunidad absoluta en la actualidad sólo era reconocida por el Reino Unido y por los Estados Socialistas. La evolución en los Estados Unidos culmina con la promulgación en 1976 de la Ley de Inmunidad de Jurisdicción de los Estados extranjeros, a la cual me referiré más adelante.

7. *La situación en los Estados Latinoamericanos*

En Latinoamérica prácticamente todas las Constituciones de los Estados contienen normas que consagran la Inmunidad de Jurisdicción de los respectivos Estados,

la mayoría concebida en términos de inmunidad absoluta, otros dando cabida a la inmunidad relativa. Sin embargo el Código de Bustamante suscrito por muchos de los países latinoamericanos consagra la inmunidad relativa de los Estados.

8. *Los Países Socialistas*

Con respecto a los países socialista, no dispuse de una información suficiente sobre el estado de la institución en ellos. Sin embargo, en la obra del Jurista Húngaro Szászy¹ se hace referencia a una serie de autores partidarios de la Inmunidad Absoluta y menciona varias disposiciones legales confirmando esa tesis entre las cuales señala las contenidas en el Código de Procedimiento de la U.R.S.S. del año 1961, y en el Act de Checoslovaquia Nº 97 de 1963.

No obstante, es de destacar que tanto la Unión Soviética como otros Estados Socialistas han suscrito acuerdos en los cuales no se admite oponer la inmunidad de jurisdicción cuando se actúa en actividad comercial. La U.R.S.S. ha venido progresivamente conviniendo mediante acuerdos o tratados, en someter a la Jurisdicción de Estados extranjeros, ciertas esferas concretas de actividades. En tal sentido resultan ilustrativos el Tratado de Comercio y Navegación celebrado con la República Popular China, firmado en Pekín el 1958; los tratados y acuerdos celebrados con Francia en 1951, con Dinamarca en 1964, con Finlandia en 1947, con Italia en 1948, con Austria en 1955, con Japón en 1957, con los Países Bajos en 1971, que demuestran la tendencia de admitir la inmunidad de jurisdicción relativa aunque su derecho interno disponga lo contrario. En todos estos tratados se han incluido cláusulas al estilo de las contenidas en el Tratado Franco-Soviético, que dispone que los tribunales franceses son competentes para conocer de litigios referentes a transacciones comerciales efectuadas por la Unión Soviética, aún cuando los agentes comerciales soviéticos gozasen de carácter diplomático.

9. *Tendencias Modernas: Convenios Internacionales y Leyes Nacionales sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados.*

La tendencia actual de los Estados es la de regular la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados en convenios internacionales o a promulgar leyes nacionales sobre la materia.

A. *El Código Bustamante*

Puede considerarse como un antecedente de esta tendencia. Aunque no se trate de un convenio internacional sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados,

1. *International Civil Procedure*, Sijhott, Leyden, 1967, citado por Manuel A. Vieira en "La Inmunidad de Jurisdicción de los Estados". Se trata de un artículo cuya copia encontramos en los documentos que sirvieron de base a la preparación del proyecto de la Convención Interamericana sobre la *Inmunidad de Jurisdicción de los Estados*; no aparece referencia de la obra en donde está publicada este artículo. Hemos seguido muy de cerca el texto del mismo para la preparación de la primera parte de la conferencia.

el Código de Derecho Internacional Privado conocido como Código de Bustamante, contiene normas que se refieren a esta materia. Se trata de cuatro artículos incluidos en el Título II, Capítulo II sobre "Excepciones a Las Reglas Generales de Competencia en lo Civil y en lo Mercantil": El primer Artículo 333 establece la incompetencia de los Estados en demandas contra Estados extranjeros en asuntos Civiles y Mercantiles, si se ejecuta una acción personal, salvo una sumisión expresa o una demanda reconvenional. El artículo 334 dicta la misma regla y con la misma excepción cuando se ejerciten acciones reales y si el Estado ha actuado en los asuntos como tal y en su carácter público, no siendo posible la sumisión para acciones reales o mixtas sobre bienes inmuebles si lo prohíbe la ley de la situación. El artículo 335 autoriza la competencia de los tribunales locales si el Estado ha actuado o contratado como persona privada, si esa competencia le corresponde con respecto a personas extranjeras de acuerdo con el Código. Finalmente el Artículo 336 declara aplicable la regla del artículo anterior en caso de juicios universales.

B. La Convención Europea sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados de 1972 y su Protocolo Adicional

Esta Convención es un tratado abierto y no sólo para ser suscrito por los países miembros del Consejo de Europa. Fue suscrito por Austria, Bélgica, República Federal de Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza y el Reino Unido. Ha sido ratificada por Austria, Bélgica y Chipre.

El Capítulo 1º de esta Convención contiene una lista o catálogo de materia respecto de las cuales la inmunidad no puede ser invocada. La lista hace referencia a una serie de puntos de conexión que han sido mencionados para evitar que un Estado sea demandado ante los Tribunales de otro, cuando el objeto del litigio no tiene una suficiente conexión con el Estado del Foro. Dispone la Convención que no están amparados de Inmunidad de Jurisdicción en actos del Estado de naturaleza comercial, industrial y financiera. Tampoco se puede reclamar Inmunidad de Jurisdicción cuando la acción que se deduzca se refiere a contratos de trabajo entre el Estado extranjero y particulares y las labores deban ser ejecutadas en el Estado del Foro. Se exceptúan los casos de nacionales del Estado empleador y de las personas no nacionales del Estado del Foro que no sean residentes habituales del mismo. Se excluye de la aplicación del tratado materias relativas a seguridad social, impuestos, derechos de aduanas y daños nucleares.

Esta convención también aborda el problema de la inmunidad de ejecución; al respecto señala bienes cubiertos por la inmunidad, y por otra parte compromete a los ratificantes a dar cumplimiento a la sentencia dictada contra ellos, en aquellas acciones no cubiertas por inmunidad.

El protocolo adicional prevé la creación de un tribunal europeo para conocer no sólo de las dudas y controversias que puedan suscitar la aplicación del tratado sino también para conocer de las situaciones derivadas de la falta de cumplimiento de sentencias dictadas contra un Estado.

C. *La Ley Americana de 1976: The Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*

La principal excepción a la inmunidad de jurisdicción establecida por esta ley es la actividad comercial del Estado que tenga una substancial conexión con los Estados Unidos y actos o acciones que puedan tener una relación con la nación norteamericana. En cuanto a la inmunidad de ejecución esta ley ampara de inmunidad los bienes del Banco Central del Estado demandado, o de sus autoridades monetarias y los que sean de carácter militar o estén bajo el control de sus autoridades militares o de defensa.

D. *La Ley Inglesa de 1978: La British Immunity Act of 1978*

Se ha considerado al Reino Unido como uno de los bastiones fundamentales de la inmunidad de jurisdicción absoluta de los Estados. También se ha destacado que la dificultad de los tribunales ingleses para adoptar una tesis favorable al concepto restringido de la inmunidad, radicaba en que los Jueces se encuentran ligados por la regla del precedente. Sin embargo desde hace pocos años los tribunales ingleses comenzaron a aplicar la tesis restringida, por considerarla más ajustada a la actualidad, que la antigua posición en pro de la inmunidad absoluta: se ha destacado que uno de los hechos que facilitó el cambio fue la opinión de un lord del Consejo Privado que observó que la regla del precedente no se aplica en las relaciones internacionales. Esta evolución encontró su consagración en la ley de inmunidad de jurisdicción de 1978, la cual fue dictada con el propósito de facilitar la adhesión del Reino Unido a la Convención Europea sobre Inmunidad de Jurisdicción de los Estados.

Esta ley define el concepto de transacciones comerciales como aquel contrato para la provisión de mercaderías o servicios, préstamos y otras transacciones comerciales, industriales, financieras, profesionales u otras de similar naturaleza. La calificación de comercial es indiferente a la finalidad para la cual los bienes y los servicios sean requeridos. En su contenido sigue muy de cerca a la Ley de los Estados Unidos.

E. *La Ley del Canadá de 1982: State Immunity Act of Canada*

Sigue también muy de cerca a la ley de los Estados Unidos y la Ley Inglesa.

F. *Proyecto de Convención Interamericana sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados*

El Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA) acometió en 1971 la tarea de realizar un estudio sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados. Casi 13 años han transcurrido desde entonces y después de una importante labor de investigación sobre la situación de la institución a nivel de casi todos los países miembros de la Comunidad Internacional, donde se ha considerado especialmente las normas y prácticas existentes en los países miembros de

la OEA, así como los elementos y criterios generales, que en concepto de los Gobiernos de la mayoría de esos Estados, debería contener un convenio internacional sobre Inmunidad de Jurisdicción, este Comité concluyó su trabajo con la aprobación muy recientemente, en enero de 1983, de un proyecto titulado "Convención Interamericana sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados", el cual fue depositado en la Secretaría Técnica de la OEA para ulterior consideración por la Asamblea General de este organismo internacional.

Los rasgos esenciales de este proyecto los podemos reseñar en la siguiente forma:

1. Reafirma el principio de la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados.
2. Señala los casos en que los Estados no pueden invocar inmunidad, entre los cuales están las demandas que se refieren a la actividad mercantil o comercial que se haya realizado en el territorio del Estado del Foro. Al respecto el proyecto define como actividad mercantil o comercial del Estado "La realización de una determinada transacción o acto comercial o mercantil como parte del desarrollo ordinario de su comercio". También se excluye la Inmunidad de Jurisdicción en asuntos laborales o relativa a contratos de trabajo, en los juicios universales, en acciones reales sobre bienes situados en el territorio del Estado del Foro, salvo ciertas excepciones, etc.
3. Enumera las entidades amparadas por la Inmunidad de Jurisdicción.
4. Consagra un recurso ante la Corte Internacional de Justicia para resolver las controversias entre las partes contratantes con respecto a la admisión o rechazo de la Inmunidad de Jurisdicción.
5. Con relación a la Inmunidad de Ejecución, el proyecto reitera este principio, con respecto a actos de ejecución o medidas cautelares, salvo renuncia expresa, o que se trate de ciertos bienes situados en el territorio del Estado del Foro, dejando expresamente a salvo las excepciones contenidas en los tratados internacionales o en las prácticas diplomáticas o consulares².

10. Conclusiones

Ahora bien, con las consideraciones realizadas sobre el origen y la evolución experimentada por el principio de la Inmunidad de Jurisdicción a nivel internacional, hemos pretendido evidenciar la complejidad y lo delicado del tema. Ante la realidad indubitable del predominio de la tesis de la inmunidad relativa y lo difícil que resulta arribar a un criterio unívoco delimitador de la misma, los Estados se aprestan a determinar cuáles son los actos respecto de los cuales sus Tribunales no están dispuestos a declinar su competencia, y en consecuencia cuáles son los actos respecto de los cuales esos Estados no invocarían Inmunidad de Jurisdicción. En efecto, las divergencias de interpretación tanto a nivel jurisprudencial como doctrinal, han con-

2. Salvo el proyecto de la Convención Interamericana sobre la Inmunidad de Jurisdicción de los Estados, y el texto de la Ley del Canadá, no hemos tenido en nuestras manos los demás instrumentos indicados en la primera parte de la conferencia. Su contenido lo conocemos tanto por los documentos que sirvieron de base al proyecto de la Convención Interamericana, en donde aparece un cuadro comparativo de casi todos esos textos, como por la referencia que de ellos hace Manuel A. Vieira en el artículo antes señalado, así como por los comentarios que sobre la ley americana y la Convención Europea hace la Dra. Tatiana Bogdanowsky de Maekelt, en su artículo sobre "La Inmunidad de Jurisdicción de los Estados", en el *Libro Homenaje al Dr. José Melish Orsini*, página 213 y S.S.

ducido a muchos países a regular la materia. La regulación por leyes nacionales resulta insuficiente porque revela un punto de vista nacional, por más respetable que sea. La tendencia entonces es a regular la materia por vía de convenio internacional. Ya los países europeos cuentan con un instrumento que a pesar de sus defectos, representa un esfuerzo de coordinación y armonización de criterios, que han sido considerados más acordes con la vida moderna, donde el Estado asume un papel importante como empresario, industrial y comerciante.

En América se vienen realizando esfuerzos en este mismo sentido como lo demuestra el reciente proyecto elaborado por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA.

III. LA INMUNIDAD DE JURISDICCION EN VENEZUELA EN RELACION CON LOS CONTRATOS DE INTERES PUBLICO. ORIGEN Y EVOLUCION CONSTITUCIONAL.

1. *Primera Etapa 1893-1945: La Inmunidad Absoluta*

A. *Constitución de 1893.*

La consagración constitucional de la Inmunidad de Jurisdicción del Estado Venezolano en materia contractual fue introducida por la Constitución de 1893 en su Artículo 149 con los siguientes términos:

Artículo 149.—Ningún contrato de interés público celebrado por el Gobierno Nacional o por el de los Estados podrá ser traspasado en todo ni en parte a Gobierno Extranjero. En todo contrato de interés público se establecerá la Cláusula de que las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre su inteligencia y ejecución, serán decididas por los tribunales venezolanos y conforme a las Leyes de la República, sin que puedan tales contratos ser, en ningún caso, motivo de reclamaciones internacionales.

Esta norma no sólo estableció el principio de la Inmunidad de Jurisdicción del Estado sino también la llamada Cláusula Calvo que implica la improcedencia de las reclamaciones diplomáticas por cuenta de súbditos extranjeros sin que se hubiera agotado previamente la Jurisdicción Venezolana.

Entre los datos que se conocen sobre los debates que se suscitaron entre los parlamentarios sobre este artículo, vale la pena señalar que un Diputado, el Dr. Feliciano Acevedo, opinó que de las dos condiciones establecidas por el artículo, si bien a la que se refiere a la competencia de los tribunales venezolanos "no se opone ningún país de la tierra, ya que todos los países del mundo convienen en que un ciudadano que celebre un contrato con nación extranjera queda sometido a las disposiciones que rigen en aquel país, relativo a la ejecución de ese contrato. . . la otra condición de no poder ser en ningún caso motivo de reclamación internacional bueno sería que quedara, pero también es inútil. . . porque ningún país renunciará al dere-

cho que tiene de intentar una reclamación si la cree justa. Por estas razones creo que la última parte del artículo, si no es inconveniente, por lo menos es inútil”³.

Es decir, que hubo quien estimó que la norma era ociosa porque la parte relacionada con la necesaria aplicación de la Legislación y Jurisdicción Venezolana a los contratos, era un principio generalmente aceptado y la parte que prohibía las reclamaciones internacionales era inoperante porque no podría oponérsela con éxito a ningún Estado. No obstante prevaleció la tesis de la necesidad de su inclusión en el texto constitucional de 1893.

B. Constitución de 1901.

La Constitución de 1901 repite en su artículo 139, el artículo 149 de la Constitución de 1893, con un cambio que consistió en sustituir el mandato de incluir la Cláusula de Inmunidad de Jurisdicción, por la fórmula de considerarla tácita o automáticamente incorporada al respectivo contrato. Asimismo la norma afecta a los contratos de interés público celebrados por la Municipalidad u otro Poder Público.

Artículo 139.—Ningún contrato de interés público celebrado por el Gobierno Nacional o por el de los Estados, por las Municipalidades o por cualquier otro Poder Público, podrá ser traspasado en todo o en parte, a Gobierno Extranjero; y en todos aquellos se considerará incorporado, aunque no lo esté, la Cláusula siguiente: “Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes en Venezuela de conformidad con sus Leyes, sin que por ningún motivo o por ninguna causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras”. Las Sociedades que en ejercicio de dichos contratos se formen, deberán establecer domicilio legal en el país, para todos sus efectos, sin que esto obste para que lo puedan tener a la vez en el extranjero”.

El origen de esta modificación parece ser las fuertes críticas que se produjeron con ocasión de contratos celebrados por el Gobierno Nacional, considerados de gran importancia para el interés general y en los cuales no se incluyó la respectiva cláusula. Para evitar que su inclusión quedara al arbitrio del negociador se estableció su inclusión tácita.

C. Constitución de 1904

El respectivo texto, artículo 124, sufrió modificaciones menores, quizás la más importante fue la imposición de que las sociedades que se vincularan por medio de este tipo de contrato debían ser venezolanas.

3. La referencia aquí señalada y las siguientes sobre el debate de parlamentarios y miembros de las comisiones redactores de los proyectos de constituciones que se mencionan pueden consultarse en el Centro de Documentación que funciona en la Sede del Congreso, organizado y bajo la dirección de la Dra. Bertha Piña de Boscán.

D. *Constitución de 1909*

El respectivo texto, artículo 142 suprime la mención de la obligatoriedad de las sociedades de ser venezolanas.

E. *Constituciones de 1914 (Art.126) y 1922 (Art. 121)*

Prácticamente los respectivos artículos resultaron inalterables, sólo ciertas palabras sufren pequeñas reformas.

F. *Constitución de 1925 (Art. 50)*

Modifica la redacción del último párrafo del artículo correspondiente de la Constitución anterior así: "Tampoco podrán hacerse dichos contratos con Sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela, ni admitirse el traspaso a ellas de los celebrados con terceros".

G. *Constituciones de 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945*

La norma de la Constitución de 1925 fuere reproducida en las Constituciones de 1928 (Art. 50), 1929 (Art. 50), 1931 (Art. 50), 1936 (Art. 40) y 1945 (Art. 50).

2. *Segunda Etapa: Constituciones de 1947 y 1961:*

La Inmunidad Relativa

No se incluye en esta etapa la Constitución de 1953 porque los artículos 48 y 49 prácticamente recogen la redacción de las constituciones anteriores a 1947.

A. *Constitución de 1947*

Esta Constitución reformó el texto tradicional quedando escindido en dos artículos:

Artículo 107.—Ningún Contrato de Interés Público Nacional, Estatal o Municipal podrá ser celebrado con Gobiernos extranjeros, ni traspasado a ellos en todo, o en parte. Tampoco podrán celebrarse con sociedades que no estén domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a éstas los suscritos con terceros.

Para celebrar tales contratos con entidades oficiales o semioficiales extranjeras con personería jurídica autónoma, o para traspasarlos a ellas, en todo o en parte, se requerirá, en cada caso, la autorización de las Cámaras Legislativas o de la Comisión Permanente, si fueren urgentes y estuvieren las Cámaras en receso.

Artículo 108.—En los contratos a que se refiere el artículo anterior, si fuera procedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incor-

porada, aún cuando no estuviera expresa, una cláusula por la cual se establezca que las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela, en conformidad con sus Leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”.

Como puede observarse la Constitución de 1947 introduce cambios importantes que abandonan el principio de Inmunidad de Jurisdicción absoluta por la de Inmunidad Restringida ya que prevé la inclusión de la Cláusula de reserva de Jurisdicción sólo cuando fuere procedente.

Posiblemente influyó en el cambio el informe que presentó el Dr. Carlos Morales, Ministro de Relaciones Exteriores desde 1946 a 1948, titulado *Observaciones al Ante-Proyecto de Constitución Nacional presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Comisión Especial de la Asamblea Constituyente*. En este informe se pronuncia sobre la ineficacia del dispositivo sobre renuncia a las reclamaciones internacionales en contratos de interés público por considerar que “no es potestativo de ciudadanos privados renunciar a un derecho inminente del Estado a que pertenece y de cuya acción o renuncia sólo el Estado es Juez”, en relación a la Cláusula de Inmunidad de Jurisdicción opinó que ésta “ha sido también muy discutida”.

B. Constitución de 1961

Los Artículos 107 y 108 de la Constitución de 1947 son prácticamente reproducidos con pequeñas variaciones por los Artículos 126 y 127 de la Constitución de 1961.

Artículo 126.—Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueran necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la Ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la Ley, sin que las Cámaras, en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional en todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales. Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o Entidades oficiales extranjeras ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellas sin la aprobación del Congreso.

La Ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden o requerir especiales garantías en los contratos de interés público.

Artículo 127.—“En los contratos de interés público, si no fuese improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada aún cuando no estuviera expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser

resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los tribunales competentes de la República en conformidad con sus Leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”.

La comisión redactora del proyecto de la Constitución de 1961, consideró un informe sobre la problemática que planteaba tanto la Cláusula Calvo como la Cláusula de Reserva de Jurisdicción, de fecha 1º de Agosto de 1960, elaborado por el Dr. Ramón Carmona quien había estado vinculado con el Ministerio de Relaciones Exteriores como Consultor Jurídico primero y luego como Asesor.

En este informe el Dr. Carmona realiza un análisis de la evolución que habían experimentado en Derecho Internacional los principios consagrados por ambas cláusulas. Al respecto señalaba que la Cláusula de renuncia por parte del extranjero en un contrato de interés público celebrado con el Estado Venezolano, a cualquier reclamación de su Estado de origen, ha sido objeto de “prolongados debates en el Derecho Internacional Público y hoy tiende a ser cada vez más abandonada por razones de mucho peso”. Esa renuncia, señalaba, “carece de toda eficacia jurídica, por cuanto no es potestativo de ciudadanos privados renunciar a un derecho inminente del Estado al que pertenecen y de cuya acción o renuncia sólo el Estado es Juez”; en cuanto a la cláusula sobre Inmunidad de Jurisdicción absoluta, contenida en la Constitución de 1953, vigente para la época, opinó que era “ineficaz y de dudosa validez a la luz del Derecho Internacional Público”. Al respecto señalaba que el principio de Inmunidad de los Estados ha evolucionado de un carácter absoluto hacia un carácter relativo, con la aparición y desarrollo en el mundo occidental de la doctrina restrictiva, que se fundamenta en la distinción entre los actos del Estado *Jure Imperii* y *Jure Gestionis*. Por tanto, en vista del Derecho Internacional Público, los Estados pueden calificar válidamente la Inmunidad de Jurisdicción de Estados vecinos, de acuerdo con su propio criterio de la Inmunidad, y no de acuerdo con el principio de la Inmunidad que sostuvo el Estado Venezolano en su Carta Fundamental. Concluía proponiendo la eliminación del artículo y sustituyéndolo por una fórmula más sencilla como la siguiente: “La Ley puede, por razones de interés nacional, exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público”.

En el Acta que recoge las deliberaciones de la comisión redactora sobre el asunto, aparece que el Diputado Gonzalo García Bustillos se hizo solidario con la opinión del Dr. Carmona y que el Diputado Rafael Caldera propuso mantener el artículo 127 por considerar que era una defensa de la República frente a Estados más poderosos, pero con una modificación que consistía en agregarles la frase “Si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos”. Tal proposición fue acogida; el artículo 127 quedó como lo había propuesto la comisión redactora y en la exposición de motivos de la Constitución se encuentra la siguiente explicación: “En cuanto a las cláusulas de interés nacional que han de dejar a salvo la soberanía y la seguridad de la República y que son ordenadas en las constituciones anteriores, la redacción de los artículos respectivos se ha adaptado a la índole de los documentos, para no desconocer variedades surgidas con la evolución del Derecho Internacional, y ha sido consultado cuidadosamente con expertos de la Cancillería”.

Como puede inferirse de todo el proceso que siguió la comisión redactora del proyecto de la Constitución de 1961, los documentos que le sirvieron de base y los debates que el artículo 127 suscitó, resulta indudable que “los expertos de la Cancillería” consultados, fue básicamente el Dr. Carmona; que “el no desconocer variedades surgidas con la evolución del Derecho Internacional”, hace referencia a las explicaciones dadas por el Dr. Carmona en su informe, que da cuenta de esa evolución de la Inmunidad Absoluta a la Inmunidad Relativa, y en donde destaca que háy una variedad de actos del Estado que se engloba corrientemente bajo la expresión actos “*Jure Gestionis*” respecto de los cuales la práctica internacional no admite Inmunidad de Jurisdicción.

3. Conclusiones

El origen histórico de la inclusión en nuestras constituciones del principio de la Inmunidad de Jurisdicción y de lo que con posterioridad fue bautizado como Cláusula Calvo, puede vincularse con la aspiración, como lo han destacado importantes juristas y tratadistas de Derecho Internacional Público, de contar con una fórmula jurídica que le permitiese al Estado eludir los resultados gravosos de las reclamaciones extranjeras por vía diplomática, fuentes de numerosas intervenciones armadas.

Con la fórmula que consagró la Constitución de 1893 y siguientes, se pretendía evitar que los presuntos daños derivados de contratos celebrados por el Estado Venezolano y personas privadas extranjeras, se convirtieran en cuestiones internacionales, al substituirse el Estado extranjero a las personas lesionadas, dando origen a conflictos políticos que pudieran desembocar en intervenciones armadas.

De allí que el artículo 149 de la Constitución de 1893 y su equivalente en las sucesivas, ordenara que las dudas y controversias que se suscitasen con ocasión de contratos celebrados con extranjeros, sean conocidos y decididos por los Tribunales Venezolanos, prohibiendo que por motivos de las referidas controversias se pudiera acudir a la vía o protección diplomática.

Sin embargo, la historia nos muestra que estas normas para los países latinoamericanos han resultado ineficaces, puesto que su existencia no han impedido que en épocas de poco desarrollo de la Comunidad Internacional y del Derecho Internacional, se produjeran reclamaciones diplomáticas que tuvieron su origen en contratos celebrados con súbditos extranjeros, e intervenciones armadas como consecuencia de ellas.

El cese de la utilización de estos mecanismos para resolver los conflictos derivados de contratos, no se ha debido a la reiteración de estas normas, sino al desarrollo del Derecho Internacional que prohíbe el cobro compulsivo de la deuda de los Estados.

La mayoría de los autores coinciden en que este tipo de normas de derecho interno, que en última instancia están dirigidas a jueces de otros países, son normas unilaterales e ineficaces en el ámbito internacional.

Podríamos concluir esta parte de la exposición con una frase del Dr. Gonzalo Pérez Luciani, que refiriéndose al tema ha afirmado “que la permanencia de estas disposiciones constitucionales se produce más para conservar la apariencia de un acentuado nacionalismo en el interior del país, que por la esperanza que pueda tener en algún futuro un reconocimiento internacional que no tuvo en el pasado”.

IV LA DOCTRINA VENEZOLANA SOBRE LA MATERIA

Independientemente del problema de eficacia que a nivel internacional puede tener la norma constitucional vigente en materia de Inmunidad de Jurisdicción, lo cierto es que a nivel de derecho interno ella existe, tiene consecuencias internas y ha dado origen a diversas y encontradas opiniones.

Ante la posibilidad que ofrece el artículo 127 de la Constitución de excluir la cláusula de reserva de la Jurisdicción Venezolana en contratos de interés público, porque "su naturaleza" así lo permita, la mayor parte de los autores que se han ocupado del tema, han considerado necesario en primer término, establecer qué debe entenderse por contrato de interés público, y luego, cuáles puedan ubicarse entre aquellos que "por su naturaleza" admiten o no la cláusula de reserva.

1. *La Doctrina Venezolana sobre el concepto de Contrato de Interés Público y Contrato de Interés Nacional.*

En cuanto a la determinación del concepto de contrato de interés público, la doctrina ha considerado indispensable partir del análisis de la norma contenida en el artículo 126 de la Constitución anteriormente transcrita.

La utilización en esa norma de las expresiones "Contrato de Interés Nacional", "Contratos de Interés Público Nacional" o "Municipal" y luego "Contrato de Interés Público", ha exigido que se determine la relación que existe entre estas expresiones.

A. *El Contrato de Interés Nacional una especie de Contrato de Interés Público*

Un sector mayoritario de la doctrina venezolana, considera que cuando el constituyente utiliza la expresión de "Contrato de Interés Nacional" es para referirse a un grupo de los contratos que celebra la Administración Pública, y cuando utiliza la expresión "Contrato de Interés Público" es con el propósito de englobar los Contratos de Interés Nacional, Estatal o Municipal. Es decir, que para esta doctrina, Contrato de Interés Nacional es un tipo de Contrato de Interés Público ya que la diferencia radica en que el Contrato de Interés Público es el género y el Contrato de Interés Nacional la especie, y que el calificativo Nacional, Estatal y Municipal, hace referencia a la persona jurídica que lo celebra, o al ámbito territorial que abarca o sobre el cual incide.

Esta posición es compartida por los doctores Eloy Lares Martínez, Luis Henrique Faría Mata, Luis Brito García, José Melich Orsini, Allan R. Brewer-Carías, entre otros, y los organismos oficiales Contraloría General de la República y Procuraduría General de la República ⁴.

4. Eloy Lares Martínez: "Contratos de Interés Nacional" en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas 1981, pág. 117 y ss. Luis Henrique Farías Mata: *La teoría del Contrato Administrativo en la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia Venezolana*. Caracas 1968, pág. 18 y ss. Luis Brito García: "Régimen Constitucional de los Contratos de Interés Público", en *Revista de Control Fiscal y Tecnicificación Administrativa*, Nº 50, año 1968, pág. 76 y ss. Allan R. Brewer-Carías, "Los Contratos de interés Nacional y su aprobación legislativa", en *Revista de Derecho Público*, Nº 11, páginas 49 y ss.

B. *La expresión Contrato de Interés Nacional no es coincidente con la de Contrato de Interés Público.*

Una opinión distinta a la anterior es la del Dr. Pérez Luciani para quien la expresión Contrato de Interés Nacional no coincide con la de Contrato de Interés Público. Nos dice el Dr. Pérez Luciani que la expresión Contrato de Interés Nacional puede ser más o menos amplia que la de Contrato de Interés Público, según diferentes puntos de vista. Que desde un primer enfoque la frase "Interés Nacional" es más reducida en su extensión que la correlativa a "Interés Público". El Interés Nacional, se refiere a un interés colectivo de toda la República o Estado Venezolano. En cambio "Interés Público" puede significar el interés de una municipalidad o de uno de los Estados de la unión, o el interés sectorial de un ente público en cualquiera de sus categorías; nacional, estatal o municipal. Que desde otro punto de vista, interés nacional puede tener un sentido más amplio que el de interés público; como ejemplo señala la venta de bienes del patrimonio privado de la República, la cual no involucra, al menos de manera directa, un interés público. Por otra parte, también señala que el interés tutelado por las normas que consagran los contratos de "Interés Nacional" y las que consagran los contratos de "Interés Público" es diferente. Que el primero apunta fundamentalmente a la preservación de los intereses económicos y financieros del Estado, y el referente a los "Contratos de Interés Público" a consideraciones relativas a la Soberanía de Estado, a los peligros de posibles agresiones o sujeciones a Cortes o Tribunales extranjeros, a reclamaciones diplomáticas⁵.

A esta posición del profesor Gonzalo Pérez Luciani, que era la única disidente con respecto a la mayoría de la doctrina, se viene a añadir la del Dr. José Guillermo Andueza quien opina que los contratos de interés nacional son todos los que celebra la Administración Pública Central, actuando como poder o como persona, independientemente que ellos estén sometidos al Derecho Público o al Derecho Privado; y solo una parte de estos contratos son de interés público⁶.

Por otra parte, independientemente de las divergencias que existen en torno a la coincidencia o no de las expresiones de contrato de interés nacional y contrato de interés público, todos los autores coinciden en que los contratos de interés público son sólo una parte del universo de contratos que celebra la Administración Pública.

Con respecto a los criterios delimitadores del concepto de contrato de interés público vuelven a plantearse divergencias en la doctrina.

C. *El Contrato de Interés Público coincide con el Contrato Administrativo.*

Afirman esta tesis, Lares Martínez, Faría Mata, Brito García y otros. El Dr. Brewer en un principio compartía esta opinión en la actualidad la ha abandonado. Para estos autores los contratos de interés público o contratos administrativos se con-

5. Dictamen Jurídico no publicado sobre consulta formulada por el Centro Simón Bolívar referente a contratos de empréstito público.

6. Conferencia dictada el 16-3-83 titulada "Los Contratos Administrativos" en el Seminario "Jornadas de análisis sobre el estado actual de la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado", Contraloría General de la República.

traponen a los de contratos de derecho privado. La noción de contrato administrativo por ellos adoptada, es la elaborada por la Jurisprudencia y Doctrina Francesa y se identifica con aquellos contratos que tienen por objeto el funcionamiento de un servicio público u otra actividad de interés general. Al igual que la Doctrina Francesa consideran que en hipótesis dudosas la existencia de cláusulas exorbitantes en el respectivo contrato constituye un criterio auxiliar de calificación. La diferencia de opinión entre estos autores que consideran como equivalentes a los contratos de interés nacional, de interés público nacional y contratos administrativos está en los sujetos que puedan celebrarlos. Para Lares Martínez sólo la República, para Faría Mata también los Institutos Autónomos y para Brito García, así como para los organismos oficiales ya señalados, tanto la Administración Central como la Descentralizada ⁷.

D. Contrato de Interés Público determinado en función de la importancia, magnitud económica o sus consecuencias.

Esta opinión es sostenida por los doctores Gonzalo Pérez Luciani y José Melich Orsini, quienes con fundamento en el análisis histórico y evolución constitucional en la materia, consideran que el constituyente al consagrar la categoría de contrato de interés público o interés nacional, no tenía en mente una categoría de contratos determinados por elementos cualitativos, sino las contrataciones de importancia, los compromisos económicos o financieros que pudieran resultar a cargo del Estado; el temor a que se malgasten o dilapiden fondos públicos; las grandes contrataciones, que son las que ameritan un régimen de control especial ⁸.

E. Los Contratos de Interés Público son los Contratos celebrados con extranjeros.

Para el Dr. Fermín Toro Jiménez la expresión Contrato de Interés Público consagrada en el artículo 127 de la Constitución, que incluye a los contratos de interés nacional, es equivalente a contratos celebrados con extranjeros, porque sólo ellos son los que pueden dar lugar a reclamaciones extranjeras, que es precisamente lo que el constituyente quiere evitar al consagrar la Cláusula de Reserva o la Cláusula Calvo, incorporada a los contratos de interés público. Por tanto y de acuerdo con este enfoque no serán contratos de interés público todos aquellos en que no pueda plantearse la posibilidad de reclamaciones extranjeras, que serían entonces los celebrados con personas naturales o jurídicas venezolanas ⁹.

La crítica a esta opinión la ha formulado el Dr. Brewer-Carías quien sostiene que esta posición no es admisible, no sólo por su visión limitada respecto de los efectos internacionales de los contratos públicos, sino porque el mismo artículo 126

7. Obras anteriormente citadas de estos autores. Los Dictámenes de los organismos públicos mencionados se encuentran señalados en el artículo del Dr. José Melich Orsini, nota 16, páginas 41 y 42. Opinión actual del Dr. Allan Brewer-Carías en *Revista de Derecho Público* Nº 11, 1982: "Los Contratos de Interés Nacional y su aprobación legislativa", pág. 49 y ss.

8. Textos citados anteriormente.

9. *Manual de Derecho Internacional Público*, Tomo I, Caracas, 1982, pág. 481 y ss.

de la Constitución le da una connotación de derecho interno a los contratos de interés nacional, al admitir que una categoría de ellos puedan ser necesarios para el desarrollo de la administración pública "aun cuando no se celebren con personas jurídicas extranjeras"¹⁰.

Además podríamos agregar que no es tan cierto que los contratos celebrados con venezolanos no pueden dar lugar a reclamaciones extranjeras. Piénsese en contratos celebrados con empresas venezolanas, consideradas así por el Código de Comercio por haber sido constituidas en Venezuela, pero que en realidad no son sino filiales de empresas extranjeras. La cesión de los derechos derivados de un contrato de interés público, realizada a favor de la empresa extranjera matriz, lógicamente podría implicar riesgos de reclamaciones extranjeras. Por tanto, esta opinión tampoco escapa a serias críticas que debilitan su fundamentación.

2. *Los Contratos de Interés Público excluidos de la aplicación del Artículo 127 de la Constitución*

Es escasa la doctrina que trata este punto. La mayoría de los autores que se han ocupado de la determinación del concepto de contrato de interés público lo han hecho con ocasión de dilucidar el alcance del artículo 126 de la Constitución referente a la exigencia de aprobación del Congreso en los contratos de interés nacional.

A los efectos del artículo 127 de la Constitución no basta con determinar el concepto de contrato de interés público, es necesario además precisar cuáles de esos contratos de interés público, por su naturaleza; no admiten la Cláusula de Reserva de Jurisdicción o la Cláusula Calvo.

Los que afirman la tesis de que los contratos de interés público son los contratos administrativos, tendrían que responder cuáles de esos contratos administrativos no la admiten; asimismo los que sostienen la tesis de los contratos de interés público como equivalentes a las grandes contrataciones del Estado, tendrían que responder, cuales de esas grandes contrataciones no admitirían esas cláusulas, y así sucesivamente.

Entre las opiniones que se han adelantado sobre este aspecto podemos destacar las siguientes:

A. *Los contratos que no admiten la Cláusula de Reserva de la Jurisdicción Venezolana, son los Tratados Internacionales*

Esta tesis es sostenida fundamentalmente por el Profesor Fermín Toro Jiménez. Para este autor el Estado Venezolano goza de Inmunidad de Jurisdicción absoluta, la cual no ha variado desde su formulación inicial en la Constitución de 1893, y que la excepción que trae el artículo 127 sólo es aparente porque ella se refiere a los tratados internacionales, ya que sólo éstos son los que por su naturaleza no admiten la Cláusula de Reserva de la Jurisdicción Venezolana. Por otra parte sostiene el Dr. Fermín Toro que cuando en la exposición de motivos el constituyente alude a "variaciones surgidas con la evolución del Derecho Internacional, se está refiriendo

10. Artículo citado, página 51.

a ciertos tipos de contratos como los de ayuda económica suministrada por los Estados Unidos dentro del programa de reconstrucción de la postguerra, vinculados con el famoso Plan Marshall ¹¹.

Al respecto estimamos que esta norma no tiene nada que ver con los tratados internacionales, los cuales siempre han tenido un tratamiento constitucional separado de los contratos de interés nacional o contratos de interés público. Por otra parte, creemos como ya lo hemos destacado, que la influencia decisiva para el cambio de redacción de la norma tradicional, que salvo el paréntesis de la Constitución de 1947, consagraba la Inmunidad Absoluta, fue los documentos e informes que consideró la comisión redactora del proyecto, particularmente el Informe Carmona, quien propiciaba incluso la eliminación de la norma teniendo como base la evolución de la práctica internacional en la materia, que basándose en la doctrina de los Actos *Jure Imperii* y *Jure Gestionis*, excluía toda posibilidad de invocar la Inmunidad de Jurisdicción con respecto a estos últimos. En ninguno de los antecedentes que se conocen dentro del contexto de lo que fue la redacción y discusión de esta norma, aparece referencia alguna a los tratados internacionales como constituyendo la excepción a que alude el artículo 127 de la Constitución.

Como argumento adicional podríamos decir que indudablemente la obra del constituyente como toda obra humana tiene defectos, sin embargo, cuánta ineptitud desde el punto de vista técnico habría que atribuirle al constituyente, que habiendo querido decir sencillamente que los contratos excluidos de la aplicación del artículo 127 eran los tratados internacionales, para ello utilizara una expresión tan complicada como la contenida en el citado artículo.

Por su parte, Brito García quien asimila los contratos de interés público a los contratos administrativos, considera que la excepción del artículo 127 le es inaplicable, y que una explicación de esta frase en el citado artículo, sería la asimilación de esos contratos exceptuados a tratados internacionales, pero reconoce que tal asimilación "sería muy discutible".

B. *Los Contratos que no admiten la Cláusula de Reserva son los contratos que la práctica Internacional considera que no afectan la Soberanía*

Dentro de esta posición podría ubicarse la opinión que en un dictamen del 1977 sostuvo la Procuraduría General de la República, al opinar sobre si los contratos de empréstito público estaban o no exceptuados de la Cláusula Obligatoria de Reserva de Jurisdicción.

Partiendo de un análisis histórico y de la evolución de la norma constitucional sobre la materia, la Procuraduría concluye en que el cambio de posición del Constituyente sobre la Inmunidad de Jurisdicción, tuvo su origen en consideraciones supranacionales vinculadas con el tratamiento que al principio de la Inmunidad de los Estados le deba la mayoría de los Estados. Destacaba asimismo que era difícil establecer a priori cuáles de esos contratos estaban o no amparados de Inmunidad de Jurisdicción, pero que en todo caso la tendencia era que los Estados invocaran

11. *Obra citada*, páginas 438 y ss.

o no su Inmunidad basados en razones de oportunidad, tomando en cuenta las características de las mutuas prestaciones y fundamentalmente la actitud observada por el Estado al que pertenece el contratante extranjero cuando, en casos análogos dicho Estado asumió la posición de parte contratante en similares relaciones contractuales, es decir, consideraciones de reciprocidad.

3. *Algunas consideraciones sobre el problema:*

Dentro del universo de contratos que puede celebrar la Administración Pública, el constituyente prácticamente desde sus inicios como tal, quiso someter a algunos de ellos a un régimen de control especial, haciendo participar al Congreso Nacional mediante autorizaciones y aprobaciones. A este tipo de contratos, los denominó Contratos de Interés Nacional.

Ahoria bien, el Estado venezolano, en sus orígenes fue un Estado abstencionista en lo económico, que sólo se limitaba a cumplir las funciones de orden político y prestar ciertos servicios no atendidos por los particulares y necesarios para el normal desenvolvimiento de la vida nacional. Este Estado abstencionista evolucionó hasta convertirse en lo que es hoy, un Estado omnipresente en todos los sectores de la vida nacional, que interviene no sólo regulando o controlando la actividad de los particulares, sino actuando directamente como empresario, a veces monopolíticamente, como industrial y comerciante, a pesar de que el Código de Comercio diga, que al Estado no pueda dársele el calificativo de comerciante.

Pues bien, en sus inicios eran pocos los contratos que por su importancia e incidencia en la actividad de la Administración, celebraba el Estado con particulares.

De allí que la constitución se refiera a ellos llamándolos por su nombre. En principio sólo el contrato de obras públicas, para la construcción de puentes, carreteras; luego concesiones para construcción de vías férreas, concesiones de títulos mineros, cables aéreos de tracción, establecimientos de comunicaciones telegráficas o inalámbricas, inmigración, etc.

Tal fue la amplitud de la acción contractual del Estado en diversos órdenes, y particularmente tal fue la proliferación de entes públicos surgidos del desmembramiento de la administración pública central, que el constituyente terminó simplemente utilizando la expresión Contrato de Interés Nacional, sin referirse a ningún tipo en especial.

También ha sido intención manifiesta del constituyente someter a los contratos que celebran los Estados y Municipios a un cierto régimen de control, y pareciera que al resultar igualmente difícil señalar algunos de ellos, prefirió utilizar la expresión "Contrato de Interés Público", para incluir no sólo los de interés nacional, sino también los de interés estatal y municipal.

Indudablemente que no ha sido feliz la redacción utilizada por el constituyente de 1961 al redactar las normas de los artículos 126 y 127, creando problemas graves de interpretación que ha impedido que nuestra calificada doctrina se ponga de acuerdo sobre su significación. Bien sea que se utilice un método de interpreta-

ción histórica, teleológica o sistemática, los resultados han sido diversos, las opiniones divergentes.

Cuando uno analiza los escritos del Dr. Pérez Luciani y del Dr. Melich Orsini, y ve el laborioso recuento histórico de las normas de nuestras constituciones referentes a la materia, encuentra totalmente lógico y razonable que se afirme que eran los contratos importantes, las grandes contrataciones, aquellos que el constituyente quiso someter a un régimen especial de control. Pero en la actualidad, ante la necesidad de calificar un determinado contrato a efectos de someterlo al régimen del artículo 126, qué difícil resulta utilizar elementos cuantitativos para señalar a un contrato como pasible de control legislativo.

Qué difícil también resulta admitir como criterio delimitador, la referencia al derecho público o al derecho privado aplicable al contrato, cuando ambas nociones están en crisis, y la más moderna doctrina coincide en afirmar que ante la privatización del derecho público y la publicización del derecho privado sólo nos queda hablar con propiedad de un "Derecho Común", común precisamente a los sujetos de la actividad privada como de la pública.

Por su parte, la utilización de la finalidad perseguida por la Administración al contratar, nos llevaría a calificar como contratos de interés público a todos los contratos que celebre la administración pública, pues nada puede ella realizar que no esté fundamentada en móviles de interés general o interés público. Al menos que se distinga entre interés público directo o indirecto, mediato o inmediato, lo cual también plantea problemas de interpretación.

Utilizando criterios teleológicos, puede resultar que un mismo tipo de contrato sea o no sometido al régimen de control parlamentario, o incluido o excluido del régimen establecido en el artículo 127 sobre inmunidad de jurisdicción. Ejemplo típico lo ofrecen los tan debatidos contratos de empréstito público, cuya calificación realizada en función de la finalidad perseguida ha dado lugar a resultados contradictorios:

En el Derecho comparado encontramos casos de empréstitos de poco monto pero destinados a comprar municiones o botas para un ejército que han sido calificados como actos de soberanía, y contratos de empréstitos públicos millonarios, solicitados para financiar actividades industriales o comerciales del Estado, que han sido calificados de carácter no soberano por estar destinados a fines privados del Estado.

Total, un callejón sin salida que ha vaciado de todo contenido al artículo 126 de la Constitución, ya que los contratos que celebra la Administración o son calificados como "permitidos por la ley" o ubicados dentro de la categoría de "aquellos necesarios para el normal desenvolvimiento de la Administración" y esto, como lo resaltó ayer en su conferencia el Dr. Gustavo Planchart M., aceptado pacíficamente por todos los poderes. La prueba la tenemos en los escasísimos contratos sometidos a la aprobación legislativa; en los últimos tiempos, sólo las Actas Convenios derivadas de la nacionalización de la industria del hierro y el petróleo, y eso porque el Presidente de la República así lo dispuso en los decretos-leyes de nacionalización.

Esta situación sólo podrá ser resuelta por el legislador, mediante una labor de sistematización de los contratos del Estado, y combinando criterios derivados de la importancia de ellos, independientemente de su naturaleza jurídica, con criterios que

tomen en cuenta la necesaria agilidad administrativa, establezca el grupo o categoría de contratos de interés público sujeto a control parlamentario.

Esto sería a nivel de derecho interno y de control interno, porque cuando se trata, de saber cuáles de los contratos de interés público que celebra la administración con extranjeros, pueden excluir la cláusula de reserva de jurisdicción venezolana, la solución no depende exclusivamente de los criterios nacionales, puesto que el elemento de conexión que implica la especial situación del co-contratante extranjero requiere de consideraciones adicionales.

Si nos atenemos a la naturaleza jurídica de los contratos, no hay respuesta satisfactoria puesto que no existe en nuestro derecho contrato alguno que por su naturaleza jurídica no admita una cláusula semejante.

El Dr. Planchart, uno de nuestros mejores constitucionalistas, al referirse a este asunto en su conferencia de ayer, opinó que la expresión "naturaleza del contrato" contenida en el artículo 127 para excluir la cláusula de reserva, no se refería a la naturaleza jurídica del contrato, sino a la naturaleza práctica del negocio.

Al respecto señaló que la administración celebra contratos, que incluso no puede dejar de celebrar, pero que si se exigiera la inclusión de la cláusula, el negocio probablemente no se celebraría. Que ante esta realidad la fórmula incluida en la norma tiene como propósito que la República no se vea imposibilitada a celebrar contratos de interés público, por causa de una norma rígida.

Es decir, que nuestro excelente constitucionalista, se pronuncia por una interpretación pragmática no dogmática del artículo 127 de la Constitución.

Por lo tanto habrá que convenir que el constituyente utilizó la expresión "naturaleza del contrato" en sentido atécnico y admitir como ha hecho el Dr. Planchart que el constituyente se refería a la naturaleza práctica del negocio.

V. CONCLUSIONES

Para concluir yo diría lo siguiente:

1. Que cuando el constituyente de 1961 abordó el problema de la inmunidad de jurisdicción del Estado Venezolano, abandonó deliberadamente la posición tradicional de inmunidad absoluta, adoptando la tesis de la inmunidad relativa. Esto lo hace, si nos atenemos a los debates tanto de la Comisión Redactora como de la Asamblea Constituyente, porque tuvo conciencia de que se había producido una evolución al respecto, y la mayoría de los Estados, ante quienes tendría que invocar el privilegio de la inmunidad de jurisdicción, han adoptado la tesis restringida.

2. Ante la alternativa de abandonar la norma tradicional, sugerida incluso por los internacionalistas que tuvieron acceso a esas discusiones, prefirió dejarla por considerar que esa norma aún podría constituir una defensa para la República, pero concebida sin el rigor que, salvo el paréntesis de la constitución de 1947, tenían al respecto todas nuestras constituciones desde 1893. Esa flexibilidad la consiguió incorporando al texto tradicional, la frase "Si no fuere improcedente de acuerdo a la naturaleza de los mismos".

3. El constituyente no tenía claro cuáles eran esos contratos que su naturaleza no admitía la cláusula de reserva de jurisdicción venezolana, puesto que si nos atenemos a la exposición de motivos, vemos que la intención fue que esos contratos los determinara no el derecho interno sino el Derecho Internacional o la práctica de los Estados.

4. De esto resulta que la norma deja una posibilidad al negociador de juzgar, si habida cuenta de las circunstancias prácticas de cada negociación, es posible de imponer o no dicha cláusula. Claro está que es la naturaleza de las operaciones lo que hace más o menos razonable pretender incluir la cláusula de reserva.

5. Con el artículo 127 de la constitución se quiso mantener el principio de la inmunidad de Jurisdicción del Estado Venezolano, pero sin pretender violentar las posibilidades prácticas de concertación de ciertos negocios, en los que, conforme a la costumbre y tipo de intereses en juego, el Estado no puede pretender contratar en situación de preminencia.

La procedencia de los interdictos frente a la actividad de la Administración

Pedro Miguel Reyes S.
*Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA ADMINISTRACION PUBLICA
- III. LA PROCEDENCIA DE LOS INTERDICTOS FRENTE A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION

1. *Diatriba Viso-Sanoja*. 2. *Normas referentes a la expropiación por causa de utilidad pública o social*. 3. *Ley Orgánica de la Procuraduría de la República*. 4. *Organos jurisdiccionales competentes para conocer las acciones posesorias que se intenten contra la Administración Pública*.

I. INTRODUCCION

Pretendo desarrollar un aspecto que considero harto importante en el estudio de las medidas judiciales de protección a la posesión, así como en los medios de control de las actividades de la Administración; por cuanto, si bien es obvio que en las relaciones existentes entre los particulares la procedencia de los interdictos y la actuación de los organismos jurisdiccionales es indiscutida; sucede que el poseedor, además de ser perturbado por un particular en el ejercicio de su posesión, puede sufrir igualmente tal lesión por causa de la actividad de la Administración; y aquí se produce el objeto de nuestro estudio, en el sentido de establecer si los interdictos son procedentes o no frente a los actos perturbatorios ejecutados por la Administración Pública.

Con la finalidad de alcanzar nuestra meta, trataremos primero de precisar un concepto sobre la Administración; haremos seguidamente una referencia sobre el desarrollo doctrinario que ha tenido en nuestro país el centro de este estudio, y en tal sentido haremos especial referencia a la discusión entablada entre nuestros tratadistas Luis Sanojo y Julián Viso. A continuación analizaré la jurisprudencia y normas legales que inciden dentro del tema y por último me referiré a los órganos jurisdiccionales competentes.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La idea de "administración", como lo indica Ramón Martín Mateo¹, nos conduce necesariamente a identificar su contenido con la actividad o gestión que tiene

1. Véase: *Manual de Derecho Administrativo*, Tercera Edición, Editado por Ramón Martín Mateo y distribuido por Marcial Pons. Bárbara de Braganza 8, Madrid.

por finalidad conciliar diversos recursos para obtener en definitiva un objetivo, que ordinariamente tiene un carácter económico. Además se supone que el administrador tiene una ubicación jerárquica subordinada, o sea, conduce bajo instrucciones los intereses encomendados pertenecientes a un "dominus", representado en nuestro estudio por el Estado, integrado a su vez por un colectivo vasto y diverso donde se conjugan un sinnúmero de intereses, que obligan a la Administración a desdoblarse en una amplia gama de organismos que surgen como respuesta a las múltiples exigencias de quienes forman parte del colectivo.

La Administración Pública requiere para su existencia estar incluida en una sociedad soberana, organizada políticamente que cuente con órganos superiores que representan a los miembros de la comunidad; por cuanto sería imposible obtener un consenso de todos los asociados para adoptar decisiones en la conducción del Estado. El Estado debe poseer además órganos representativos para elaborar las leyes a las cuales está sometida necesariamente la actividad de la Administración. Como conclusión, podemos afirmar que las actividades de la Administración Pública imprescindiblemente deben ser jurídicas, racionales y justas para lograr sus fines, por lo cual se le otorga una posición de privilegio y ventaja frente a los particulares; además el ordenamiento jurídico la dota de instrumentos suficientes para vencer la resistencia de los ciudadanos que pretenden oponer sus particulares intereses ante los intereses colectivos que ella consolida, representa y ejecuta.

Nos toca ahora ubicar la Administración Pública dentro de las distintas manifestaciones del Poder Público, que como bien sabemos, de acuerdo con la teoría que lo sustenta, se divide en tres expresiones, a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial; división que tiene por finalidad establecer efectivos mecanismos de equilibrio dentro del Estado, para evitar el uso abusivo o contrario a derecho del poder en perjuicio de los particulares. Si bien, debemos aclarar que esta división de poderes va más allá de los propios esquemas y bases organizativos de cada uno de ellos, por cuanto actualmente privan criterios funcionales; pero en todo caso se nos hace necesario establecer la vinculación y relación existentes entre la noción de Administración que estamos manejando y las divisiones del Poder Público enunciadas.

En tal sentido podemos señalar que entre la Administración y el Poder Ejecutivo existe una vinculación casi total, por cuanto aquella se ubica y se agota plenamente en este. En referencia a las relaciones entre la Administración y el Poder Legislativo, debemos indicar que la Administración está subordinada a la Ley; en consecuencia, existen unas relaciones semejantes a las establecidas entre el "dominus" y el "administrador", pero aquí debemos expresar que las tareas de la Administración no se agotan en la ejecución legislativa, por cuanto la Administración cumple además tareas no vinculadas a la Ley, sino a la Constitución. Por último nos corresponde observar las relaciones existentes entre la Administración y el Poder Judicial; en efecto, la jurisdicción tiene por misión aplicar las leyes con imparcialidad e independencia de los otros poderes, está sometida a la Ley de manera inmediata, de aquí su evidente carácter sub-legal que lo iguala en este sentido a la Administración; su función es evitar la autodefensa, en tal sentido, dirime los conflictos existentes entre los sujetos de derecho. Además el Poder Judicial en nuestro ordenamiento constitucional cumple fun-

ciones de control sobre las actividades de los otros poderes, ya estableciendo la nulidad de las leyes emanadas del Congreso Nacional, ya declarando la inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos de la Administración. En nuestro sistema, el Poder Judicial participa en el control del Poder Ejecutivo al tener el encargo de velar por la recta aplicación de las leyes y al resolver las discrepancias en la interpretación y aplicación de las mismas, pero en todo caso ésta es una intervención posterior a la actuación de la Administración que detenta los privilegios de las funciones que le son propias y sobre las cuales no puede darse la interferencia de otro poder.

De lo señalado anteriormente y en relación al objeto de nuestro estudio, podemos establecer que la Administración Pública está identificada con el Poder Ejecutivo, le corresponde cumplir las competencias que tiene atribuidas en la Constitución y las leyes, y su actividad está sujeta a la efectiva posibilidad que tienen los particulares de ocurrir ante los órganos competentes del Poder Judicial para evitar el ejercicio arbitrario de tales prerrogativas.

III. LA PROCEDENCIA DE LOS INTERDICTOS FRENTE A LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION.

Es conveniente en esta oportunidad hacer algunas precisiones en torno a la naturaleza jurídica de los interdictos, singular tipo de acción protectora de la posesión, que tienen su nacimiento en Roma donde aparecen con un origen específicamente administrativo²; en efecto, eran medidas de policía en manos del Pretor que le permitían prohibir a alguna persona el hacer alguna cosa, se empleaban para proteger el público y general uso de las vías, los sepulcros y el libre aprovechamiento de los ríos; los interdictos que tenían estas finalidades se denominaban prohibitivos; por otra parte, existían los interdictos denominados restitutorios, por los cuales el Pretor mandaba a restituir alguna cosa, como la posesión de los bienes hereditarios o la posesión de un fundo perdido por la violencia; por último estaban los llamados exhibitorios, por medio de ellos se obligaba al poseedor a mostrar la cosa objeto del juicio, como podía ser al individuo cuya libertad estaba en litigio o al padre exhibir los hijos sometidos a su potestad. Se indica en el propio texto de las Instituciones de Justiniano, que en opinión de varios jurisconsultos, la denominación de interdictos sólo debía ser reservada a los prohibitivos porque "interdicir" significa impedir, prohibir, igualmente señalaban que los restitutorios y exhibitorios, debían denominarse decretos, para una mayor precisión.

Nuestros actuales interdictos tienen poca semejanza con las figuras romanas indicadas; en efecto, su origen inmediato se encuentra en el derecho canónico, se resuelven en sede judicial mediante un procedimiento sumario, y tienen por finalidad la protección de la posesión sobre los bienes y derechos susceptibles de ser poseídos. El objeto concreto de estas medidas judiciales es mantener la posesión de quien la tiene o restituyéndosela a quien ha sido despojado de ella. Por último la sentencia que recae en el proceso interdictal deja a salvo las cuestiones definitivas sobre la

2. *Instituciones de Justiniano*, Edición Bilingüe, con nota previa de M. Ortolan.

posesión, en tal virtud no alcanza la condición de cosa juzgada ya que puede ser modificado el supuesto posesorio en los juicios donde se resuelve de manera definitiva este aspecto.

1. *Diatriba Viso-Sanojo*

Delimitados como han sido el objeto y ámbito de los interdictos, debemos indicar si en esta especial relación procesal puede aparecer la Administración Pública o los diversos organismos que la componen como legitimados pasivos; en otros términos, si frente al hecho posesorio la Administración en su actuación está sujeta a tales medidas judiciales de protección. En nuestros medios judiciales, es conocida la polémica que sobre este asunto sostuvieron a finales del siglo XIX Julián Viso y Luis Sanojo³, quienes adoptaron posturas contrarias en torno a este tema; en efecto, Julián Viso negaba la posibilidad de intentar interdictos frente a los actos de la Administración, con base a los siguientes razonamientos:

1. Que nuestra Constitución establece perfectamente la separación de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; en tal sentido, la función judicial es distinta y debe siempre permanecer separada de la función administrativa. Los jueces no pueden en modo alguno perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos.

2. Si como ha quedado afirmado, la Constitución establece la independencia entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa, deben declararse en consecuencia improcedentes los interdictos contra las providencias administrativas, por cuanto de someter a la Administración a juicios sumarios, sin dar audiencias de ellas a la autoridad correspondiente, se someten sus actos a la censura de los Tribunales, lo que produciría en consecuencia que dicha independencia sería desconocida de un modo repugnante.

Luis Sanojo, por su parte, sostenía en contradicción con la postura de Viso⁴, la procedencia de los interdictos frente a un determinado tipo de actos de las autoridades administrativas; y en tal sentido afirmaba:

1. Que sería un principio estéril y sin consecuencia alguna el de la división del Poder Público, en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, si no estuviesen de tal manera organizados y combinados que cada uno de ellos tuviese una vigilancia constitucional sobre los demás.

2. Que según sanos principios, pueden efectivamente nuestros Tribunales oponerse a las demasías de los poderes legislativo y ejecutivo; en especial, al referirse a las actuaciones del poder ejecutivo, se preguntaba: ¿Y no ha de tener alguno para reprimir los excesos del Ejecutivo, cuando éste, metiendo su hoz en mies ajena, dispone de la propiedad de los ciudadanos; deberán los Magis-

3. Véase: Revista *El Faro*, publicada a mediados del siglo XIX, ambas posiciones fueron recogidas en una obra titulada "Trabajos Escogidos".

4. Jiménez Salas, Simón. *Los Interdictos en la Legislación Venezolana*. Ediciones Magón. Caracas-1976.

trados del orden judicial ver con ojos impasibles e indiferentes, tamaño atentado? Terminaba afirmando al dar respuesta a la anterior pregunta, que una de las primeras garantías que puede haber en una nación, es un poder judicial independiente que tenga a raya al poder ejecutivo que con tanta frecuencia suele abusar.

3. Por último asentó que los Tribunales son competentes para amparar al ciudadano que ocurre a ellos en busca de reparación contra las arbitrariedades del poder ejecutivo, y no se le ocurría un supuesto, por el cual las autoridades administrativas pueden legalmente tomar la propiedad o interferir en la posesión de un ciudadano.

Posteriormente, Julián Viso modifica su postura original, afirmaba que dentro de la actuación de la Administración se debían distinguir cuando actuaba "imperium merum", o sea, al imponer obediencia a los ciudadanos; y cuando actuaba resolviendo reclamaciones de intereses opuestos, o sea, que la Administración ejercía el poder de jurisdicción que es anexo a todo poder de mando, en este segundo supuesto entonces "imperium mixtum", fase donde en criterio de Viso, estaba comprendido el Contencioso-Administrativo. Esta dualidad puede expresarse mediante actos de mando, generales o particulares, ya sea reglamentando o haciendo aplicación de las leyes o de sus propios decretos. Llegar a esta clasificación, le permitió a Viso reformar su actitud que negaba totalmente la procedencia de los interdictos posesorios contra los actos de la Administración, pero reafirmó igualmente dicha improcedencia en la actuación de la Administración librada dentro del círculo de sus atribuciones o competencias, por cuanto las disposiciones dictadas por las autoridades administrativas en ejecución de sus atribuciones forman "estado".

Como bien señala Certad⁵ en su obra "La Protección Posesoria y el Interdicto Restitutorio" los argumentos aportados en la notable diatriba de Viso y Sanojo, condujo a la formulación de una tesis intermedia o mixta, por la cual frente a unos actos de la Administración sí eran procedentes los interdictos, pero frente a otros no. La base para tal división consistía en la clasificación de los actos de la Administración en actos de "iure imperii" y actos de "iure gestionis", tomada de la doctrina italiana y expuesta por Ramiro Antonio Parra, quien afirmaba que el Poder Ejecutivo procedía "iure imperii" al actuar en interés de todos los asociados y que tiende al bien común, como podían ser las medidas relativas a la higiene, seguridad y todo lo que genere bienestar público; pero procede "iure gestionis" al hacerlo exclusivamente en el interés patrimonial del Estado. Los interdictos según esta tesis, posteriormente adoptada por nuestra Casación, procedían contra los actos "iure gestionis"; pero contra la actuación "iure imperii" de la Administración no eran procedentes.

2. Normas referentes a la expropiación por causa de utilidad pública o social

Ahora bien, la distinción entre actos "iure imperii" y "iure gestionis", que sirvió en uno y otro caso para negar o admitir la procedencia de los interdictos contra los actos de la Administración Pública, fue superada en buena parte debido a la evolu-

5. Ver: *Obra citada*, editada por Gráficas León S.R.L. Caracas, 1980.

ción de nuestra legislación; en efecto, el artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, a la letra, expresa:

“Todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad, sin llenar las formalidades de este Decreto, puede usar de todas las acciones posesorias o petitorias que le correspondan, a fin de que se le mantenga en uso y goce de su propiedad y debe ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarrea el acto ilegal”.

Por esta imperfecta disposición, se estableció de una forma indiscutible la procedencia de las medidas posesorias frente a la actuación de la Administración, por cuanto dentro del marco de esta Ley, el sujeto pasivo de la misma es la Administración; en efecto, dicha Ley tiene por objeto regular la transferencia obligatoria de la propiedad privada a la Administración para que ésta cumpla sus fines públicos, siguiendo un procedimiento establecido y pagando un justo precio.

Si bien el legitimado es el Estado, de manera concreta le corresponde a la Administración conjuntamente con el Poder Judicial y el Poder Legislativo, tanto en su ámbito territorial como no territorial, conducir este supuesto y velar por la efectiva protección de la propiedad como de la posesión. En consecuencia, constituye la expropiación, la potestad pública que permite dentro del marco de la Ley lesionar estos derechos que están debidamente garantizados a los particulares.

La norma anteriormente transcrita legitima a quien se sienta lesionado por la actuación de la Administración a ejercer las acciones posesorias o petitorias a que hubiera lugar, por cuanto la única perturbación que puede realizar la Administración es la perturbación legal dentro del marco de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En consecuencia, ante la posibilidad de una actuación ilegítima o arbitraria de la Administración, se le otorgan de forma expresa e inequívoca al propietario y por necesaria extensión al poseedor, dichas acciones. Por otra parte, la norma en comento, hace responsable a los funcionarios que hayan intervenido en tales actos.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que el artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, puso fin a la tesis sobre la procedencia de los interdictos frente a la actuación de la Administración con base a la división de los actos “ius imperii” y “ius gestionis”, por cuanto esta norma al establecer de manera tajante la procedencia de los mismos, no hizo tal distinción; en consecuencia son procedentes las medidas posesorias frente a unos y otros actos, perdiendo todo relevancia a los fines del objeto de nuestro estudio la distinción anotada.

3. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*

Por otra parte, resulta igualmente necesario establecer si para intentar interdictos contra la Administración Pública, se requiere cumplir en sede administrativa con el procedimiento previo a las acciones que se intenten contra la República, así como con las normas que regulan la actuación de la Procuraduría General de la

República, tal y como lo dispone el título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El anterior planteamiento fue resuelto suficientemente en decisión de nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 15 de julio de 1969⁶; en efecto, la sentencia en comento plantea como punto previo, si en presencia de la naturaleza y las razones de celeridad que caracterizan los procesos interdictales, era posible admitir como excepción, la inaplicabilidad de los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público; Ley que es el antecedente inmediato de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en los artículos indicados establecía un procedimiento administrativo similar al pautado por la Ley vigente. En tal sentido, expresaba nuestro Máximo Tribunal que el previo procedimiento administrativo establecido en la Ley, tenía una finalidad conciliatoria para así evitar la instauración de un litigio futuro; de aquí su obligatoriedad de cumplirlo, que en sí, constituye un requisito de admisibilidad para el procedimiento interdictal posterior. Igualmente se afirmaba que por no existir en el texto de la Ley, como tampoco existe actualmente, excepción alguna de su aplicación, en tal virtud ante los juicios interdictales que se propongan contra la Nación es indispensable cumplir con tal procedimiento.

4. *Organos Jurisdiccionales competentes para conocer de las acciones posesorias que se intenten contra la Administración Pública*

Nuestra doctrina fue unánime al calificar como "civilísimas" las medidas posesorias, esto dio por resultado lógico que nuestra Ley procesal le atribuyera la competencia exclusiva para conocer de los juicios posesorios a la jurisdicción civil ordinaria; y en tal sentido dispone el artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, al establecer dicha competencia "cualquiera que sea el fuero de la parte contra quien se intente", seguidamente indica con toda precisión la norma procesal citada que será competente el juez de primera instancia en lo civil del lugar donde esté situada la cosa objeto del proceso posesorio.

La anterior premisa se mantuvo inalterada hasta que se dictó la aún reciente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que además de organizar las funciones y atribuciones de nuestro máximo Tribunal, desarrolla y organiza transitoriamente la jurisdicción contenciosa-administrativa, que anteriormente estaba concentrada en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y en diversos tribunales contenciosos-administrativos especiales, tales como el de la Carrera Administrativa, Hacienda, Impuesto Sobre la Renta y el Tribunal Superior de Inquilinato.

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para conocer los asuntos contenciosos-administrativos, les otorga competencia en primera instancia a los Tribunales Superiores con jurisdicción en lo Civil que indique el Ejecutivo Nacional; además creó la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Entre los órganos jurisdiccionales señalados y la Sala Político-Administrativa de la Corte

6. Ver: *Jurisprudencia Inmobiliaria de la Corte Suprema de Justicia, 1960-1969*; Ramírez y Garay: pág. 370. Caracas, noviembre de 1981.

Suprema de Justicia, la Ley hizo la distribución de las competencias en esta especial jurisdicción.

Ahora bien, el legislador al establecer de manera específica las competencias en lo que respecta a las medidas posesorias, cuando la querrela tiene como legitimado pasivo a la Administración Pública, ratifica la incoherencia del sistema transitorio instituido al atribuirles de la siguiente forma:

1º Si el legitimado pasivo es un Estado o Municipio, el conocimiento de la medida le corresponderá al tribunal competente según las previsiones de derecho común, que en todo caso le atañe a los tribunales de primera instancia en lo civil, como lo dispone el Código de Procedimiento Civil. Esta atribución de competencia la establece el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2º Si la acción interdictal está dirigida contra la República, algún Instituto Autónomo o Empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva y la estimación de la medida fuera inferior a un millón de bolívares, conocerá el Tribunal Superior en lo Civil con competencia en lo Contencioso-Administrativo en el lugar donde se encuentre el bien objeto del interdicto; pero si su estimación es superior a la cantidad citada pero inferior a cinco millones de bolívares corresponderá entonces su conocimiento a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; y por último, si su estimación es superior a los cinco millones de bolívares conocerá entonces la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

3º De las apelaciones y otros posibles recursos procesales que se interpongan contra las decisiones que dicten los Tribunales de primera instancia en lo civil, al conocer los interdictos que se intenten contra los Estados y Municipios, conocerán los Tribunales a los cuales les corresponda hacerlo en conformidad con el derecho común, o sea, conocerá su Tribunal de Alzada, en estos casos será el Juzgado Superior con competencia en lo Civil.

4º Por otra parte, de las apelaciones y demás recursos que se intenten contra las decisiones de los Tribunales Superiores con competencia en lo civil que tengan atribuida jurisdicción para conocer en primera instancia en materia contencioso-administrativo, conocerá en Alzada la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

5º De las apelaciones y demás recursos que se intenten contra las decisiones que dicte la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, cuando conoce en primera instancia conocerá la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

6º Por último señalaremos que cuando la Sala Político-Administrativa conoce de estas acciones lo hace en primera y única instancia; en consecuencia, no hay apelación ni otros recursos contra sus decisiones.

El régimen indicado expresa un rotundo cambio ante el establecido previamente a la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; en efecto, como fue señalado, la competencia estaba atribuida en todo caso, sin depender del legitimado pasivo o de la estimación del interdicto, a los tribunales de primera instancia

en lo civil; y conocían de las apelaciones u otros recursos que se interpongan en tales juicios, los Juzgados Superiores en lo Civil de cada circunscripción. A tal solución en el pasado llegó nuestro Máximo Tribunal mediante diversas decisiones de la Sala Político-Administrativa, en las cuales al interpretar el contenido del artículo 594 del Código de Procedimiento Civil, así como el Ordinal 33 del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, norma que facultaba a la Sala Político-Administrativa para conocer de las apelaciones y recursos interpuestos contra decisiones dictadas en primera instancia en los procesos en que sea parte o intervenga la Nación, pero que dejaba a salvo lo dispuesto en los procedimientos especiales; en tal sentido, la Sala estableció que los procedimientos interdictales eran por su naturaleza especiales y civiles, por lo tanto correspondía su conocimiento con exclusividad a la jurisdicción ordinaria.

Por último quisiera expresar que la sencillez del sistema anterior, contrasta con la complejidad del actual que llega al absurdo de colocar a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como única instancia para sustanciar y resolver pretensiones interdictales, situación que necesariamente deberá ser modificada en la futura Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, donde a la luz de las experiencias y de los resultados de este intrincado y confuso sistema transitorio, se establecerá un procedimiento expedito y racional que conjugue tanto la especialidad de las medidas interdictales como el singular fuero procesal que detenta la Administración.

Las formas jurídicas de las empresas públicas

Enrique Vilorio V.
Profesor en el Instituto de Estudios
Superiores de Administración (IESA)

SUMARIO

I. INTRODUCCION

II. FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

1. *Los patrimonios autónomos.* 2. *El instituto autónomo.*

III. FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

1. *La Asociación Civil.* 2. *La sociedad de responsabilidad limitada.* 3. *La sociedad anónima.*
A. Las sociedades a participación única del Estado o sociedades públicas unipersonales. B. Las sociedades de capital público. C. Las sociedades de economía mixta.

I. INTRODUCCION

En Venezuela, las empresas públicas han sido creadas a través de la utilización de diversas formas jurídicas. En este sentido, a la actual situación venezolana pueden aplicarse las conclusiones de Langrod¹ cuando señala que por lo común, "el legislador ha adoptado una u otra forma jurídica por necesidades pasajeras, por oportunismo, hábito o simplemente por azar, por respeto a la simetría de las administraciones regulares que él piensa así salvaguardar, o, en fin, para mejor disfrazar al Estado en comerciante verdadero".

En coherencia con la opinión expuesta, la doctrina venezolana reconoce que "la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada, que en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente..."².

Igual criterio sostiene Agustín Gordillo cuando al referirse a esta dispersión de formas jurídicas señala que, en Venezuela "la forma jurídica de una actividad no es por todo ello un resultado del tipo de actividad de que se trate, sino más bien el producto de decisiones relativamente particulares o circunstancias, o de criterios específicos de oportunidad o conveniencia política..."³. Por otra parte, esta dispersión de formas jurídicas ha sido uno de los problemas que han motivado la redacción de un proyecto de ley dirigido a regular la actividad de la Administración Descentralizada. En efecto, en la exposición de motivos del mencionado proyecto de ley se asienta que: "en cuanto al primer problema que confronta la administración

1. Langrod, Georges. *L'entreprise publique en Droit Administratif Comparé*. París, 1956. p. 220.

2. Brewer-Carías, A. R. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Edic. Tecnos. Madrid, 1975. p. 385.

3. Gordillo, Agustín. *Sistema Nacional de Empresas Públicas*. ONU. Caracas, 1975. p. 6.

descentralizada en Venezuela la ausencia de una normativa general relativa a la misma, ha dado origen a que el Estado haya recurrido a las vías de descentralización, utilizando las más variadas formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico⁴.

Prosigue luego la exposición de motivos del proyecto de ley señalando que como consecuencia de esta dispersión jurídica "no existe tampoco una denominación uniforme respecto a ellas. Al contrario, se han adoptado las más variadas denominaciones, inclusive respecto a formas jurídicas disímiles. Así indistintamente "se ha utilizado la denominación de Instituto, Corporación, Fondo, Compañía Anónima, Fundación, sin que ni siquiera cada una de estas denominaciones se correspondan siempre con alguna de las formas jurídicas utilizadas"⁵.

En este estado de cosas vamos a referirnos a las formas jurídicas que el Estado venezolano ha utilizado al momento de crear empresas públicas. En este sentido, nuestro análisis será realizado sobre las formas jurídicas de derecho público y las formas jurídicas de derecho privado.

II. FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO

La forma jurídica de derecho público más utilizada en Venezuela para crear empresas públicas ha sido el instituto autónomo, es decir, un organismo de derecho público dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio encargado de la realización de un objetivo económico. Sin embargo, antes de analizar en detalle las características del instituto autónomo en Venezuela, vamos a referirnos muy brevemente a los llamados patrimonios autónomos.

1. *Los Patrimonios Autónomos*

Aunque en nuestra opinión a los llamados patrimonios autónomos les falta uno de los requisitos esenciales de la empresa pública, el disfrute de una personalidad jurídica propia, la realidad muestra que esta figura de derecho público ha sido utilizada irregularmente en Venezuela para crear algunos órganos que realizan un objetivo de tipo económico. Recordemos que los patrimonios autónomos son servicios administrativos sin personalidad jurídica propia y que gozan de una amplia autonomía funcional, sobre todo presupuestaria, para la realización de sus objetivos.

En Venezuela, la forma normal utilizada para descentralizar una actividad de la administración ha sido siempre la creación de una nueva persona jurídica, pública o privada, distinta del Estado. Sin embargo en algunas ocasiones se ha recurrido, aun contra disposiciones legales expresas, a la creación de este tipo de patrimonios o servicios autónomos. De esta forma, se han creado bien sea determinados servicios, como la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria transformada en instituto autónomo posteriormente, o determinados fondos como el Fondo Nacional del Cacao, convertidos luego en institutos autónomos.

4. Exposición de Motivos y Proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Secretaría de la Cámara de Diputados. Caracas. pp. 6-7.

5. *Ibidem.* p. 7.

El problema básico de la existencia de estos patrimonios autónomos en la administración venezolana se deriva de su ausencia de legitimidad jurídica. En efecto, la existencia de este tipo de órganos no reposa sobre ninguna base jurídica⁶, por el contrario, ellos constituyen una violación de ciertos principios haciendísticos venezolanos como son la unidad del tesoro y la no afectación de ingresos a gastos específicos. Así, realidad obliga, forzoso es reconocer la existencia de estos patrimonios autónomos. Incluso, a objeto de legitimar su actividad, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada presentado a la consideración de las Cámaras Legislativas, consagra la posibilidad de crear estos patrimonios autónomos. En este sentido, la exposición de motivos del proyecto de ley comienza reconociendo que “paralelamente a la utilización de figuras jurídicas personificadas para crear entes descentralizados, en más de una oportunidad el Estado recurrió a una figura de descentralización patrimonial y funcional, pero sin atribuir al patrimonio creado, personalidad jurídica específica. . . Estas figuras descentralizadas patrimonialmente, que equivalen a lo que la doctrina extranjera denomina las Haciendas Autónomas o Patrimonios Autónomos, no permitidas por la legislación venezolana, fueron sin duda figuras de carácter ilegal pero que funcionaron durante muchos años en la Administración Pública Nacional”⁷. Dicho esto, la exposición de motivos del proyecto de ley continúa constatando que “no hay duda de que la sola descentralización patrimonial puede ser, en muchos casos, un instrumento y un expediente útil y expedito para afectar determinados fines a un patrimonio, sin crear una persona jurídica distinta de la República para gerenciar dicho patrimonio”⁸.

Por esta razón el proyecto de ley introduce la noción de servicios autónomos sin personalidad jurídica, es decir, órganos administrativos integrados en la jerarquía de un ministerio, carentes de personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, para realizar algún cometido estatal. En esta forma, el proyecto pretende, en sus propios términos, “incorporar al nuevo ordenamiento jurídico venezolano, esta nueva figura jurídica, la cual servirá para canalizar muchos esfuerzos descentralizados, sin necesidad de la creación de entes con personalidad jurídica separada de la República”⁹.

Sin embargo, es preciso señalar que, en nuestra opinión, la figura del patrimonio autónomo no parece ser la más adecuada para dar origen a una empresa pública: su ausencia de personalidad jurídica constituye una seria limitación. En todo caso, esperamos que, en Venezuela, como parece ser el caso, se tome conciencia de esta limitación y que el patrimonio autónomo, legitimizado o no, no sea utilizado en adelante para cumplir finalidades de orden empresarial.

6. Sin embargo, es de hacer notar que algunas leyes recientemente aprobadas, como la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, señalan que sus disposiciones se aplicarán a los servicios autónomos sin personalidad jurídica. Quizás la inclusión de este tipo de órganos obedezca al criterio de ir unificando la legislación sobre la base de la futura promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que legitima la existencia de los patrimonios o los servicios autónomos sin personalidad jurídica. En todo caso, esta inclusión de los patrimonios autónomos en algunas de las leyes venezolanas responde más bien a una situación de hecho.

7. Cfr. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. *Op. cit.* pp. 7-8.

8. *Ibidem.* p. 8.

9. *Ibidem.* p. 12.

2. *El Instituto Autónomo*

El Instituto autónomo puede ser definido como una persona jurídica de derecho público especialmente creada mediante ley, con un patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, para realizar actividades que pueden ser de índole administrativa o de carácter industrial o comercial.

En la perspectiva de nuestro análisis nos interesa exclusivamente el instituto autónomo que desarrolla actividades industriales o comerciales, instituto empresarial, ya que este tipo de organismos puede ser considerado como una verdadera empresa pública. En efecto, el instituto autónomo empresarial cumple a cabalidad con los requisitos que, en nuestra opinión, debe reunir una empresa pública (personalidad jurídica propia, autonomía operativa y cumplimiento de un objetivo económico, básicamente).

Según Brewer-Carías, estos institutos autónomos empresariales equivalen a “los establecimientos públicos industriales y comerciales del derecho francés, belga, español, brasileño y uruguayo, a las instituciones públicas autónomas alemanas, a las entidades autárquicas argentinas y a los *enti publici-economici* italianos”¹⁰.

En lo que se refiere a su denominación es de hacer notar que, en la práctica, no todos estos organismos a pesar de que guardan una semejanza entre sí, son llamados institutos autónomos. Garrido y Socorro precisan que “en la legislación vigente se encuentran diversas formas de designar a esta forma fundacional jurídico-pública. En efecto, la mayoría de las leyes referentes a institutos autónomos mencionan expresamente tal denominación para caracterizar a la institución creada... sin embargo, en otros casos el legislador ha utilizado otras expresiones”¹¹.

De esta manera es factible conseguir institutos autónomos, al lado de otros que son denominados indistintamente; Instituto Oficial Autónomo; Servicio Autónomo, Establecimiento Oficial u Organismo. En todo caso, a partir de la promulgación de la Constitución Vigente que consagra de manera explícita la expresión “instituto autónomo” las leyes que han creado nuevos entes de este tipo han utilizado la denominación adecuada. Igualmente, los institutos autónomos, por su parte, reciben denominaciones diferentes tales como Bancos, Consejos, Fondos, Corporaciones, etc.

Ahora bien, en lo que concierne a las características propias del instituto autónomo podemos mencionar las siguientes: En primer lugar, de acuerdo con la constitución venezolana los institutos autónomos deben ser creados mediante ley, es decir, que la creación de este tipo de organismos forma parte de la llamada reserva legal. Con esta disposición de la Constitución de 1961 se derogó la práctica consagrada por la Constitución de 1953, según la cual los institutos autónomos podían ser creados por simple decreto del Ejecutivo Nacional.

En segundo lugar, los institutos autónomos poseen una personalidad jurídica propia que les es otorgada “*ope legis*”, es decir que con la ley de creación se perfec-

10. Brewer-Carías, Allan R. *El Régimen Jurídico de las empresas públicas en Venezuela*. Ediciones del CLAD. Caracas, 1981. p. 38.

11. Garrido y Socorro. *Las Empresas del Estado en Venezuela*. Estudio jurídico. Cuadernos de la ENAMP. Caracas, 197. p. 9.

ciona el otorgamiento de la personalidad jurídica "sin que sea necesario ningún otro acto posterior complementario" (Garrido y Socorro).

En tercer lugar, el instituto autónomo posee un patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional. Esta característica permite al instituto autónomo poseer recursos que rompen el llamado principio de unidad del tesoro. Usualmente la propia ley de creación del instituto señala, para el caso concreto, como se compone el patrimonio del organismo.

En cuarto lugar, el instituto autónomo es creado para cumplir una finalidad empresarial, comercial o industrial, lo cual distingue al instituto autónomo empresarial, empresa pública, de los institutos autónomos administrativos. En efecto, en Venezuela, los institutos autónomos cumplen objetivos muy variados, "se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad y cooperación educativa, pasando por la intermediación crediticia en el campo agropecuario, industrial y de vivienda; el fomento del turismo, el desarrollo urbano, el desarrollo regional, el transporte y las comunicaciones en otras actividades"¹². A estas actividades se pueden añadir, antes de la conversión de los institutos autónomos respectivos en sociedades anónimas (Corporación Venezolana del Petróleo e Instituto Venezolano de Petroquímica), las vinculadas a la industria del petróleo y del gas natural y a la industria petroquímica.

Finalmente, es de señalar que el instituto autónomo se encuentra sometido a un régimen de derecho público. Normalmente, el régimen particular de cada instituto autónomo viene dado por su respectiva ley de creación. Esta particularidad de régimen aplicable a cada instituto, que se ha traducido en una especie de casuismo jurídico, encuentra su justificación en el hecho de que aún no se ha promulgado la ley que debe establecer tanto el régimen especial a que deben estar sometidos los institutos como sus formas de administración y control. En efecto, con la aprobación definitiva del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada se pretende poner fin a esta variedad de regímenes y establecer una normativa, única y coherente, de común aplicación a los institutos autónomos.

Desde otro punto de vista, podemos señalar, así como fue constatada en Francia por Roland Drago respecto de la noción del establecimiento público, que existe en Venezuela una especie de crisis del concepto de instituto autónomo empresarial. En efecto, todo indica que de mantenerse la tendencia de crear empresas públicas bajo la forma de sociedades anónimas, la figura del instituto autónomo empresarial perderá su significación y su relevancia. En este sentido, podemos recordar que, en el caso de la nacionalización de la industria de los hidrocarburos, algunos autores recomendaban que la casa matriz de la industria, a fin de que ésta respondiese mejor a los fines públicos que se le asignen, tuviese la forma jurídica de derecho público (instituto autónomo). Sin embargo, este criterio no fue retenido y la empresa holding de la industria petrolera fue creada como una sociedad anónima. Igual cosa ha ocurrido con la transformación de algunos institutos autónomos en sociedades anónimas, como ha sido el caso de la Corporación Venezolana del Petróleo y del Instituto Venezolano de Petroquímica. Quizás, como lo señala Muci Abraham, esta tendencia

12. *Ibidem.* p. 11.

obedezca al hecho de que la sociedad anónima está siendo considerada como una forma eficiente *per se* para manejar los asuntos del Estado.

III. FORMAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

En Venezuela, la descentralización de actividades de la administración central ha sido realizada también a través de la creación de personas jurídicas de derecho privado. En el caso de la creación de empresas públicas la forma jurídica más utilizada ha sido la de sociedad anónima. Sin embargo, en determinados casos se ha utilizado, para la creación de organismos de financiamiento y fomento, la figura de la asociación civil y en muy escasas oportunidades se ha recurrido a la creación de una sociedad de responsabilidad limitada. Por otra parte, a fin de crear ciertos organismos descentralizados, el Estado ha utilizado las fundaciones civiles. Garrido y Socorro señalan que "en este caso, el Estado no crea por vía legal una persona jurídica para atender una determinada actividad, sino que simplemente acude a una forma jurídica preexistente y procede a realizar el acto fundacional necesario para dar vida, en el marco del derecho común, a una persona jurídica que se ocupará de realizar determinados fines"¹³.

Gordillo, por su parte, precisa que, en Venezuela, "la característica de *fundación* dada a diversos organismos se debe en gran parte a que el Poder Ejecutivo Nacional quiso crear organismos descentralizados, y al no poder hacerlo por decreto bajo la forma de instituto autónomo (pues la creación de institutos autónomos es materia de reserva legal a partir de la Constitución de 1961, artículo 230), lo hizo bajo la forma aparente de fundación privada, siendo que, obviamente, los organismos creados tenían todas las características propias de los institutos autónomos y eran en consecuencia de creación irregular. En tales casos encontraremos sustancialmente un instituto autónomo, pero bajo la forma jurídica de fundación"¹⁴.

En todo caso, hemos querido señalar esta recurrencia a la forma jurídica de la fundación para crear entes descentralizados aun cuando, en la perspectiva de nuestro análisis, esta forma jurídica de derecho privado interesa poco ya que ninguna empresa pública ha sido, como es lógico suponer, creada bajo la forma jurídica de fundación.

Así, pues, en la experiencia venezolana las formas jurídicas de derecho privado que, además de las Fundaciones, han sido utilizadas para crear entidades descentralizadas son: la asociación civil, la sociedad de responsabilidad limitada y la sociedad anónima. Examinemos las características más relevantes de estas figuras y veamos su factibilidad para constituir empresas públicas.

1. *La Asociación Civil*

La Asociación Civil ha sido bastante utilizada para crear organismos que reúnen difícilmente las características de una empresa pública. Esta figura ha sido sobre todo

13. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 17.

14. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 5.

empleada para crear organismos de fomento y de financiamiento de ciertas actividades, sobre todo agrícolas. Así, han sido creados el Fondo de Desarrollo Frutícola; el Fondo de Desarrollo del Ajonjolí etc.

Habida cuenta del carácter de promoción de determinadas actividades que presentan, sobre todo, un interés para el sector privado, es posible que los particulares participen en la dirección y en la gestión de este tipo de asociaciones civiles. Por esta razón, la doctrina venezolana señala que "estas asociaciones son generalmente constituidas con el concurso de los particulares a fin de lograr objetivos comunes a los sectores públicos y privados dentro del marco de una persona jurídica que, como la asociación civil sin fines de lucro, permite obtener fines institucionales en beneficio de la colectividad"¹⁵.

En nuestra opinión el carácter de empresa pública de este tipo de asociaciones civiles es discutible. En efecto, la actividad que desarrollan los fondos de fomento, el carácter mismo de la figura adoptada y el sector donde desarrollan sus actividades, que es básicamente el agrícola permiten plantear dudas acerca de sus características empresariales. Esta misma duda es compartida por Gordillo, quien, al analizar los posibles organismos que podrían ser incluidos bajo la tutela de una corporación de empresas públicas, señala expresamente que: "es evidente que muchos de los organismos descentralizados del Estado venezolano en materia agrícola tienen una peculiaridad que es específica del sector y que nada tendría que ver con una corporación de empresas públicas"¹⁶, y citaba el caso de los fondos creados como asociaciones civiles.

En resumen, a pesar de que esas asociaciones civiles reúnen algunas de las características de las empresas públicas (personalidad jurídica propia, autonomía operativa y realización de un objetivo de financiamiento), sostenemos que estos organismos, en función del carácter mismo de sus actividades, no deben ser considerados como empresas públicas, al menos dentro de nuestra perspectiva de análisis.

2.- *La Sociedad de Responsabilidad Limitada*

Aun cuando no existen en Venezuela disposiciones legales que prohíban la creación de empresas públicas bajo la forma de la sociedad de responsabilidad limitada, esta figura ha sido prácticamente ignorada al momento de crear empresas estatales. De esta forma no existe sino una empresa pública que haya sido creada de acuerdo a las particularidades de la sociedad de responsabilidad limitada. En efecto, en un informe preparado por el Ministerio de Hacienda la situación de las inversiones del Estado para el 31 de diciembre de 1971 se menciona la existencia de la empresa Insumos Cafetaleros, S.R.L., en la cual "el entonces Fondo Nacional del Café y del Cacao aparecía con una participación del 50% del capital social"¹⁷.

15. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 30.

16. Gordillo. *Op. cit.* p. 22.

17. Cfr. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 29.

3. *La Sociedad Anónima*

La forma jurídica de derecho privado comúnmente utilizada en Venezuela para crear empresas públicas ha sido la sociedad anónima.

La utilización de esta forma jurídica encuentra, en Venezuela una doble justificación. Por un lado, existe una justificación jurídica para que el Estado cree sociedades anónimas, ya que de acuerdo con el artículo 7 del Código de Comercio, ni la República, ni los Estados, ni las Municipalidades pueden asumir la cualidad de comerciantes. Por otro, existe también una justificación operativo-administrativa dada la flexibilidad que presenta la forma de la sociedad anónima para la realización de actividades industriales o comerciales.

Así pues cuando el Estado crea una sociedad anónima busca, entre otros, "obtener los siguientes objetivos: dotar de personalidad jurídico-privada a un patrimonio adscrito a un fin, obteniendo, además el beneficio de la responsabilidad limitada; someterse a las leyes y usos del comercio; escapar a la aplicación del Derecho Administrativo, resolviendo por este cómodo procedimiento el problema de las relaciones entre el ente público y la empresa; fomentar su crédito frente a terceros; y dotarla de una gestión ágil, tanto desde el punto de vista jurídico como económico"¹⁸.

Antes de analizar las modalidades concretas que asumen las empresas públicas creadas como sociedades anónimas, queremos referirnos brevemente a la tendencia existente en Venezuela, y ya señalada, a considerar que la actividad empresarial del Estado debe ser desarrollada únicamente a través de sociedades anónimas.

En efecto, pareciese que en Venezuela empresa y sociedad anónima fuesen, en la consideración de ciertos autores, conceptos similares. En otras palabras, con frecuencia se sostiene que una actividad empresarial debe ser realizada única y exclusivamente por sociedades anónimas creadas por el Estado a estos efectos. En este sentido, nos parece conveniente transcribir las consideraciones que, sobre este fenómeno de identificación entre empresa y sociedad anónima, realiza Joaquín Garrigues quien afirma que: "se dice que la sociedad anónima es la forma de la empresa. Afirmación inexacta, porque la sociedad anónima es la forma de una corporación jurídica, en la que lo decisivo, a diferencia de la empresa que constituye una comunidad de trabajo, es el capital; la sociedad anónima es un capital con personalidad jurídica. La empresa es un organismo económico, un conjunto de actividades que se vierten sobre las cosas y derechos y sobre elementos que no son cosas ni derechos (como lo es la clientela). La sociedad anónima es un organismo jurídico; un mecanismo colector de capitales, formado exclusivamente por capitalistas. La empresa está denominada por la idea de la actividad mientras que la sociedad anónima está dominada por la idea contraria, ya que los asociados no trabajan en la consecución de los fines sociales, sino que hacen trabajar a otros... una cosa es ser empresa y otra es tener por objeto la explotación de una empresa. La empresa en suma, podrá ser el objeto social de la sociedad anónima, pero esta sociedad será empresario, nunca empresa"¹⁹.

18. Brewer-Carías, A. R. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*. U.C.V. Caracas, 1967. p. 114.

19. Garrigues, Joaquín. *Hacia un nuevo derecho mercantil*. Edit. Tecnos. Madrid, 1975. pp. 301-302.

Estas consideraciones de Garrigues parecen decisivas, es decir, que no hay razón alguna para sostener que una empresa pública deba ser creada única y exclusivamente a través del mecanismo jurídico de la sociedad anónima. En efecto, nada se opone para que una empresa pública revista formas jurídicas, tanto públicas como privadas distintas de la sociedad anónima por acciones. Así la empresa pública, como es el caso en Venezuela, puede constituirse como instituto autónomo, es decir, de acuerdo con el derecho público o puede adoptar cualquier otra forma societaria como la sociedad de responsabilidad limitada. Además esta opinión se ve reforzada por el hecho de que no existe en Venezuela un estatuto jurídico que prescriba, de manera determinante e inequívoca, cual es la forma jurídica que deben asumir las empresas públicas. De existir este estatuto la discusión tendría escasa validez práctica ya que desde el punto de vista jurídico concreto, se sabría a ciencia cierta que una empresa pública sólo debe adoptar esta u otra forma jurídica. Al menos, en el estado actual de cosas, esta voluntad de clarificación parece estar presente en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada.

Después de haber realizado estas precisiones vamos a referirnos ahora a las diferentes modalidades que ha asumido la sociedad anónima cuando se ha utilizado para crear una empresa pública.

En este sentido distinguiremos: las sociedades con participación única del Estado o sociedades públicas unipersonales; las sociedades de capital público y las sociedades de economía mixta.

A. Las sociedades con participación única del Estado o sociedades públicas unipersonales:

Estas sociedades se caracterizan, como su nombre lo indica, por el hecho de que el capital de la sociedad es en su totalidad propiedad del Estado. En otras palabras, el Estado es el único accionista de la sociedad, es decir, que el 100% de las acciones que representan el capital social de la empresa es de la propiedad exclusiva del Estado.

Este tipo de sociedades con participación única del Estado constituyen una derogación de los principios del derecho mercantil venezolano según el cual se necesitan al menos dos personas para constituir una sociedad anónima, ya que como su nombre lo deja suponer una sociedad supone socios en plural.

Esta modalidad de las sociedades con participación única del Estado es de reciente aplicación en Venezuela. En efecto ella surge de los procesos de nacionalización realizados en la industria del hierro y de los hidrocarburos; ya que la nacionalización como uno de sus elementos supone la gestión pública de la actividad nacionalizada. Esta gestión pública es normalmente realizada por organismos distintos del propio Estado es decir por empresas públicas. En el caso de las nacionalizaciones realizadas en Venezuela se consideró que la gestión de la industria nacionalizada debería ser realizada por organismos creados de acuerdo con las reglas del derecho privado. En este sentido, se optó por la figura de la sociedad anónima estableciendo la modalidad de la participación exclusiva del Estado en la propiedad del capital de la sociedad.

Así pues, específicamente, en el caso de la nacionalización de la industria del mineral del hierro, el Decreto-Ley 580 en su artículo 11, dispuso de manera taxativa, que la Corporación Venezolana de Guayana debería constituir con las instalaciones, equipos y demás bienes de las empresas concesionarias una o varias empresas. El Decreto precisaba que "el capital de la empresa o empresas que se constituyan con dichos bienes será en su *totalidad* propiedad del Estado" (subrayado por nosotros). De esta manera se creó la empresa C.V.G. Ferrominera Orinoco.

Por su parte, la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos establecía también de manera expresa que las empresas que se constituirían para la gestión de la industria nacionalizada serían de la propiedad del Estado y que en caso de revestir la forma de sociedades anónimas podrán ser constituidas *con un solo socio*. De esta manera se crearon las empresas Petróleos de Venezuela y las otras empresas operadoras.

Algunos autores, como Garrido y Socorro, sostienen que en este tipo de sociedades con participación única del Estado, la participación estatal es una participación de gestión, ya que: "cuando el Estado tiene la totalidad del capital de la empresa y, en consecuencia, se confunde en el propio Estado el carácter de propietario y administrador de la misma, puesto que aquél nunca delega la administración de sus propias empresas" ²⁰.

La creación de estas sociedades con participación única del Estado o de un solo socio ha sido vivamente criticada por algunos sectores de la doctrina venezolana. Así, por ejemplo, para Nicolás Rodríguez "una sociedad de un solo socio es un verdadero contrasentido, además de no constituir un contrato, se hace inoperante toda la normativa relacionada con la asamblea de accionistas" ²¹.

Igualmente, Rodríguez sostiene que el Estado no tiene por qué recurrir a la figura de la sociedad anónima ya que la participación del Estado no se compadece con el objetivo mismo de la sociedad anónima que es la acumulación de capital. Así para Rodríguez, "es obvio que si el sector público constituye una sociedad unipersonal o participa en una sociedad como único propietario la razón de dicha constitución no fue la de poder sumar aportes y lograr el capital necesario para la explotación de la empresa" ²².

Rodríguez concluye en su argumentación señalando que, por las razones expuestas, se realiza "un empleo inadecuado de la figura jurídico-privada de las sociedades anónimas y se consigue únicamente la creación de entidades que son sociedades anónimas tan sólo formalmente puesto que en su mayor parte las disposiciones legales reguladoras de la sociedad anónima no le son aplicables" ²³.

En el mismo orden de ideas, Brewer Carías refiriéndose a estas sociedades unipersonales señala que las mismas plantean varios problemas. Según Brewer, uno de esos problemas está vinculado a la posibilidad misma de la existencia de la sociedad unipersonal o con un solo accionista ya que "partiendo de la idea de que la sociedad

20. Socorro y Garrido. *Op. Cit.* p. 39.

21. Rodríguez, Nicolás. "Consideraciones jurídicas sobre la organización de Empresas del Estado". *Revista Control Fiscal* Nº 88. p. 37.

22. *Ibidem.*

23. *Ibidem.*

es un contrato por el cual dos o más personas convienen en contribuir, cada una con la propiedad o el uso de las cosas, o con su propia industria o la realización de un fin económico común... es necesario convenir que en general, el acto constitutivo de la sociedad debe tener una base colectiva inicial”²⁴.

Por otra parte, parece conveniente aclarar que estas sociedades a participación única del Estado, que por sus características son unipersonales, se diferencian de otro tipo de sociedades mercantiles unipersonales llamadas sobrevenidas, las cuales son constituidas como cualquier sociedad anónima, es decir, con varios socios aunque, en un momento dado y por razones diversas, las acciones se concentren posteriormente en una sola mano. Estas sociedades anónimas unipersonales sobrevenidas no presentan mayores problemas doctrinarios.

Finalmente, queremos señalar que el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada recoge este criterio de la constitución de empresas del Estado con un solo accionista.

B. *Las Sociedades de Capital Público*

A diferencia de las sociedades con participación única del Estado, que evidentemente son también sociedades cuyo capital es público; las sociedades de capital público suponen la participación de dos o más socios para la constitución de la sociedad.

Estas sociedades de capital público constituyen la modalidad comúnmente utilizada, en Venezuela, para crear empresas públicas de acuerdo con la forma societaria anónima. En efecto, estas sociedades creadas de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio suponen la participación de dos o más socios, es decir, que en este caso el capital de la sociedad es totalmente público porque ha sido suscrito por dos o más entes públicos.

En Venezuela, existen innumerables ejemplos de sociedades de capital público creados por la suscripción de acciones por parte de dos organismos públicos, normalmente, institutos autónomos. En estos casos, se evidencia la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones del derecho mercantil ya que, en algunos casos, la participación de uno de los organismos en el capital de la empresa ha sido simbólica. Así, un organismo público suscribe el 99% de las acciones y otro suscribe el 1% restante.

Ejemplo de estas sociedades de capital público lo constituyen, entre otras la Compañía Anónima Electrificación del Caroní (EDELCA) y la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), cuyos capitales pertenecen a la C.V.G. y al F.I.V.

C. *Las sociedades de Economía Mixta*

La noción de empresa o sociedad de economía mixta se aplica “a las sociedades en las cuales se encuentran asociados capitales públicos y privados, en vista de una explotación industrial y comercial”²⁵.

24. Brewer-Carías. *Las empresas públicas en el derecho comparado*. Op. cit. p. 16.

25. *Ibidem*. p. 21.

Usualmente esta asociación de capitales públicos y privados se realiza a través de la creación de una sociedad anónima en la cual cada uno de los asociados suscribe una parte del capital social.

Por otra parte, la doctrina venezolana ha realizado algunas precisiones que ayudan a comprender mejor la noción de sociedad de economía mixta. En este sentido Brewer precisa que, en primer lugar, "la asociación del capital público con el capital privado puede surgir desde el inicio de la vida jurídica de la empresa, como por un hecho posterior"²⁶ (toma de participaciones del Estado en una sociedad mercantil o privatización de una sociedad mercantil del Estado). En segundo lugar, para que se pueda hablar de una sociedad de economía mixta, según Brewer "es necesario que sea el Estado u otra persona pública territorial, el ente que participe en el capital. De ahí que en general la presencia de capitales públicos aportados por establecimientos públicos y otras sociedades públicas no es suficiente para la calificación de economía mixta"²⁷. En tercer lugar, de acuerdo siempre con la opinión de Brewer "la empresa de economía mixta está caracterizada por la presencia de los sectores públicos y privados en la dirección de la sociedad, aunque generalmente con alguna preponderancia de los intereses públicos"²⁸.

Ahora bien, desde otro punto de vista, atendiendo al cuántum de la participación del Estado en el capital social, la sociedad de economía mixta puede ser: con participación mayoritaria, con participación paritaria o con participación minoritaria del Estado.

En lo que se refiere a las sociedades de economía mixta a participación mayoritaria del Estado la doctrina reconoce, en términos generales, el carácter público de la empresa que se manifiesta por la propiedad, la dirección y el control público de la empresa. La participación mayoritaria supone que el Estado posea más de la mitad del capital social. Sin embargo, parece conveniente advertir que el solo criterio de la mayor proporción de acciones en manos del Estado no es un criterio suficiente que asegure, al menos, la dirección pública de la empresa. En efecto, pueden darse casos en los que, a pesar de que el Estado posea más del 50% de las acciones, la gestión de la empresa sea realizada por los particulares sin que, prácticamente, el Estado tenga injerencia en la dirección de la empresa. En Venezuela, a título de ejemplo, teníamos el caso de la Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA). En este sentido, podemos citar la opinión de Nicolás Rodríguez, quien después de haber realizado un estudio sobre los antiguos estatutos de Viasa, concluía que "...a pesar de que el capital social pertenece en su mayor parte a organismos públicos, quienes pueden en un momento dado controlar la gestión y la administración de la sociedad son sus accionistas minoritarios. El noveno miembro de la junta directiva ha sido escogido por unanimidad pero ha sido tradicionalmente un representante de sectores privados. Además, la disposición contenida en el artículo 31 de los estatutos sociales ordena que el gerente general de la empresa sea designado por la junta directiva atendiendo

26. *Ibidem*.

27. *Ibidem*. Este segundo criterio no lo compartimos, ya que implica desconocer la realidad de las llamadas sociedades de economía mixta de segundo grado, sobre todo, en lo que se refiere a las filiales mayoritarias de las empresas públicas.

28. *Ibidem*. p. 122.

a la postulación que realicen los directivos elegidos por los votos de las acciones clases B (sector privado). De acuerdo con las facultades y atribuciones, del gerente general esta cláusula establece un evidente control del funcionamiento rutinario de la empresa de los tenedores del 45% del capital social”²⁹.

De esta manera pues, se puede convenir que la mayor proporción de acciones en manos del Estado constituye un índice válido aunque no un criterio seguro para determinar el carácter público de una sociedad de economía mixta con participación mayoritaria del Estado. En este sentido, podemos afirmar que para que el carácter de empresa pública de una sociedad de economía mixta sea evidente, es necesario que el Estado tenga capacidad de decisión determinante en los asuntos de la empresa, que la participación accionaria del Estado se refleje en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial de la empresa.

En segundo lugar, hemos señalado que la sociedad de economía mixta puede ser con participación paritaria del Estado. Este tipo de participación supone que el Estado, al asociarse con los particulares, conserve para sí el 50% de las acciones que representan el capital social de la empresa.

Garrido y Socorro señalan que en este tipo de sociedades es posible que el Estado se asegure el control de la empresa. En este sentido, los autores precisan que: “cuando el Estado participa en empresas en forma paritaria con los particulares es posible que, por diversas razones, se asegure el control sobre la empresa de que se trata, mediante la inclusión de normas estatutarias que le permiten ejercer en determinado momento un derecho de veto o bien decidir sobre las acciones fundamentales de la empresa”³⁰.

En el caso de las sociedades de economía mixta con participación paritaria del Estado, la condición de empresa pública del organismo en cuestión estará en relación directa con las posibilidades efectivas de dirección y control por parte de los representantes públicos. En efecto, si el Estado tiene en la práctica una capacidad determinada para influir en las decisiones de la empresa, no hay duda de que nos encontramos frente a una empresa en la cual los intereses públicos se ponen de manifiesto. Pero, si por el contrario, la gestión de la empresa se encuentra en manos del sector privado, el carácter público del organismo es discutible ya que no reviste los elementos de propiedad y dirección pública de la empresa³¹.

Finalmente, tenemos las llamadas sociedades de economía mixta con participación minoritaria de Estado en las cuales el Estado posee menos del 50% de las acciones que representan el capital social de la empresa.

Este tipo de participación minoritaria del Estado ha sido clasificada por la doctrina, de acuerdo con la posibilidad de que el Estado pueda, en un momento dado, controlar la gestión de la empresa. Así, ciertos autores³² hablan de participación minoritaria absoluta correspondería al caso típico de participación minoritaria, es decir, que el Estado participa como un socio más en la empresa, en este caso la sociedad de economía mixta no puede además ser considerada como una empresa

29. Rodríguez, Nicolás *Aspectos Jurídicos de las Empresas Públicas*. C.A.P. Caracas, 1974. Cfr. VIASA.

30. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 78.

31. Cfr. Rodríguez, Nicolás, *Aspectos jurídicos*.

pública. Por otra parte, se distingue la llamada participación minoritaria relativa en la cual "si bien el Estado tiene menos de la mitad del capital social, la estructura y composición del capital social pueden permitir que, en un momento dado, el Estado controle la empresa, especialmente cuando se han establecido disposiciones estatutarias en resguardo y protección de los intereses del Estado³². En este caso, a pesar de que el Estado no es propietario de las empresas, el carácter público de la misma se pone en evidencia ya que la participación pública puede llegar a ser determinante en la conducción de los asuntos de la empresa.

Los ejemplos de sociedades de economía mixta con participación minoritaria del Estado, en Venezuela, son numerosos.

Hasta el presente hemos analizado la participación del Estado en sociedades anónimas atendiendo a un criterio cuantitativo. En efecto, hemos visto que la participación accionaria del Estado puede ser única, es decir, que el Estado, solo accionista, controla el 100% de la empresa; total, es decir que dos entes públicos controlan el 100% del capital social; y variable en el sentido de que la participación estatal puede ser igual, mayor o menor al 50% de las acciones que representan el capital social de la empresa en cuestión.

Ahora bien, desde otro punto de vista, es posible establecer otros criterios de participación del Estado en las sociedades anónimas que se relacionan con las razones o motivaciones que han conducido al Estado a participar como accionista en una empresa. En este sentido, nos parece conveniente transcribir, debido a su claridad, la clasificación que realizan Garrido y Socorro a propósito de lo que ellos llaman "el criterio de la cualidad de la participación accionaria". Así, Garrido y Socorro distinguen los siguientes tipos de participación:

a) Participación de Gestión: cuando el Estado tiene la totalidad del capital de la empresa y, en consecuencia, se confunde en el propio Estado el carácter de propietario y administrador de la misma, puesto que aquél nunca delega la administración de sus propias empresas.

b) Participación de Control: Se produce cuando el Estado, sin detentar la mayoría del capital, participa en éste con la finalidad de controlar toda la gestión de la empresa o algunos aspectos de la misma.

c) Participación Complementaria: En algunos casos, la participación del Estado obedece a la necesidad de complementar la actividad del capital privado en áreas en las cuales, pudiendo éste desarrollar una buena labor, se precisa de la ayuda del Estado por razones de tipo financiero.

d) Participación Accidental: Llamamos participación accidental a aquella que se produce por causas ajenas a la voluntad del Estado. Un típico caso lo encontramos en la dación en pago que de sus acciones han hecho los particulares a organismos financieros del Estado, cuando, por razones económicas no han podido cumplir con las obligaciones contraídas. En estos casos, el Estado se encuentra con una cartera de inversiones forzosas que pasan a engrosar el activo de las participaciones estatales.

32. Garrido y Socorro. *Op. cit.* p. 57.

33. *Ibidem.*

e) Participación Decisiva: La Constitución, a ciertos efectos, y algunas leyes de especial significación, como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, han introducido el concepto de participación decisiva. Gramaticalmente, tal tipo de participación implica decidir o resolver sobre la vida de una empresa, a través del voto decisivo o del derecho de veto en determinadas decisiones. . . Resulta conveniente distinguir, la participación decisiva asociada a un status permanente del Estado dentro de la empresa (socio mayoritario) de aquella otra participación decisiva que resulta meramente coyuntural o circunstancial”³⁴.

Estos serían pues, desde una perspectiva cualitativa, los diferentes criterios que han conducido al Estado Venezolano a tomar participaciones accionarias en sociedades anónimas.

Finalmente, en lo que se refiere a las características más relevantes de estas empresas públicas que revisten la forma de sociedades anónimas, queremos referirnos a dos aspectos: la creación de sociedades anónimas y el régimen jurídico aplicable a dichas sociedades.

En lo que se refiere a la creación de sociedades anónimas por parte del Estado hay que distinguir dos hipótesis. En primer lugar, la creación de sociedades con participación única del Estado o sociedades públicas unipersonales, las cuales constituyen una derogación del derecho mercantil venezolano y son producto de un proceso de nacionalización. En este caso, una autorización legal expresa es necesaria para proceder a la creación de este tipo de sociedades. En favor de este criterio militan dos argumentos. En efecto, por un lado, en Venezuela la nacionalización de determinadas actividades económicas debe ser realizada mediante ley y hemos dicho que la nacionalización, al suponer la gestión pública de la actividad nacionalizada, conduce generalmente, a la creación de nuevas empresas públicas.

Normalmente, en la propia ley de nacionalización se faculta al Ejecutivo para crear las empresas públicas respectivas. En el caso venezolano, las empresas adoptaron la forma de sociedades anónimas públicas unipersonales y fueron creadas en virtud de una autorización legal expresa (Decreto Ley y Ley Orgánica). Por otro lado, es evidente que estas sociedades unipersonales constituyen una derogación del principio general consagrado en el Código de Comercio según el cual para constituir una sociedad anónima se necesitan “dos o más personas”. Así pues, de acuerdo con el principio de que la ley se deroga por otra ley, forzoso es concluir que para crear una sociedad anónima de un solo socio es necesario una autorización legal expresa.

La segunda hipótesis, es la referente a los otros tipos de sociedades anónimas (de capital público y de economía mixta con participación mayoritaria del Estado). En este sentido, la iniciativa para crear este tipo de sociedades corresponde al Ejecutivo Nacional, sin embargo, de acuerdo con determinadas disposiciones legales es necesaria la autorización legislativa para proceder a crear estas sociedades. En efecto, las leyes de Presupuesto para los correspondientes ejercicios fiscales recogen una disposición que se repite cada año, según la cual para la constitución de sociedades por los ministerios, institutos autónomos, empresas de propiedad pública o compañía en que el Estado tenga, definitiva o transitoriamente, más del 50% de las acciones,

34. Garrido y Socorro, *Ibidem.* pp. 59-60.

se requiere la autorización previa de las comisiones de finanzas del Congreso Nacional o de la Comisión Delegada.

Sin embargo, a fin de que las mencionadas comisiones se pronuncien en un tiempo razonable, se dispone que si en un plazo de noventa (90) días los órganos referidos no se hubiesen pronunciado sobre la solicitud podrá procederse a la constitución de la respectiva sociedad, e informar pormenorizadamente a las Comisiones de Finanzas o a la Comisión Delegada de las gestiones realizadas para constituir la sociedad en cuestión.

Esta autorización legislativa no es necesaria cuando se trata de la constitución de sociedades por parte de determinados organismos. Así, Petróleos de Venezuela y la Corporación Venezolana de Fomento no requieren someter a la autorización del Congreso la creación de sociedades anónimas ya que, en estos casos, los mencionados organismos, deben sujetar su actuación a las disposiciones legislativas y reglamentarias que regulan sus actividades. En todo caso, estos organismos deben mantener informadas a las Comisiones de Finanzas y a la Comisión Permanente de Contraloría de la Cámara de Diputados de las operaciones que proyecten realizar en relación con la creación o la toma de participaciones en sociedades anónimas.

Desde otro punto de vista, en lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las empresas públicas constituidas bajo la forma de sociedades anónimas, la doctrina reconoce que, en principio, estas empresas, dado su carácter de sociedades anónimas, se encuentran sometidas al régimen de derecho privado propio de estas empresas "aun cuando la utilización de la forma societaria sea exclusivamente formal o se la considere en ciertos casos como una ficción" ³⁵. Pero, por otra parte, estas empresas, dado su carácter público, se encuentran, en buena medida, sometidas a las disposiciones del derecho público y, en particular, a las del derecho administrativo. Aún más, "las normas de derecho administrativo que regulan la actividad, la organización y el funcionamiento se aplican con prevalencia a las normas de derecho privado que rigen a las sociedades anónimas" ³⁶.

Así, pues, se puede afirmar que las empresas públicas, en Venezuela, se encuentran sometidas a un doble régimen que algunos autores llaman híbrido "por cuanto está integrado por normas de derecho privado y normas de derecho público, más concretamente, de derecho administrativo" ³⁷.

35. Brewer-Carías. *Las Empresas públicas en el Derecho Comparado*. Op. cit. p. 114.

36. Garrido y Socorro. Op. cit. p. 82.

37. *Ibidem*.

Comentarios Monográficos

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN PROPIEDAD INDUSTRIAL

Víctor Bentata
D. D. (Caracas y París)

Desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos el 1º de enero de 1982 el criterio de la jerarquía administrativa en Venezuela ha levantado una discusión desorientadora. Cualquiera sea la jerarquía legal de una ley "Orgánica", es obvio que se trata de una ley de un rango superior al simplemente legal y por lo tanto intermedio entre la ley y la Constitución, plano intermedio en el cual también deben situarse los tratados internacionales de la República (Código de Procedimiento Civil, Artículo 8).

Este "status" queda confirmado por la (débil) Exposición de Motivos al afirmar que: "la legislación futura deberá adecuarse en materia procedimental a la Ley general, razón por la cual fue calificada de Orgánica".

La exposición de motivos de la Ley Orgánica indica bien que su objetivo está alineado en la expectativa de que "producirá una *coordinación* en la aplicación de los procedimientos generales contenidos... con los procedimientos especiales existentes en leyes administrativas vigentes, las cuales se mantienen en vigor, *salvo por lo que respecta a la materia regulada de manera específica por la Ley general*. Esto significa que *sí*, por ejemplo, *existe un plazo diferente para interponer un recurso administrativo en una ley especial, éste se aplicará con preferencia a la Ley general*". Parece pues notarse sin grandes ambigüedades, que siendo el objetivo central (1) la más adecuada protección del administrado frente al poder público constituyendo una limitación a sus prerrogativas y (2) una codificación general de los recursos administrativos, la Ley general no sólo no revoca la Ley especial, sino que viene a reforzarla mediante aspectos más generales. Por lo tanto todos los derechos que acuerdan deben ser entendidos como adicionales y supletorios a los establecidos en todas las leyes incluso las leyes especiales.

El artículo 47 de la Ley Orgánica citada establece: "Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán *con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad*". De nuevo en este punto la Exposición de Motivos, que precisa la intención del legislador, ratifica que la Ley Orgánica citada "contiene preceptos en su totalidad de carácter general, por lo que *los efectos de la derogatoria* de la misma en la legislación especial *es* (sic) *mínimo*. Significa pues, que sólo se produce derogación de cuanto es conflictivo o contradictorio con ella, mas no de cuanto se añade a ella en virtud de su carácter general. La intención no es pues limitar al administrado, sino apoyarlo en estructuras más generales sin por ello disminuir la eficacia de la especialidad inherente a la Ley especial.

Sin embargo, la interpretación de este artículo 47 ha levantado mucho polvo. Hay quien piensa que la materia de la especialidad excluye todo otro recurso. Hay quien piensa que el nuevo abanico de recursos ofrecido por esta ley favorece al administrado en todo caso, siempre y cuando no contradiga a la ley especial.

Es preciso adoptar una decisión de principio. Es un error en estas materias el creer que estrechando el agujero nos ajustamos más a la ley. Es preciso mantenerse en un horizonte capaz de llenar el propósito del legislador y su objetivo siempre que

no viole disposiciones expresas donde el legislador haya plasmado en una forma concreta y definitiva su intención o prohibición.

Sabemos que en derecho público, a distinción del derecho privado, las facultades deben ser expresas. Esta es la única garantía que pueden tener los administrados. Pero expresas se encuentran estas facultades y no es correcto atribuirles intenciones tácitas. En efecto, el Artículo 2 de la Ley Orgánica citada define la dirección dentro de la cual debe ser leída esta ley y sería un error interpretar el artículo 47 como una sustracción más bien que como una adición.

Cuando la ley especial no *contradice* en un punto cualquiera expresamente los derechos acordados a los administrados por la ley Orgánica citada, la Ley Orgánica debe ser aplicada. Esto por dos motivos: a) por su rango superior al legal y b) por su carácter supletorio en todo aquello que la Ley Especial no haya expresamente acordado.

La posición inversa que consiste en creer que la Ley especial *elimina* la Ley Orgánica, no está apoyada en ningún precepto legal y además viola el espíritu de la ley Orgánica según indicado en la Exposición de Motivos y en el Artículo 2. La confusión entre la "preferencia" y la "eliminación" contradice la intención expresa de "corregir los vicios y rémoras de nuestra Administración Pública". Así pues, la Ley Orgánica sólo "*regula...* la expresión autoritaria de la Administración... en la esfera de situaciones jurídicas subjetivas que el ordenamiento jurídico protege a favor de los administrados.

La Ley de Propiedad Industrial, anterior a la Ley Orgánica, ya que entró en vigencia el 14 de octubre de 1955, en su artículo 43 establece: "De todas las resoluciones del Registrador sobre el registro, objeción u oposición, se oirá apelación por ante el Ministro de Fomento...".

Las condiciones de aplicación de este artículo son las siguientes:

1. que se trate de una *resolución* del registrador.
2. que la resolución verse sobre *registro, objeción u oposición*.

Por lo tanto de todas las resoluciones del Registrador que versen sobre registro de un derecho de Propiedad Industrial (marca o patente) y sea negándolo u otorgándolo, además de todas las resoluciones que recaigan en materia de objeción u oposición el Ministro de Fomento *debe* oír apelación si fuere formulada. Cuando la ley dice "se oirá apelación" esta expresión es una obligación impuesta al Ministro de Fomento y no una obligación impuesta al administrado.

Por otro lado, la Ley Orgánica en su artículo 94 establece: "El recurso de reconsideración *procederá* contra todo acto administrativo de carácter particular...". Este artículo por lo tanto no sólo no deroga a la Ley de Propiedad Industrial que le es anterior por casi 30 años, sino que la perfecciona añadiéndole recursos que protegen mejor al administrado en interés de una economía del procedimiento y particularmente del procedimiento judicial.

El hecho curioso de que el "recurso de reconsideración" se haya entendido como *obligatorio* antes del recurso jerárquico, no sólo contradice los principios de protección del administrado a su opción (lo cual confirma la Exposición de Motivos), sino que confunde habiendo incluso alzado polvaredas intelectuales al punto de que se ha llegado a desmembrar el artículo 43-2 de la Ley de Propiedad Industrial, situación que considero inaceptable. En efecto, contradice la simplicidad del sistema de recursos y el principio de su unificación, que es la orientación misma de la Ley Orgánica.

Que la resolución del Registrador de la Propiedad Industrial sea provisoria o definitiva, se trata siempre de una resolución del Registrador de la Propiedad Industrial. Estas resoluciones están por lo tanto sujetas no sólo al recurso de apelación expresamente previsto por la Ley antigua sino que a ello se añade en favor del administrado lo previsto en los artículos 94 y 47 de la Ley Orgánica.

Cuando este último artículo indica que la Ley especial se aplicará *con preferencia* en las materias de su especialidad se refiere únicamente a la hipótesis de *contradicción* posible entre las leyes y no en materia de *exclusión recíproca*. Si el legislador hubiese querido excluir recíprocamente las leyes, no estaría hablando de una Ley Orgánica que debe coronar un sistema y no es un simple elemento más como otro cualquiera dentro de una variedad de iguales.

El Artículo 125 de la Ley general declara que se aplicarán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil. Aunque esta afirmación no parezca a primera vista relevante, tiene el interés de indicar que no sólo no hay ley excluida, sino que la Ley general complementa a las leyes particulares y añade incluso otras disposiciones que ayuden a interpretarla, en abundamiento del principio de protección del administrado. Y en efecto, la propia Ley general es ella misma supletoria de las leyes particulares en todo aquello en que la preferencia natural de éstas no excluyan expresamente la generalidad de base.

El punto importante de la "preferencia de la Ley especial" reproduce además el propio Artículo 14 del Código Civil y prácticamente, *mutatis mutandis*, en los mismos términos. Y todos conocemos el carácter supletorio del Código Civil, reforzado a mayor abundamiento por el Artículo 4 del Código de Procedimiento Civil.

Además cuando hubiere conflicto interno de leyes, si es que en el presente caso se creyese en su existencia, la dificultad se resolverá aplicando la Ley de rango superior, sobre todo la Constitución.

El objeto de la Ley general no puede ser el de privar a los particulares de su gozo ni el de dejar las cosas como están. La prueba es su propia designación como Ley "Orgánica" en cuanto que, no está demás subrayarlo, "la legislación futura deberá adecuarse... a la Ley general" (Exposición de Motivos). Si el objeto de la Ley general no es pues el de privar, es el de añadirse como estructura de fondo a todo lo particular.

La expresión "con preferencia" significa pues que todo cuanto no es preferente es subsidiario. Pero subsidiario no significa revocado sino que al contrario se mantiene a título supletorio. Tenerlo por revocado es un abuso tanto en la interpretación literal como en el espíritu de la Ley. La lectura correcta de las leyes debe ser por lo tanto la siguiente:

- a) En todas las materias en las cuales pudiese haber contradicción entre la Ley especial se aplicará siempre con preferencia la ley especial.
- b) En todas las materias en las cuales no existe contradicción o exista complementariedad entre la Ley Orgánica y la Ley especial debe aplicarse la Ley orgánica a fin de mantener la unidad de la interpretación de las leyes de procedimientos administrativos del país.

En consecuencia no se puede distinguir entre la resolución del Registrador de la Propiedad Industrial cuando es definitiva o provisoria, y en ambos casos, estará disponible no sólo la apelación prevista en el artículo 43 de la ley de Propiedad Industrial, sino *además* el recurso de reconsideración. Es un error distinguir los casos en que la resolución es definitiva o provisoria ya que esta distinción no se aplica en la ley y todas las resoluciones son definitivas a menos que haya sido interpuesto un recurso. Como existen recursos hasta la Corte Suprema todas las resoluciones serían provisorias apartando la que simplemente concluye la vía administrativa como es la resolución del Ministro de Fomento.

Así pues, o bien todo se resuelve por apelación o todo se resuelve por reconsideración ya que la Ley unifica el destino de los tres actos administrativos (registro, objeción y oposición). Por otro lado todas las oposiciones (ya que la Oficina de Registro no conoce las objeciones) son resueltas por resoluciones. La distinción entre los procedimientos constitutivos y los procedimientos de impugnación es por lo tanto puramente teórica y sin interés legal.

Por una parte no puede distinguirse entre las resoluciones que recaen sobre "registro, objeción u oposición" y establecer un bloque que se refiera a "objeción u oposición" como sucede en la práctica actual del Registro de la Propiedad Industrial, y otro que se refiere a procedimiento de registro. Por otra parte no puede excluirse la aplicación de una Ley de rango superior en todas las materias en que no contradiga la Ley especial privando de esta manera innecesariamente al administrado de un recurso que tiene por objetivo la mejor protección del administrado y la economía judicial.

Existen pues dos recursos de reconsideración. El primero inexplicable pero legalmente obligatorio, contra los actos del funcionario inferior, y el superior, oposicional, contra las resoluciones de Ministro. En este último caso las decisiones oficiales, aunque no están obligadas a emitirse, si llegasen a serlo, recomenzarían el lapso de 6 meses para acciones ante la Corte Suprema. Por lo tanto el Ministro *sí puede* atender a la petición correspondiente.

El recurso de reconsideración opcional ejercido contra la resolución del Ministro puede ser decidido por el Ministro mismo y su decisión no podrá ser privada de validez. Se trataría en este caso de una resolución Ministerial sujeta a un recurso contencioso-administrativo. Mas el Ministro puede también rechazarlo sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, en cuyo caso el lapso de 6 meses para apelar a la Corte Suprema de Justicia correrá desde la resolución recurrida. De hecho, mientras el Ministro no se haya pronunciado sobre el recurso de reconsideración en cuanto al fondo, el lapso de 6 meses sigue corriendo como indicado. Su silencio en ningún caso puede ser interpretado como resolución negativa.

Mas si resuelve en cuanto al fondo, el plazo de 6 meses se abrirá desde la fecha de notificación de la nueva resolución. Lo que la Ley general no permite es obligar al Ministro a resolver sobre la reconsideración, lo cual violaría el Artículo 101 de la Ley general a tenor del cual "Los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos agotan la vía administrativa".

Sin embargo, permítaseme repetirme, el Ministro puede justamente juzgar que el carácter obvio o urgente de un asunto amerita su intervención en aras de la equidad o de la economía judicial, y esto es absolutamente loable. En efecto, "La administración puede reconsiderar sus propias decisiones cuando se trata de actos revocables (que no hayan creado derechos adquiridos a favor de particulares) y se aduzca que se ha omitido la apreciación de algún dato o se haya cometido errores de hecho..." (A. R. Brewer-Carías). La confusión entre los derechos del administrado y los de la administración en este punto debe ser cuidadosamente evitada.

Con esta observación pretendemos pues tener una interpretación legal coherente y dar por concluida una discusión oscilante y desconcertante.

La distinción entre recursos constitutivos de derechos y recursos de impugnación contra derechos, no es una distinción prevista en la Ley. Si se hace la distinción entraríamos en la duda constante sobre los tipos de procedimiento añadiendo la dificultad complementaria de añadir estos elementos de definición, cuando el objetivo es dar al administrado una vía clara y definitiva, además de abierta, para defender sus derechos en forma simple y en cualquier caso.

La Ley especial se aplica esencialmente en cuanto a la definición de *quién* es el funcionario que agota la vía administrativa en un procedimiento particular cualquiera, y ésta es la esencia del reenvío de la Ley Orgánica a las leyes particulares. De otra manera existiría *contradicción* y exclusión recíproca, lo cual es contrario al principio de la unidad de las leyes.

Cuando el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial da a la decisión de Registrador el rango de *resolución* y no de orden o providencia administrativa, dicha resolución se entiende que *resuelve* una situación pendiente, ya sea de una naturaleza u otra, razón por la cual el legislador del año 1955 añadió a la palabra genérica y

universal "registro", las expresiones más específicas de "objeción u oposición" para indicar que no escapaba nada a la posibilidad de apelación, único curso previsto legalmente en aquella época y ahora ampliado con el de reconsideración. Debe añadirse que el recurso de reconsideración tampoco es nuevo. Por lo menos desde hace 30 años se viene practicando en materia de Propiedad Industrial y sólo ahora es regulado.

Puede concluirse por lo tanto que es un error prever recursos distintos para el administrado en el caso de resoluciones del Registrador de la Propiedad Industrial que versen por una parte sobre objeción u oposición y por la otra sobre materias de registro (que es de su competencia general), máxime que esto contradeciría expresamente el Artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial que se mantiene en su plena fuerza y vigor. Por encima de este límite todos los demás recursos no contradictorios con él y previstos en la Ley Orgánica a título de ampliación, tienen necesaria aplicación a partir de enero de 1982.

Igual que existe un malentendido en cuanto al concepto general de la Ley Orgánica estudiada, existe otro relativo a la subsidiaridad de los recursos. Es un error creer que el recurso administrativo debe ser "único" y sin alternativas. Al contrario, los recursos administrativos pueden ser varios siempre que su proposición sea jurídicamente escalonada y bien diferenciada entre el recurso principal y el alternativo en caso de rechazo del primero por cualquier motivo.

Esta interpretación ni es nueva ni viola disposición legal alguna. Al contrario, es de uso común y corriente en la práctica administrativa de países con mayor tradición, por ejemplo en Francia. La idea de que los recursos son incompatibles entre sí y no alternativos viene del mismo criterio de restar más bien que añadir. Si la Ley General pone a disposición del administrado ciertos recursos, ninguna ley puede impedir su ejercicio, a menos de violar a la Ley General. La Ley General, repitámoslo, no está hecha para restar, sino para sumar y fundar: es una Ley "orgánica".

Finalmente, existen circunstancias en las cuales los recursos son planteados aportando elementos nuevos no existentes para la fecha en que fue dictada la resolución administrativa. Puede en tal caso argüirse alternativamente que a) el recurso sólo puede ser reconsiderado con los mismos y únicos elementos de que disponía el expediente para la fecha en que fue dictada la resolución y que, en consecuencia, todo elemento nuevo es formalmente impertinente por extemporáneo, o que b) todo elemento nuevo aportado con fecha posterior a la de la resolución, y capaz de mejor iluminar todos los aspectos que interesan un expediente determinado, deban ser tomados en cuenta en aras de una administración mejor ajustada a la realidad de los hechos, y en general de la justicia, siempre que beneficie al peticionario y no exista ley que lo prohíba expresamente.

Mi opinión es que la administración pública tiene por función específica la administración de la ley en sus situaciones generales y particulares con el fin de dar satisfacción a quien legalmente lo merezca dentro de ciertos límites legales. Pero mientras una ley no le impida conocer la verdad (y sería absurda la ley que así lo exigiera), la administración está en la obligación de considerarla, incluso después de la fecha de su resolución y siempre que el acto administrativo no quede firme porque el interesado haya presentado un recurso que demuestra y sostiene su interés.

**CATALOGO DE LOS DERECHOS
DEL ACCIONISTA
SEGUN LA LEGISLACION MERCANTIL
Y LA DE MERCADO DE CAPITALES**

José Muci-Abraham
*Profesor Titular de Derecho Mercantil
en la Universidad Central de Venezuela*

1. El primero de los derechos que corresponden a un accionista, sea cual fuere su participación en el capital social de una compañía anónima, es *el derecho a percibir dividendos*, al cual alude la propia definición del contrato de sociedad (Artículo 1.649 del Código Civil). Este derecho queda supeditado a los requisitos siguientes:

1º) Que de balances sociales, hechos de buena fe, resulten utilidades para pagarlos. No puede establecerse, ni en la escritura constitutiva, ni en los estatutos, ni en ningún otro recaudo referente a la sociedad, un interés fijo o un rendimiento asegurado para los accionistas o para determinado tipo de accionistas (Artículo 307 del Código de Comercio).

2º) Que existiendo utilidades de la sociedad durante el período considerado (normalmente un año), según balances sociales hechos de buena fe, la Asamblea de Accionistas, ordinaria o extraordinaria, expresamente decida repartir esas utilidades, total o parcialmente, como dividendos. De no tomarse esa decisión, las utilidades sociales siguen en el patrimonio de la compañía, y figurarán en el balance de ésta bajo el rubro "Utilidades Retenidas".

2. *El derecho de asistir a las Asambleas*, con la facultad de intervenir y de votar en ellas. La ley es muy escueta sobre el particular. El Artículo 272 del Código de Comercio se limita a establecer que "los accionistas deben asistir a las Asambleas". Por otra parte, la frase final del Artículo 279 del Código de Comercio hace pensar que en los Estatutos Sociales podría establecerse que para tener voto en las Asambleas se requiera la titularidad de un número plural de acciones. En nuestra doctrina jurídica, sin embargo, predomina la idea de que no puede haber acciones privadas del derecho a voto en forma absoluta, y en los Estatutos es usual que se establezca que a cada acción corresponde un voto. El derecho de asistir a las Asambleas y de votar en ellas, por consiguiente, se ejerce en función del número de acciones de que se es titular, en el sentido de que, en principio, a cada acción correspondería un voto para cualquier asunto sometido a la consideración de las Asambleas, salvo que en los Estatutos Sociales, de una manera expresa, se consagren privilegios en el voto para determinado tipo de acciones, respecto de las demás clases de acciones de la sociedad, a los efectos de tomar determinada especie de decisiones. Esta modalidad es utilizada a menudo en nuestro medio, y es generalmente admitida.

3. De conformidad con lo previsto en el Artículo 279 del Código de Comercio, cualquier accionista, sea cual fuere el número de acciones de que sea titular, tiene *el derecho de ser convocado*, a su costa, por carta certificada, haciendo indicación de una dirección y depositando en la caja de la compañía títulos representativos del número de acciones que, según los Estatutos, resulte necesario para tener voto en las Asambleas (a falta de previsión expresa y distinta al respecto, basta el depósito de un título representativo de una acción). El depósito es requerido en el supuesto de que los títulos representativos de las acciones hayan sido emitidos. De lo contrario, bastaría una carta dirigida a los administradores de la compañía, indicando que se

afectan las acciones necesarias para tal finalidad y señalando la dirección a la cual se desea la remisión de la convocatoria. Es necesario hacer notar que esta facultad del accionista no puede ser coartada por los Estatutos Sociales, y que su ejercicio puede resultar muy conveniente, con el objeto de precaver la sorpresa de convocatorias de asambleas realizadas en órganos de prensa de poca difusión.

4. *El derecho de pedir la convocatoria de una Asamblea Extraordinaria*, para los fines que el propio accionista señale. El Artículo 278 del Código de Comercio prevé que un accionista que sea titular de la quinta parte del capital social, o un número de accionistas que sean titulares de tal porcentaje de capital, pueden pedir a los Administradores Sociales la convocatoria de una Asamblea Extraordinaria, con expresión del objeto de la convocatoria. En ese caso, los Administradores tienen la obligación de convocar la Asamblea dentro del mes siguiente a la fecha en que reciban la solicitud. En caso de no cursarse esa convocatoria en el término señalado, los accionistas podrían hacer la correspondiente denuncia ante los Comisarios, de conformidad con lo previsto en el Artículo 310, primera parte, del Código de Comercio. En el supuesto de que la denuncia no haya sido atendida adecuadamente, el accionista o los accionistas podrían hacer, ante el Juez de Comercio del domicilio de la sociedad, la solicitud a que se contrae el Artículo 291 del Código de Comercio.

5. De conformidad con lo previsto en el Artículo 310 del Código de Comercio, cualquier accionista tiene *el derecho de denunciar*, ante el Comisario de la Compañía, o ante los Comisarios, si éstos son varios, los hechos de los Administradores que crea censurables. Ante tal denuncia, los Comisarios deben hacer constar que la han recibido, en su Informe a la Asamblea; y si la denuncia es formulada por un número de socios que representen por lo menos el diez por ciento (10%) del capital social, los Comisarios deben informar sobre los hechos denunciados. A los efectos de esta denuncia ante los Comisarios, el accionista denunciante debe comprobar su cualidad de tal, depositando la acción o las acciones de que sea titular, las cuales quedarán depositadas hasta que se realice la próxima Asamblea.

En el supuesto de que el Comisario, o los Comisarios, si son varios, considere fundado y urgente el reclamo de los accionistas denunciante, si éstos representan el diez por ciento (10%) del capital social, está obligado a convocar de inmediato a la Asamblea para que decida sobre el reclamo planteado.

6. De conformidad con el Artículo 282 del Código de Comercio, en caso de que la Asamblea resuelva el reintegro del capital social que se hubiere perdido como consecuencia del giro de la compañía, de conformidad con lo previsto con el Artículo 264 del Código de Comercio, o de que se haya acordado el aumento del capital sin emisión de nuevas acciones, o de que se haya decidido el cambio del objeto de la sociedad, cualquier accionista tiene *el derecho de retirarse de la compañía*, y de que se le pague el valor de sus acciones, en proporción de los activos sociales, según el último balance aprobado. La sociedad puede exigir un plazo hasta de tres meses para el pago correspondiente, dando garantía suficiente. El socio que se retira en base a la citada disposición legal, debe hacer uso de ese derecho dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la decisión definitiva de la Asamblea que motiva el retiro; y si el accionista no ha concurrido a la Asamblea, debe manifestar su voluntad de retirarse, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en que se haya publicado el acuerdo de la Asamblea.

7. De conformidad con lo previsto en el Artículo 291 del Código de Comercio, cuando un socio, o un número de socios, que represente la quinta parte del capital social, abrigue fundadas sospechas de graves irregularidades en el cumplimiento de sus deberes por parte de los Administradores, y falta de vigilancia de los Comisarios, tiene *derecho a denunciar* los hechos ante el Tribunal de Comercio, acreditando, mediante el depósito del número de acciones mencionado (20%), el carácter con que procede.

El Tribunal, si encontrare comprobada la urgencia de proveer antes de que se reúna la Asamblea, notificará a los Administradores y Comisarios, y los oír, y acto seguido podrá ordenar, a costa de los reclamantes, el nombramiento de uno o más Comisarios *ad hoc*, a los efectos de que realicen la inspección de los libros de la compañía y de que le presenten al Tribunal un informe, en base al cual el Juez proveerá. El Tribunal determinará la caución que deben prestar el reclamante o reclamantes para responder por los gastos que causen las actuaciones del o de los Comisarios *ad hoc* en referencia.

Cuando, con vista del Informe de los Comisarios *ad hoc* designados, el Tribunal encontrare indicios de la verdad de las denuncias, acordará la convocación inmediata de la Asamblea para que resuelva sobre el asunto. De lo contrario, declarará que no existe ningún indicio de verdad en las denuncias, en cuyo caso terminará el procedimiento. Contra las providencias del Juez, según lo expresado, no se oír apelación sino en un solo efecto.

8. Cualquier socio tiene *el derecho de pedir que la compañía sea liquidada* cuando se haya producido cualquiera de las causas de disolución establecidas en los Artículos 340 y siguientes del Código de Comercio. Si la compañía continuara funcionando sin que se proceda a la liquidación, pese a haber quedado disuelta, sin que ninguno de los socios lo pida, la compañía podría considerarse reactivada, en lo que concierne a las actividades cumplidas.

9. *El derecho a examinar los informes de los Administradores, el balance, los estados de ganancias y pérdidas, y demás estados financieros* que hayan sido presentados por los Administradores, conjuntamente con el informe de los Comisarios al respecto, dentro de los quince (15) días inmediatamente anteriores a la fecha de la celebración de la Asamblea Ordinaria de Accionistas de cada año, tal como lo prevé el Artículo 306 del Código de Comercio.

10. *El derecho de ceder sus acciones*, sin que la compañía pueda oponerse a ello, y sin que sea necesario el visto bueno de los Administradores, respecto de la cesión. Es de advertir, sin embargo, que en nuestro medio son de estilo cláusulas en virtud de las cuales el titular de acciones tiene el derecho preferente para adquirir, en determinadas condiciones que se establezcan en los Estatutos, o en defecto de cláusula expresa al respecto, en las condiciones que establezca el cedente, las acciones que alguno de los otros socios quiera enajenar por cualquier título. Tal cláusula es comúnmente admitida, siempre y cuando ella no implique, de un modo absoluto, la eliminación *de facto* del derecho del accionista a ceder sus acciones, que son títulos negociables, de conformidad con lo establecido en el único aparte del Artículo 192 del Código de Comercio, y cuya circulación puede ser restringida, pero no eliminada absolutamente.

11. De conformidad con lo expresado, los Estatutos Sociales de las compañías —ya que la ley no consagra este derecho— establecen de ordinario, en favor de los accionistas, *el derecho preferente para adquirir las acciones que alguno de ellos quiera enajenar*, en las condiciones señaladas por el cedente.

12. El accionista tiene también *el derecho de hacerse representar en las Asambleas*, de conformidad con lo establecido en el Artículo 285 del Código de Comercio, el cual, con ocasión de establecer limitaciones a tal representación, implícitamente consagra ese derecho, y, a la vez, establece que ni los Administradores ni los Comisarios, ni los Gerentes de la compañía pueden ser mandatarios de los accionistas en la Asamblea General.

13. En el supuesto de que la Asamblea no hubiere nombrado Comisario o de que éste estuviere impedido o no hubiere aceptado, esto es, en cualquier hipótesis en que los Comisarios no existieren, cualquier socio —que obviamente es un interesado— tiene *el derecho de ocurrir ante el Juez de Comercio del domicilio de la sociedad, para*

solicitar que nombre Comisarios; y el Juez, previa audiencia de los Administradores, nombrará los Comisarios que falten (Artículo 287 del Código de Comercio).

14. Un número de socios que constituyan la tercera parte de los que concurren a una Asamblea, o que representen la mitad del capital representado en la misma, tienen *el derecho de pedir que la reunión de la Asamblea se difiera por tres (3) días*, cuando manifiesten no estar bastante informados de las materias sometidas a deliberación. Este derecho sólo puede ejercerse por una sola vez sobre el mismo objeto.

Como puede apreciarse, este derecho no corresponde individualmente al accionista, sino en la medida en que sea titular del número de acciones antes mencionado (la mitad del capital representado en la Asamblea), o que la tercera parte de los accionistas que concurren a la Asamblea apoyen la solicitud (Artículo 288 del Código de Comercio).

15. Cualquier socio tiene *el derecho de cumplir, a expensas de la compañía, las formalidades de publicidad necesarias para su constitución regular* (Artículo 211 y siguientes del Código de Comercio), si las mismas no hubieren sido cumplidas por los Administradores Sociales dentro de los 15 días siguientes a la firma del Documento Constitutivo, y si, además, ese accionista tuviere en su poder los recaudos necesarios para cumplir tales formalidades (Artículo 218). Asimismo, cualquier socio puede pedir que se le dé por liberado de la obligación que contrajo al suscribir acciones en una sociedad anónima, si transcurren tres meses desde el vencimiento de los quince (15) días que la ley otorga para regularizar una sociedad en constitución, sin que esa regularización haya ocurrido (Artículos 215 y 220 del Código de Comercio).

16. De conformidad con lo expresado en el Artículo 290 del Código de Comercio, contra las decisiones de Asamblea manifiestamente contrarias a los Estatutos o a la ley, cualquier accionista tiene *el derecho de formular oposición ante el Juez de Comercio del domicilio de la sociedad*, y éste, oyendo a los Administradores, si encuentra que existen las infracciones denunciadas, puede suspender la ejecución de las decisiones viciadas y ordenar que se convoque una nueva Asamblea para decidir sobre el asunto. La acción que concede este Artículo debe ser ejercida dentro de los quince (15) días contados desde la fecha en que se dicte la decisión viciada. Si la decisión reclamada fuere confirmada por la Asamblea —que deberá tener el quórum, decidir con la mayoría y proceder de conformidad con lo establecido en los Artículos 280 y 281 del Código de Comercio—, tal decisión sería obligatoria para todos los socios; y si la misma determina el derecho del socio a retirarse de la compañía de conformidad con lo expresado en el Artículo 282, se procederá de acuerdo a lo preceptuado por éste. Esta acción es de naturaleza precautelativa, y se ejerce con la finalidad de evitar que la decisión de Asamblea viciada pueda ser ejecutada, causando daños a la sociedad, máxime si se considera que pueden crearse situaciones que afecten a terceras personas, en la ejecución de aquella decisión. El trámite de este procedimiento debe realizarse con la mayor celeridad, ya que el mismo, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, supone un procedimiento de jurisdicción voluntaria —no contencioso—, y tiene carácter sumario.

17. Además de la acción de naturaleza preventiva y sumaria según lo expresado, que consagra el Artículo 290 del Código de Comercio, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia cualquier socio tiene también *el derecho de ejercer una acción ordinaria*, de acuerdo con los principios generales del derecho común, civil y mercantil, para pedir la nulidad de las decisiones de la Asamblea contrarias a la ley o a los Estatutos, salvo en la hipótesis de que la decisión viciada esté afectada de nulidad relativa y de que habiéndose ejercido la acción prevista en el Artículo 290 citado, la Asamblea de Accionistas convocada en ejecución de lo previsto en dicha disposición hubiere confirmado la decisión viciada.

El trámite judicial de esta acción habría de sustanciarse de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y en el Código de Comercio para el juicio ordinario mercantil; y dicha acción tendría, a nuestro modo de ver, un lapso de prescripción de diez (10) años, contado desde la fecha de la asamblea en que se cometió la infracción.

18. De conformidad con lo previsto en el Parágrafo Tercero del Artículo 21 de la Ley de Mercado de Capitales, del 29 de abril de 1975 (Gaceta Oficial Nº 1.744 Extraordinaria, del 22 de mayo de 1975), "...cuando un accionista que sea titular de por lo menos el veinte por ciento (20%) de las acciones representativas del capital suscrito de una sociedad, desee hacer oferta pública de ellas, la sociedad de que se trate estará obligada a suministrar a la Comisión Nacional de Valores la información que se le requiera conforme a lo establecido en la encabezamiento de este Artículo...".

Queremos llamar la atención sobre la importancia que reviste para un accionista minoritario que sea titular del veinte por ciento (20%) de las acciones de una compañía anónima, el ejercicio del derecho que le otorga el citado Parágrafo Tercero del Artículo 21 de la Ley de Mercado de Capitales. Ese derecho le permite plantear ante la Comisión Nacional de Valores que, dada su intención de hacer oferta pública de las acciones de que es titular, solicite a la compañía el suministro de la información a que el propio Artículo 21 citado se contrae. La Comisión Nacional de Valores tiene facultades para requerir, incluso coactivamente, el envío de la información necesaria para el cumplimiento de los trámites de la autorización para hacer oferta pública. Finalizado el procedimiento, y acordada la autorización para hacer oferta pública, la compañía de que se trate queda sometida al control de la Comisión Nacional de Valores, con todas las garantías y derechos para el accionista establecidos en la Ley de Mercado de Capitales, y muy particularmente, entre ellos, los derechos que dicha Ley otorga a los accionistas minoritarios en los Artículos 122 y siguientes. Entre esos derechos cabe citar el derecho a que se repartan como dividendos no menos del cincuenta por ciento (50%) de las utilidades netas obtenidas anualmente por la compañía, y de ese porcentaje no menos del veinticinco por ciento (25%) en efectivo; el derecho a nombrar uno de los dos (2) Comisarios que debe tener la Compañía sometida al control de la Comisión Nacional de Valores; el derecho a la convocatoria oportuna de la Asamblea Ordinaria de Accionistas que debe conocer sobre aprobación del balance y reparto de dividendos, y en su defecto, la posibilidad de que sea la propia Comisión quien ordene la convocatoria; y las sanciones penales con que conmina la Ley mencionada a los Administradores de las compañías que incurran en los supuestos previstos en los Artículos 127 y 147 siguientes.

Como quiera que según la letra del Artículo 200 del Código de Comercio "las sociedades mercantiles se rigen *por los convenios de las partes*, por las disposiciones de este Código y por las del Código Civil", resulta obvio que en los documentos constitutivos de las sociedades pueden reconocerse a los accionistas derechos distintos y adicionales a los contemplados en la legislación mercantil y en la de mercado de capitales, siempre y cuando esos derechos no nieguen los que son fundamentales a otros accionistas, ni quebranten la ley, el orden público o las buenas costumbres.

LAS FACULTADES DE CONTROL E INVESTIGACION DEL CONGRESO VENEZOLANO

Orlando Tovar Tamayo
*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Central de Venezuela*

Es dogma del constitucionalismo el que los Parlamentos representan de manera inmediata al pueblo. No corresponde acá analizar la naturaleza de la "representación"; basta solo admitir que ellos, por su integración plural y por ser emanados de la voluntad inmediata del pueblo, son los censores natos de la actividad política de quienes conducen al Estado, y son los encargados, en primer término, de mantener a éstos en la defensa de los intereses y aspiraciones de la colectividad.

La existencia del Parlamento trae como corolario:

1º) Que este Cuerpo establece las normas (función legislativa).

2º) Que no se agota en esta primera competencia, sino que su fuerza es mayor: es el control político que ejerce, buscando el equilibrio entre las prerrogativas parlamentarias y la libertad de acción del Gobierno. A esta actividad desarrollada por el Parlamento se llama control, que se convierte en actividad más apasionante en tanto que el controlador resulta, en cierta medida, controlado por la acción-reacción del controlado.

En todo caso, para que el control sea eficaz, es necesario que éste sea idóneo en la exigencia de la responsabilidad del controlado. Si bien es cierto que quien controla no decide, solo influye en la decisión que toma el controlado, debe poder poner en funcionamiento una responsabilidad, sea penal, administrativa y civil, mejor política y aun moral. El censor cumple al hacer pública la no adecuación entre el administrador y los intereses de la comunidad.

Estas relaciones de control se dan en cualquier sistema de gobierno, sea parlamentario o presidencialista. En el primer caso existen procedimientos preestablecidos de naturaleza jurídica, que permiten regular los conflictos entre el Parlamento y el Gobierno, y esto es una ventaja y no despreciable, pero en ambos el control existe y el controlador lo ejerce por medio de votaciones, interpelaciones, preguntas, comités de investigaciones y encuestas, medios éstos los más conocidos, aunque no la totalidad de los mismos. Piénsese solo en las facultades financieras del Parlamento y el papel del Contralor o de los Tribunales de Cuenta, o del Fiscal; el control específico de la política internacional.

Resumiendo. 1º) Todo Parlamento, al lado de su clásica función de legislar, es censor natural del Gobierno. 2º) En este nuevo cometido ha creado mecanismos idóneos de control, que varían de país a país. 3º) El censor exige la responsabilidad del administrador. 4º) El censor está limitado, como el controlado, en función de la eficacia y la protección de los altos cometidos estatales.

Como culminación de un proceso lógico, la actual Constitución establece, en su Artículo 139, lo siguiente:

"Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional".

"Es privilegio del Congreso decretar amnistías, lo hará por ley especial".

"El Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en términos establecidos por esta Constitución".

De la mera lectura del precitado artículo se deduce que el Congreso ejerce el control de la Administración Pública Nacional, y entre nosotros es ejercido:

Primero.—Control de la Cámara sobre el Presidente. Ciertamente no conoce la República del sistema de "empeachment". La responsabilidad penal del Presidente solo puede ser exigida por la Corte Suprema de Justicia. Pero, en todo caso, para ser sometido a juicio, el Senado de la República deberá dar su conformidad.

Debatida es la cuestión de si las Cámaras pueden censurar, desde el punto de vista ético, la política y actividad cumplida por el Jefe del Estado. A mi juicio no hay nada que se oponga a ello. Por el contrario, el bloque de la constitucionalidad así parece preverlo. Aún admitiendo que el Mensaje no es objeto de improbación o aprobación, la Cámara puede pronunciarse sobre todos y cada uno de los elementos de información que dicho mensaje contenga. Como quedó dicho, el censor cumple con su cometido al hacer recaer sobre medidas determinadas el enfoque de la crítica.

Segundo.—Control del Parlamento sobre los Ministros. Independientemente de la responsabilidad penal, civil o administrativa, el Parlamento ejerce constitucionalmente sobre los Ministros, tres controles importantes:

- 1º) Los Ministros pueden ser interpelados por cada una de las Cámaras.
- 2º) Los Ministros deben informar a las Cámaras anualmente sobre su gestión, y los gastos que con motivo de ella se han ocasionado.
- 3º) El voto de censura reservado a la Cámara de Diputados. El voto de censura trae, de haberse aprobado con las formalidades exigidas por la Constitución, la destitución del Ministro.

El censor ejerce pues, la típica responsabilidad política del gobernante. Esta responsabilidad, que no está fundada ni sobre una infracción de naturaleza penal, ni sobre una falta civil objetivamente determinada, nace esencialmente de elementos subjetivos, en donde la apreciación de los mismos corresponde a la Asamblea. Su campo de acción es inconmensurable; puede nacer de todo acto cumplido por un Ministro en el ejercicio de sus atribuciones, de su actitud, de su acción o su inacción, de sus intenciones. La conducta del Ministro es enjuiciada no desde el ángulo de la legalidad, es hecho exclusivamente de la oportunidad política que juzga soberanamente el Parlamento (ver Andrés de Blonay).

4º) El control financiero de las Cámaras es ejercido por el Parlamento a priori, aprobando la Ley de Presupuesto. A posteriori, de manera directa a través de las Comisiones de Investigación o por intermedio del Contralor General de la República, sin descartar, claro está, el voto de censura a los Ministros.

5º) El control de la legalidad lo ejercen las Cámaras, también de manera inmediata, a través de las investigaciones o por intermedio del Fiscal General de la República, quien está obligado a enjuiciar a los Ministros, si así las Cámaras lo ordenan.

6º) Control sobre la política internacional. Además del voto de censura al Ministro de Relaciones Exteriores, el Parlamento autoriza el envío o la recepción de misiones militares, autoriza el nombramiento de Embajadores permanentes y, por supuesto, aprueba o imprueba, pudiendo reservar parte de los mismos mediante el procedimiento de ley formal, los Tratados celebrados por la República.

7º) Puede, por la vía de la interpelación a los Ministros y a altos funcionarios del Estado, ejercer el control de información mediante el procedimiento de las preguntas o "question".

La "question" o preguntas es un mecanismo de control parlamentario típico en donde existe responsabilidad política de los Ministros ante el Parlamento. Sin embargo puede ser usada en cualquier tipo de Gobierno. Puede ser definido como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario a un Ministro. Ella busca obtener de la Administración una información necesaria, hace que la Administración intervenga y subsidiariamente al plantear la pregunta expone los fallos de la Administración y propone los remedios. De tramitación rápida en Gran

Bretaña, en donde juega un gran papel para controlar el Gobierno, se hace de pesada tramitación, por su naturaleza escrita, en Francia. Las preguntas implican obligatoriedad para el Gobierno a responderlas, lo cual no quiere decir que los Ministros queden exceptuados de hacerlas, de conformidad a las normas jurídicas típicas del país. Punto este que analizaremos luego.

Es necesario separar las preguntas de las interpelaciones y de los debates generales. Bien es cierto que la interpelación es el género, pero la pregunta es la especie. Las interpelaciones propiamente dichas versan sobre una política y sirven de paso previo a abrir el debate sobre el voto de censura. De su parte, los debates generales nacen normalmente de la obligación del Gobierno de presentar periódicamente al Parlamento determinada información. Como quedó dicho estas informaciones generan un debate general en Cámara, que culmina con la aprobación o no de mociones de recomendación para el Ejecutivo. En Colombia los debates generales pierden interés, porque está prohibido al Parlamento hacer cualquier género de recomendaciones al Gobierno; no así entre nosotros.

Parece conveniente recordar que actualmente en la Democracia española, las preguntas tienen un procedimiento especial pautado en el Reglamento del Congreso de Diputados. En efecto, el Artículo 128. párrafo 2, dice: "La pregunta consiste en la simple cuestión planteada por escrito de si un hecho es cierto, si alguna información ha llegado al Gobierno o si es exacta, si el Gobierno va a comunicar al Congreso documentos o noticias, o si se ha tomado o va a tomar alguna providencia sobre un tema". Dichas preguntas se han de presentar por escrito al Presidente de la Cámara y el Gobierno tiene la facultad, de conformidad con el Artículo 130 del Reglamento, de declarar que no puede contestar. La respuesta negativa debe ser motivada y debe producirse, al menos en el Senado, dentro de veinte días de plazo, a menos que solicite del mismo el aplazamiento por el lapso de un mes. La respuesta puede ser por escrito u oral. En este último caso no puede exceder de quince minutos. La réplica del Diputado, cinco minutos. Igual lapso para la réplica.

Nótese que en el sistema español la "cuestión" puede no ser contestada, pero la negativa siempre debe ser motivada. Entre nosotros nada establece el Reglamento y la figura de la "cuestión" es confundida con la genérica de interpelación. Lamentable situación que debe ser remediada de inmediato. Con una buena reglamentación de la "cuestión" muchos de los largos debates no tendrían lugar y las interpelaciones ministeriales podrían ser más útiles y perder la falsa solemnidad que las hace inoperantes y hasta fastidiosas.

89) La encuesta parlamentaria. En los países típicamente presidencialistas, como en los Estados Unidos, el papel preponderante que juega en el control del Gobierno la interpelación en Francia y la "cuestión" en el Reino Unido, es llenado por la encuesta parlamentaria "investigating committees" En los Estados Unidos la facultad de realizar encuestas nace de la necesidad que tiene el Parlamento de estar informado para legislar. Entre nosotros es una consecuencia directa de la facultad de control y del Artículo 160, en donde se establece explícitamente la facultad de investigación de los Cuerpos legislativos o sus comisiones, que pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el Reglamento.

En el Artículo 161 se establece una norma de coordinación de competencia con el Poder Judicial, según el cual el ejercicio de la facultad de investigación del Parlamento no afecta las atribuciones específicas del Poder Judicial y se declara la obligatoriedad de los jueces de evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión del Parlamento.

Asimismo, en la disposición transitoria 10ª se establece que quienes incumplan el deber de comparecencia y de colaboración ante el Parlamento o sus Comisiones, será castigado con prisión de quince días a tres meses, debiendo, además, el culpable,

quedar inhabilitado en el ejercicio de su profesión por un tiempo igual al de su prisión, terminada ésta.

El proceso de investigación o de encuesta parlamentaria consiste en que la Cámara ordene a una de sus Comisiones Permanentes o a una Comisión Especial, que reúna la información necesaria para permitir ejercer su misión de control y el de presentarle un informe sobre el cual ella pueda tomar una decisión.

De allí que en el Derecho venezolano sea necesario:

1º) Que la Cámara, quien es en última instancia la depositaria de la facultad de investigación, ordena o autorice la continuación de una encuesta.

2º) Que la encuesta se realice para reunir información necesaria al cometido que sea fijado. Este extremo es importante ya que en muchos casos la encuesta ha sido desviada de su finalidad, con clara intención política.

3º) Que la encuesta garantice la objetividad de los encuestadores y los derechos constitucionales de los encuestados.

En efecto, ni la Comisión ni la Cámara pueden alterar el principio de legalidad y libertad y siempre quedarán a salvo los derechos y garantías que la Constitución establece para los ciudadanos.

Es necesario recordar que el bloque de la constitucionalidad, en materia de derecho de garantías individuales, no circunscribe lo establecido en la propia lista de la Constitución. En efecto, el Artículo 50 establece que la enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Ley Fundamental, no puede entenderse como negación de otro, que siendo inherente a la persona humana no figure expresamente en ella. Y añade que la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

La legitimación activa para encuestar la tienen los Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras. Por vía reglamentaria, puede un miembro de una de las Cámaras asistir con derecho a voz, pero sin voto, a las sesiones de la otra Cámara. En todo caso los miembros de la misma Cámara pueden hacerse invitar a las sesiones de una Comisión, teniendo también derecho a voz pero no a voto. La legitimación pasiva la tienen, en primer término, los funcionarios públicos nacionales, tanto central como descentralizada, y en segundo término todo ciudadano.

Es necesario diferenciar entre dos situaciones distintas:

- a) El deber de comparecer.
- b) El deber de informar.

Aparentemente por la redacción del Artículo 160 pareciera que el funcionario de la Administración Estatal o de la Administración Municipal, no está obligado a comparecer, pero tal interpretación no resiste el análisis detallado de la norma. Cuando el constituyente habla de los particulares la norma se vuelve genérica. En efecto, los funcionarios de los Estados o de la Administración Municipal son también "particulares", y como tales están obligados a comparecer ante el Congreso.

En cuanto al derecho de informar, varía. En efecto, deben distinguirse varias circunstancias. Estando garantizado para los comparecientes, funcionarios o no, el disfrute de los derechos y garantías constitucionales, y siendo éstos, independientemente de reglamentación o no, cualquiera de los inherentes a la persona humana, puedan ser alegados cualquiera de ellos para excepcionarse del deber de información. Cabe, usando una expresión del Derecho Penal, afirmar que nadie puede ser obligado a contestar preguntas que lesionen cualquiera de sus derechos, de garantías individuales, ya que no se le puede exigir otra conducta a quien se sienta lesionado en los mismos. Por ejemplo, nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; nadie puede ser obligado a admitir la comisión de un delito; nadie puede ser obligado a admitir el encubrimiento a una conducta delictual; nadie puede ser obligado a actuar de tal manera que su acción pueda serle imputada desde el punto de vista del derecho penal. Es de hacer constar que los comparecientes son responsables de

todas sus afirmaciones e informaciones, no estando protegidos por las prerrogativas que la Constitución confiere a los Parlamentarios.

Nadie puede ser obligado a violar el secreto protegido por la ley. En tal sentido no se podrá violentar a las personas para que violen secretos sumariales en los términos del Código Penal; ningún sacerdote podrá ser obligado a hacer públicos hechos cuyo conocimiento provengan de la confesión. Ningún profesional podrá ser obligado a declarar hechos protegidos por las leyes de ejercicio de determinadas profesiones, como la médica, la de periodista, etc. Ningún militar puede ser obligado a declarar sobre materias reservadas por razón de la seguridad del Estado; ningún policía podrá declarar sobre hechos que lesionen la seguridad del Estado, y ningún funcionario podrá declarar sobre hechos determinados secretos por la Administración, de conformidad con la Ley de la Administración Central.

La existencia de la garantía para este tipo de secreto no enerva la facultad investigadora de la Cámara. En efecto, la encuesta tiene un objetivo, que generalmente se resuelve en un interés económico o en un interés político. En materia económica la Ley Orgánica de la Contraloría señala los procedimientos y mecanismos para hacer efectivo el control a posteriori en materia de gastos, sin necesidad de violentar el secreto fundamentado en la seguridad del Estado. En materia de los llamados secretos profesionales la encuesta, que no va a establecer la responsabilidad penal, debe garantizar a los comparcientes sus garantías; pero no hay que olvidarse que lo importante en una encuesta no es la determinación de una conducta específica, sino la determinación de una conducta genérica que sirva de base a una política. Y en cuanto al secreto administrativo, existen los mecanismos ordinarios, que no pueden ser desconocidos por el Parlamento, en especial las normas sobre competencia y extralimitación de funciones que establece la Constitución. Si la Administración declara una información secreta, fundamentándose en la Ley de la Administración Central como secreto, cabe todo género de recursos contencioso y contencioso administrativos contra ese acto.

Tratamiento especial amerita el testimonio de funcionarios ante las Comisiones de encuesta. En efecto, los funcionarios están determinados al jerarca administrativo correspondiente, entre nosotros el Ministro. ¿En qué medida puede impedir el Gobierno a sus agentes responder a las cuestiones que les son formuladas por las Comisiones Parlamentarias?

En Derecho Comparado no hay una respuesta general. En el Japón se establece que si un funcionario se niega a contestar, el jefe de su departamento ministerial debe explicar y justificar la negativa y si eso no se hace en el lapso de diez días el testigo se encuentra en la obligación de responder. En Alemania se exige la autorización ministerial para responder, pero ésta se puede negar alegando "ser perjudicial a la seguridad pública o que haga especialmente precaria y difícil la ejecución de la función pública".

Entre nosotros los funcionarios subalternos tienen la obligación de responder si han sido autorizados por el Ministro; si el Ministro les ha obligado al silencio debe justificar ese silencio ante la Cámara, dando razones claras sobre en qué medida afecta la seguridad del Estado la divulgación de esos datos. En todo caso, no para el subalterno sino para el Ministro, puede originarse un debate sobre la procedencia o no de un voto de censura. Está claro que no será procedente un voto de censura para un Ministro que interrogado por una Comisión niegue que se va a proceder a la devaluación de la moneda, ni al establecimiento de un control de cambios, y dos horas después la medida sea tomada. El voto de censura puede ser tomado por la política de devaluar, por la política de establecer el control de cambios, pero no por haber negado la información, ya que de haberse transmitido la noticia, la República seguramente hubiera sufrido mayores trastornos.

No se podrá exigir a un Ministro que informe sobre el nombre de funcionarios de seguridad, de agentes secretos en el exterior, porque ello daña a la seguridad del Estado. Podrá dársele un voto de censura si la política del Ministro ha sido descuidada en el número de agentes, en la forma del funcionamiento del servicio, pero no en la negativa a identificar a dichos agentes.

Resumiendo. Frente a las facultades de control de la Cámara y en especial frente a las facultades de encuesta de las Cámaras, no hay habitante de la República que pueda negarse a comparecer ante ellas o sus órganos, pero en acatamiento de la Constitución, no todos están obligados a responder a las preguntas; existen los límites derivados de los derechos y garantías de los ciudadanos, en cuyo beneficio se controla el Estado de Democracia abierta que impera en Venezuela. Existe el sigilo originado en el ejercicio de ciertas profesiones y existe el secreto en beneficio de la seguridad del Estado.

Como es natural, las excepciones al principio tienen que ser de interpretación restringida, pero deben ser respetadas, y por último, siendo un interés realmente particular, de fácil detección, las Cámaras pueden armonizarse con la Administración en la alta función de control.

LEGISLACION

Información Legislativa

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

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

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Comisiones Interministeriales. b. Ministerio de Defensa. c. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. d. Ministerio de Agricultura y Cría. e. Ministerio de Educación. a'. Oficina Central de Orientación y Admisión al Subsistema de Educación Superior. b'. Comisiones. c'. Universidades Experimentales. 2. *Administración Descentralizada*. A. Fundaciones. B. Colegios Profesionales. 3. *Organismos con autonomía funcional*. A. Contraloría General de la República. B. Consejo Supremo Electoral.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. A. Crédito Público. B. Participación en Organismos Internacionales. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Normas para la elaboración de Presupuestos. B. Ejecución Presupuestaria. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Personal*. 5. *Sistema de obras y adquisición de bienes*. 6. *Sistema de Control Fiscal*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. 2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen Electoral*. A. Registro Electoral Permanente. B. Integración de Juntas Electorales. C. Propaganda Electoral. D. Fecha de Elecciones. 3. *Justicia*. A. Organización Judicial. B. Normas sobre Evaluación de los Jueces.

IV. DESARROLLO ECONOMICO.

1. *Régimen impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambios. a. Decretos y resoluciones cambiarios. b. Convenios Cambiarios. c. Registro de la deuda privada externa. d. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio Interno*. A. Régimen de Pesas y Medidas. B. Regulación y control de precios de bienes y servicios. 4. *Régimen del Comercio Exterior: Régimen Cambiario de las Importaciones*. 5. *Régimen de Energía y Minas*. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. A. Régimen de supervisión educativa. B. Regulaciones sobre servicios educativos privados. C. Planes de Estudio y Menciones. 2. *Promoción Cultural*. 3. *Sanidad*. 4. *Seguridad Social*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

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

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 1.936 de 26-3-1983 mediante el cual se dispone que el Consejo de la Industria Naval estará integrado por un representante de los astilleros privados nacionales designado por el Consejo Venezolano de la Industria y por el Presidente del Instituto Nacional de Puertos, además de los representantes de los organismos señalados en el artículo 1º del Decreto Nº 927 de fecha 16-5-1975 mediante el cual se reformó el Decreto Nº 641 de fecha 23-12-1974. *G.O.* Nº 32.718 de 4-5-1983.

—Decreto Nº 2.016 de 26-5-1983 mediante el cual se crea la Comisión de Transporte para la ciudad de Valencia, Estado Carabobo, con el objeto de analizar la problemática del transporte y del tránsito de dicha ciudad y de su área metropolitana y coordinar los criterios y la gestión de las autoridades nacionales, regionales y locales competentes en el sector. *G.O.* Nº 32.740 de 3-6-1983.

B. *Organización Ministerial*

a. *Comisiones Interministeriales*

—Resolución conjunta Nos. 853, 91 y G-370 de los Ministerios de Fomento, Educación y de Sanidad y Asistencia Social de 24-3-1983 mediante la cual se declara de carácter permanente la Comisión Interministerial de cantinas escolares creada con fecha 12-5-77, integrada por los Ministerios de Fomento, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social y el Instituto Nacional de Nutrición; cuya coordinación la ejercerá el Ministerio de Educación por intermedio de la Oficina Nacional de Comunidades Educativas. *G.O.* Nº 32.701 de 8-4-1983

b. *Ministerio de Defensa*

—Decreto Nº 2.011 de 26-5-1983 mediante el cual se dispone que el Segundo Consejo de Guerra Permanente con sede en Maracay se denominará Consejo de Guerra Permanente de Maracay. *G.O.* Nº 32.738 de 1-6-1983.

c. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* Nº 3.192 Extraordinario de 1-6-1983.

d. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº 173 del Ministerio de Agricultura y Cría de 15-4-1983, mediante la cual se crea, con carácter ad-honorem, la Comisión Nacional de Prevención contra la Peste Porcina Africana, que tendrá por objeto coordinar la ejecución de actividades administrativas y legales para hacer frente a una emergencia zoonosológica. *G.O.* Nº 32.707 de 18-4-1983.

e. *Ministerio de Educación*

a'. *Oficina Central de Orientación y Admisión al Subsistema de Educación Superior*

—Resolución Nº 8 del Ministerio de Educación de 5-5-1983 mediante la cual se crea la Oficina Central de Orientación y Admisión al Subsistema de Educación Superior (OCAES) para asesorar al Consejo Nacional de Universidades en toda materia relacionada con el Sistema Nacional de Orientación y Admisión a la Educación Superior. *G.O.* Nº 32.724 de 12-5-1983.

b'. *Comisiones*

—Resolución Nº 101 del Ministerio de Educación de 14-4-1983 mediante la cual se designa una comisión que tendrá por objeto realizar un estudio de factibilidad del proyecto de creación de la Universidad Privada Cecilio Acosta, con sede en Maracaibo, Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.710 de 22-4-1983.

—Resolución Nº 130, del Ministerio de Educación, de 11-5-1983, mediante la cual se designa una Comisión Interventora del Instituto Ciclo Diversificado Licenciado Aranda, integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan, quienes asumirán las funciones directivas de dicho Instituto. *G.O.* Nº 32.726 de 16-5-1983.

c. *Universidades Experimentales*

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se dicta el Reglamento General de la Universidad Experimental Simón Bolívar. *G.O.* Nº 3.189 Extraordinario de 26-5-1983.

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt. *G.O.* Nº 3.188 Extraordinario de 26-5-1983.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Fundaciones*

—Decreto Nº 1.938 de 26-3-1983 mediante el cual se procede a constituir una fundación que se denominará "Instituto Venezolano de Planificación" (IVEPLAN). *G.O.* Nº 32.701 de 8-4-1983.

—Decreto Nº 2.013 de 26-5-1983 mediante el cual se procede a constituir una fundación que se denominará "Fundación Cultural Penitenciaria", la cual tendrá como objeto primordial, impulsar las actividades teatrales y toda clase de actividades artísticas en los centros penitenciarios del país. *G.O.* Nº 32.738 de 1-6-1983.

B. *Colegios Profesionales*

—Decreto Nº 1.970 de 18-4-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley de Ejercicio de la Medicina. *G.O.* Nº 32.707 de 18-4-1983.

3. *Organismos con autonomía funcional*

A. *Contraloría General de la República*

—Reglamento Interno de la Contraloría General de la República. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 1 sobre Organización y Funcionamiento de los Órganos y Dependencias adscritos al Despacho del Contralor y a la Dirección General de la Contraloría. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 2 sobre Organización y Funcionamiento de la Dirección General Técnica. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 3 sobre Organización y Funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 4 sobre Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Central. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 5 sobre Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. *G.O.* Nº 3.138 de 12-4-1983.

—Resolución Organizativa Nº 6 sobre Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Control de Estados y Municipios. *G.O.* Nº 3.138 Extraordinario de 12-4-1983.

B. Consejo Supremo Electoral

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 16-2-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de este Organismo. *G.O.* Nº 32.733 de 25-5-1983.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. Sistema Financiero

A. Crédito Público

—Decreto Nº 1964 de 15-4-1983 mediante el cual se procede a la emisión de la Trigésima Segunda Emisión de Letras del Tesoro, hasta por la cantidad de tres mil cuatrocientos sesenta y dos millones de bolívars, destinados a mantener la regularidad de los pagos de la Tesorería Nacional. *G.O.* Nº 32.706 de 15-4-1983.

—Decreto Nº 1984 de 29-4-1983 mediante el cual se dicta la Reforma del Decreto Nº 1.716 de fecha 30-11-1982 relativo a la colocación de títulos de la deuda pública en el mercado bancario internacional. *G.O.* Nº 32.723 de 11-5-1983.

—Resolución Nº 1.723, del Ministerio de Hacienda, de 3-6-1983, mediante la cual se dispone que los títulos de la Deuda Pública denominados en moneda extranjera entregados al Instituto Nacional de Obras Sanitarias, citados en esta Resolución, serán utilizados, exclusivamente, para cancelar a las instituciones bancarias nacionales o extranjeras, las acreencias en dólares de los Estados Unidos de América, contra proveedores y contratistas, originadas por el financiamiento de obligaciones inherentes a las valuaciones derivadas de la ejecución de contratos celebrados con el referido Instituto Autónomo cuyos montos hayan sido acreditados ante la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECAD) conforme a la presente resolución. *G.O.* Nº 32.741 de 6-3-1983.

B. *Participación en Organismos Internacionales*

Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para aumentar la cuota de Venezuela en el capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mediante la suscripción de cinco mil quinientas ochenta y ocho acciones. *G.O.* Nº 32.751 de 20-6-1983.

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Normas para la elaboración de presupuestos*

—Resolución Nº 211 de la Oficina Central de Presupuesto de fecha 7-6-1983 mediante la cual se dictan las normas para la Elaboración del Proyecto de Presupuesto por parte de los organismos mencionados en los numerales 4º y 5º del artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario para el ejercicio fiscal 1984. *G.O.* Nº 32.743 de 8-6-1983.

—Resolución Nº 212 de la Oficina Central de Presupuesto de fecha 9-6-1983 mediante la cual se dictan las normas para la elaboración de los proyectos de presupuesto, de Institutos y Servicios Autónomos, de otras personas de derecho público, y de las fundaciones con origen público, para el ejercicio económico 1984. *G.O.* Nº 32.745 de 10-6-1983.

B. *Ejecución Presupuestaria*

—Decreto Nº 1.957 mediante el cual se dicta la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos del Ejercicio Fiscal de 1983. *G.O.* Nº 3.130 Extraordinario de 8-4-1983.

—Resolución Nº 1.389 del Ministerio de Hacienda de fecha 6-10-1982 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.703 de 12-4-1983.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 96 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 23-5-1983, mediante la cual se dispone la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, la Encuesta de Hogares por Muestreo a nivel nacional correspondiente al primer semestre de 1982. *G.O.* Nº 32.731 de 23-5-1983.

—Resolución Nº 97 de la Oficina Central de Estadística e Informática de fecha 6-6-1983 mediante la cual se dispone la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo IV del Anuario Estadístico de Venezuela 1980. *G.O.* Nº 32.743 de 8-6-1983.

—Resolución Nº 99 de la Oficina Central de Estadística e Informática de fecha 6-6-1983 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 15 y 16 correspondientes Cuarto y Primero de 1982 y 1983, respectivamente. *G.O.* Nº 32.743 de 8-6-1983.

—Resolución Nº 100 de la Oficina Central de Estadística e Informática de fecha 20-6-1983 mediante la cual se dispone la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Tomo III del Anuario Estadístico de Venezuela 1980. *G.O.* Nº 32.751 de 20-6-1983.

—Resolución Nº 101 de la Oficina Central de Estadística e Informática de fecha 27-6-1983 mediante la cual se dispone la publicación en el Taller Gráfico de dicha Oficina del Tomo V del Anuario Estadístico de Venezuela. *G.O.* Nº 32.757 de 29-6-1983.

4. *Sistema de personal*

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se dicta el Reglamento del Personal Docente del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 3.198 de 8-6-1983.

5. *Sistema de Obras y Adquisición de bienes*

—Decreto Nº 1.980 de 29-4-1983 mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la Administración Central. *G.O.* Nº 32.717 de 3-5-1983.

—Resolución Nº G-402 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 16-6-1983 mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones Públicas y Concursos Privados necesarios para la adquisición de Bienes Muebles por parte del Despacho. *G.O.* Nº 32.749 de 16-6-1983.

—Resolución Nº G-403 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 20-6-1983 mediante la cual se crea la Comisión Especial de Licitación que tendrá a su cargo la realización de Concursos Privados y Licitaciones Públicas necesarias para la adquisición de juguetes, uniformes y zapatos por parte del Despacho, de acuerdo a la Contratación Colectiva Vigente. *G.O.* Nº 32.751 de 20-6-1983.

6. *Sistema de control fiscal*

—Resolución Nº CG-01, de la Contraloría General de la República, de 1-4-1983, mediante la cual se exceptúan de formular declaración jurada de patrimonio los funcionarios o empleados que ocupen cualquiera de los cargos incluidos en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos dictado por la Oficina Central de Personal, salvo los que en ella se indican y que sí están obligados a presentar su declaración. *G.O.* Nº 3.124 Extraordinario de 5-4-1983.

—Resolución Nº CG-02, de la Contraloría General de la República, de 1-4-1983, mediante la cual se prescriben el modelo y las instrucciones generales pertinentes que servirán de guía para la elaboración de la declaración jurada de patrimonio. *G.O.* Nº 3.124 Extraordinario de 5-4-1983.

—Resolución Nº CG-03, de la Contraloría General de la República, de 1-4-1983, mediante la cual se autoriza al Director General Sectorial de Contraloría del Ministerio de la Defensa para recibir las declaraciones juradas de patrimonio que deben presentar los oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales, así como los sub-oficiales, clases y soldados que desempeñen cargos administrativos. *G.O.* Nº 3.124 Extraordinario de 5-4-1983.

—Resolución Nº CG-04 de la Contraloría General de la República de 1-4-1983, mediante la cual, se autoriza a los Contralores Estadales y a los Contralores Internos de los Territorios Federales para recibir las declaraciones juradas de patrimonio de

las personas que estén domiciliadas en el interior de la República y al Jefe de la Oficina de Control de Declaraciones Juradas de Patrimonio de la Contraloría General de la República, de las personas domiciliadas en el Área Metropolitana de Caracas. *G.O.* Nº 3.124 Extraordinario de 5-4-1983.

—Resolución Nº 8 de la Contraloría General de la República de 12-5-1983 mediante la cual se dispone que las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones y otras personas jurídicas, cuyo capital o patrimonio estuviese integrado con aporte, igual o mayor al 50% de las entidades mencionadas en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, deberán enviar a la Oficina de Control de Declaraciones Juradas de Patrimonio de la Contraloría General de la República, una relación de las personas que ocupen cargos que tengan asignadas funciones de dirección y administración con indicación del nombre, cédula de identidad, denominación del cargo y ubicación administrativa. *G.O.* Nº 32.728 de 18-5-1983.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

—Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* Nº 3.171 Extraordinario de 11-5-1983.

—Ley Aprobatoria de la Decisión 169 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre Empresas Multinacionales Andinas. *G.O.* Nº 32.735 de 27-5-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio de La Haya para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves. *G.O.* Nº 32.700 de 7-4-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio de Montreal para la Represión de Actos Ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil. *G.O.* Nº 32.740 de 3-6-1983.

—Enmienda de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud. *G.O.* Nº 3.209 Extraordinario de 28-6-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo de la Oficina Intergubernamental para la Informática. *G.O.* Nº 32.752 de 21-6-1983.

—Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.752 de 21-6-1983.

—Resolución Nº PE/TA 5 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 26-5-1983 mediante la cual se ordena publicar en Gaceta Oficial el Protocolo para la nueva prórroga del Convenio sobre el Comercio del Trigo. *G.O.* Nº 32.744 de 9-6-1983.

2. *Política de Relaciones Interiores: Régimen Electoral*

A. *Registro Electoral Permanente*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 14-4-1983, mediante la cual se dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales que habrán de cesar en el servicio activo entre el 30 de junio y el 30 de noviembre del año en curso, podrán inscribirse en el Registro Electoral Permanente. *G.O.* Nº 32.707 de 18-4-1983.

B. *Integración de Juntas Electorales*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de fecha 22-6-1983 mediante la cual se dispone la forma en que se integrarán las 23 Juntas Electorales Principales. *G.O.* Nº 32.757 de 29-6-1983.

C. *Propaganda Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 25-4-1983 mediante la cual se dictan las Normas sobre Propaganda y Campaña Electoral para las Elecciones Generales. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.713 de 27-4-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de fecha 3-6-1983 mediante la cual se designa una Comisión Especial con el objeto de vigilar y hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de propaganda electoral. *G.O.* Nº 32.741 de 6-6-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de fecha 7-4-1983 mediante la cual se dictan las Normas para la realización de caravanas de vehículos durante el proceso electoral. *G.O.* Nº 32.701 de 8-4-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 7-4-1983 mediante la cual se dictan las Normas para el uso de Parques, Plazas y Boulevares durante el proceso electoral. *G.O.* Nº 32.701 de 8-4-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 10-5-1983, mediante la cual queda prohibida la colocación de todo tipo de propaganda electoral que pueda ocultar la iluminación que las empresas de alumbrado público mantienen en los postes y en las sub-estaciones de esas empresas. *G.O.* Nº 32.728 de 18-5-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 23-5-1983, mediante la cual se prohíbe el uso de lemas que comprendan el nombre o los apellidos, de la voz y de la imagen de una persona muerta, sin la autorización de sus herederos, otorgada por escrito. *G.O.* Nº 32.732 de 24-5-1983.

D. *Fecha de elecciones*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 25-4-1983, mediante la cual se fija el domingo 4 de diciembre de 1983, para la celebración de las Elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la República y Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, para el período constitucional 1984-1989. *G.O.* Nº 32.735 de 27-5-1983.

3. *Justicia*

A. *Organización Judicial*

—Decreto Nº 1.937 de 7-4-1983 mediante el cual se crea en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Caracas y jurisdicción en todo el territorio de la República, el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público. *G.O.* Nº 32.700 de 7-4-1983.

—Decreto 2.012, de 26-5-1983 mediante el cual se designan como jueces repartidores en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, a los titulares de los juzgados Séptimo y Décimo Octavo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial

del Distrito Federal y Estado Miranda con sede en Caracas. *G.O.* Nº 32.737 de 31-5-1983.

—Decreto Nº 2.014 de 26-5-1983 mediante el cual se crea en la ciudad de El Tigre y con Jurisdicción en los Distrito Simón Rodríguez y Guanipa, una Notaría Pública que se denominará Notaría Pública de El Tigre. *G.O.* Nº 32.739 de 2-6-1983.

—Decreto Nº 2.015 de 26-5-1983 mediante el cual se traslada la sede del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Penal, a la ciudad de Acarigua, con jurisdicción en la Circunscripción Judicial del Estado Portuguesa. *G.O.* Nº 32.739 de 2-6-1983.

—Providencia Administrativa Nº 69 de fecha 30-5-1983 mediante la cual se amplía la competencia a todo el territorio nacional de los Procuradores Agrarios Auxiliares del Procurador Agrario Nacional. *G.O.* Nº 32.742 de 7-6-1983.

B. *Normas sobre Evaluación de los Jueces*

—Resolución Nº 234 del Consejo de la Judicatura de 3-3-1983 mediante la cual se dictan las Normas para la Evaluación de Rendimiento de los Jueces. *G.O.* Nº 32.703 de 12-4-1983.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*

A. *Impuesto sobre la Renta*

—Instrucciones Administrativas Nº 1 del Ministerio de Hacienda de fecha 13-5-1983 relativas a los procedimientos de verificación de la declaración de rentas y de la determinación de oficio de los tributos administrados por esta Dirección, los cuales deben ser cumplidos por los funcionarios de la Administración Fiscal. *G.O.* Nº 32.734 de 26-5-1983.

—Decreto Nº 2.023 de 30-5-1983 mediante el cual se exoneran del pago del impuesto sobre la renta los enriquecimientos provenientes de la enajenación y arrendamiento de inmuebles y nuevas construcciones urbanas y rurales, así como los provenientes de la enajenación o arrendamiento de inmuebles destinados a fines educacionales, asistenciales y turísticos, que obtengan las sociedades anónimas en los cuales la Nación tenga una participación mayor al ochenta por ciento en el capital social y que se dediquen a la construcción, equipamiento y renovación urbana en la Región Capital. *G.O.* Nº 32.736 de 30-5-1983.

B. *Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramas conexas*

—Decreto Nº 2.024 de 30-5-1983, mediante el cual se exoneran del impuesto establecido en la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramas Conexas, a las entidades y establecimientos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 32.736 de 30-5-1983.

C. *Aduanas*

—Resolución Nº 1.691 del Ministerio de Hacienda, de 11-5-1983, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982 en relación a los items arancelarios números 84.10.13.01, 84.10.13.99, 84.10.99.99, 84.61.12.01 y 84.61.89.99. *G.O.* Nº 32.723 de 11-5-1983.

—Resolución Nº 1.695 del Ministerio de Hacienda de fecha 17-5-1983 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 en relación a la materia grasa en base seca, al suero de leche, las sustancias animales utilizadas para la preparación de productos opoterápicos o farmacéuticos, la vainilla, la goma laca, las materias pécticas, pectatos y pectinatos, glicerina, esperma de ballena y de otros cetáceos, cera de abejas y otros insectos, azúcares, extracto de malta, extractos concentrados para la elaboración de bebidas, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y otros desperdicios de la industria azucarera, heces de cervecera y de destilería, residuos de la industria del almidón y análogos, mezclas concentradas de antibióticos, vitaminas u otros productos para la fabricación de alimentos para animales, cloruro de sodio con mínimo de 99,5% de pureza, hidróxido de aluminio, óxidos, bróxido de titanio, cobre y calcio, yoduro, ortofosfatos de sodio, de potasio, de calcio, ceniza de soda liviana, carbonato, fosfatos dobles, nitrato de plata, ciclo pentadieno y dícido pentadieno, cloruro, fenoles alcoholes, derivados halogenados, sulfonados, nitrados y nitrosados de los productos de la posición 29,11, quinonas, derivados halogenados, otros ácidos fenoles, sus sales y derivados, ácido inosito-hexa-fosfórico, sus sales y derivados, aminos acténicas, aclénimas y ciclotespénicos, sus sales y derivados, colinas sus sales y derivados, y otros fosfoaminolépidos, compuestos diazoicos, azoicos y azoxi, derivados orgánicos de la hidrazina o de la hidroxilamina, lecitinas, ciclamatos, mescapacridina y sus derivados, piperazina y sus derivados, ácidos nucleicos y sus derivados, sulfamidas, sultonas y sultamas, vitamina A1, vitaminas B1, B2, B3, B6, B9, B12, vitamina C, provitaminas y vitaminas D, E, H, K1, K2, PP, concentrados y mezclas de vitaminas y provitaminas, hormonas del lóbulo posterior de la hipófisis, morfina sus sales y derivados, papaverina, otros alcaloides del grupo de la ándrome del opio, sus sales y derivados, escopolamina, sus sales y derivados, cafeína, cocaína, emetina, efedrina, estriquina, ergotimina, reserpina, hemialinas, estreptomocinas, cloranfenicol, tirotricina, eritromicina, neomicina, plasma humano, suero, materias colorantes, índigo natural o sintético, lacas colorantes, mezclas de sustancias odoríferas, caseínas, albúminas, gelatinas, peptonas, materias proteicas, almidones, colas de almidón o de fécula, carbones activados, esencia de trementina, aceite de pino, esencia de resina, aceites de alquitranes, desinfectantes, medios de cultivos preparados para el desarrollo de microorganismos, disolventes y diluyentes compuestos para barnices o productos similares, mezclas de estearatos de glicerina, intercambiadores de iones, preparados antioxidantes, fenoplastos, polietilenglicoles, carboximetilcelulosa, materias albuminoideas endurecidas, ácido algínico, látex, tapones, carbon vegetal, papeles reactivos o indicadores, recipientes de vidrio neutro, ampollas para sueros y artículos similares, cápsulas de gelatina para envases de medicamentos y otros productos análogos. *G.O.* Nº 3.181 Extraordinario de 17-5-1983.

—Resolución Nº 1.759 del Ministerio de Hacienda de fecha 26-6-1983 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 en relación a: el caolín, las harinas silíceas fósiles y otras, las tierras silíceas, el talco, el carbono, el ácido bórico, el anhídrido silíceo, el óxido de aluminio, otros óxidos, el bióxido de titanio, de sodio y los polietilenglicoles. *G.O.* Nº 32.754 de 23-6-1983.

—Resolución Nº 1.750 del Ministerio de Hacienda de fecha 15-6-1983 mediante la cual se dispone que podrán ser nacionalizadas las mercancías comprendidas en los ítems 84.10.13.01, 84.10.13.99, 84.10.99.99 que hubieren arribado al país antes del 25-3-1983 y el 11-3-1983. *G.O.* Nº 32.748 de 15-6-1983.

2. Régimen de las Finanzas

A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambios

a. Decretos y resoluciones cambiarias

—Decreto N° 1.953 de 7-4-1983 sobre la Obtención de Divisas a los tipos de Cambio Preferencial. *G.O.* N° 32.701 de 8-4-1983. (Reimpresión por error de copia. *G.O.* N° 32.719 de 5-5-1983).

—Decreto N° 1.987 mediante el cual se dicta la reforma del Decreto 1.953 de 7-4-1983 en relación a las autorizaciones para la obtención de drogas. *G.O.* N° 32.722 de 10-5-1983.

—Decreto N° 1.988 sobre la Obtención de Divisas a los tipos de Cambio Preferencial. *G.O.* N° 32.722 de 10-5-1983.

—Decreto N° 1.994 de 13-5-1983 mediante el cual se reforma parcialmente el Decreto N° 1.931 de 26-3-1983 referente a ingresos y egresos de divisas sujetos al régimen de cambios diferenciales. *G.O.* N° 32.726 de 16-5-1983.

—Decreto N° 1.995 de 16-5-1983 mediante el cual se determinan los ingresos de divisas sujetas al régimen de cambios diferenciales. *G.O.* N° 32.726 de 16-5-1983.

—Resolución N° 1.654 del Ministerio de Hacienda de 4-4-1983 mediante la cual las divisas para la importación de mercancías no declaradas esenciales o no sujetas a regímenes especiales, serán adquiridas al tipo de cambio fijado en la Cláusula Décima Segunda del Convenio Cambiario celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 32.697 de 4-4-1983.

—Resolución N° 1.667 del Ministerio de Hacienda de 18-4-1983 mediante la cual se definen los términos bienes de capital, insumos y servicios a los efectos del artículo 4 del Decreto 1.930 de 26-3-1983. *G.O.* N° 32.707 de 18-4-1983.

—Resolución N° 1.782 del Ministerio de Fomento de fecha 7-6-1983 mediante la cual se dispone que los Institutos Autónomos adscritos a este Ministerio y las Empresas del Estado bajo su tutela, deberán ajustarse a las disposiciones del Decreto 1.980 de fecha 29-4-1983. *G.O.* N° 32.743 de 8-6-1983.

b. Convenios Cambiarios

—Convenio Cambiario suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Venezuela relativo a la venta obligatoria al Banco Central de Venezuela, quien las adquirirá al tipo de cambio de bolívares 4,2925 por dólar de los Estados Unidos de América, de las empresas del sector petrolero y ferrominero, del Fondo de Inversiones de Venezuela; de las que obtengan las personas a las cuales se refiere el artículo 29 de la Ley Orgánica de Crédito Público, los conceptos de operaciones de crédito público en moneda extranjera, los títulos de la deuda pública denominados en moneda extranjera y que pertenezcan a Institutos Autónomos y Empresas del Estado; a la venta de divisas por parte del Banco Central al tipo de cambio de 4,30 y 6,00 bolívares; al establecimiento de un mercado libre de divisas y a las reglas que rigen dicho mercado, y otros asuntos cambiarios. *G.O.* N° 3.160 de 7-5-1983.

—Resolución N° 83-05-02 del Banco Central de Venezuela mediante la cual se suspenden las operaciones de compra-venta de divisas en la Bolsa de Valores, hasta tanto se dicte la regulación prevista en la cláusula Décima-séptima del Convenio celebrado

entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela en fecha 7-5-1983. *G.O.* Nº 3.160 Extraordinario de 7-5-1983.

—Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela cuyo único punto se refiere a la percepción de una utilidad cambiaria de bolívares 0,003 por cada dólar de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.757 de 29-6-1983.

C. Registro de la deuda privada externa

—Decreto Nº 2.010 de 26-5-1983 mediante el cual se prorroga por 30 días continuos, el plazo para solicitar el registro de la deuda privada externa ante la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), establecido en el artículo 9º del Decreto Nº 1.930 del 26 de marzo de 1983. *G.O.* Nº 32.734 de 26-5-1983.

—Resolución Nº 1.673 del Ministerio de Hacienda de 27-4-1983 mediante la cual se dispone que las empresas a que se refiere el artículo 2º del Decreto 1.930 del 26-3-1983 deberán acompañar a la solicitud de registro de su deuda privada externa una certificación de los saldos, debidamente conciliados, de las cuentas corrientes con los corresponsales extranjeros; una lista donde se especifiquen sus otros activos y pasivos financieros, con indicación de los nombres de los deudores y acreedores originales, y copia de los documentos probatorios que reposen en los archivos de los solicitantes. *G.O.* Nº 32.713 de 27-4-1983.

—Resolución Nº 1.714 del Ministerio de Hacienda de 26-5-1983, mediante la cual se dispone que la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) podrá registrar parcialmente la deuda financiera de los contratistas de la C.A. Metro de Caracas y emitir las autorizaciones correspondientes para la adquisición de divisas, siempre que los referidos contratistas adquieran a Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América obligaciones emitidas por la República, en poder del Banco Industrial de Venezuela, y cumplan las otras condiciones previstas en esta Resolución. *G.O.* Nº 32.734 de 26-5-1983.

—Resolución Nº 1.727 del Ministerio de Hacienda de fecha 9-6-1983 mediante la cual se dispone que la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) podrá registrar parcialmente la deuda financiera de los contratistas de la C.A. Metro de Caracas y emitir las autorizaciones correspondientes para la adquisición de divisas, siempre que los referidos contratistas adquieran obligaciones emitidas por la República en poder del Banco Industrial de Venezuela y cumplan con las otras condiciones previstas en esta Resolución. *G.O.* Nº 32.745 de 10-6-1983.

—Resolución Nº 1.727 del Ministerio de Hacienda de fecha 9-6-1983 mediante la cual se dispone que la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) podrá registrar parcialmente la deuda financiera de los contratistas de la C.A. Metro de Caracas y emitir las autorizaciones correspondientes para la adquisición de divisas, siempre que los referidos contratistas adquieran a Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América, obligaciones emitidas por la República en poder del Banco Industrial de Venezuela. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.751 de 20-6-1983.

C. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

—Resolución Nº 83-05-01 del Banco Central de Venezuela mediante la cual se fija en once por ciento (11%) la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo. *G.O.* Nº 32.723 de 11-5-1983.

—Resolución Nº 83-04-02 del Banco Central de Venezuela de fecha 26-4-1983 mediante la cual se fija en 12% anual el tipo de interés nominal que devengarán, durante el período comprendido entre el 1-5-1983 y el 30-4-1984, las cantidades correspondientes a la prestaciones sociales por concepto de indemnización de antigüedad y cesantía no entregadas al trabajador, previa deducción de la suma que el patrono le haya dado en préstamo sin interés, de conformidad con la Ley del Trabajo. *G.O.* Nº 32.715 de 29-4-1983.

—Resolución Nº 83-05-03, del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se dispone que las instituciones autorizadas por el Banco Central de Venezuela para canalizar pagos a través de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos con los bancos centrales de los Países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), República Dominicana y Jamaica, deberán sujetarse a las normas que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.735 de 27-5-1983.

3. Régimen de la Industria

—Resolución Nº 1.709 del Ministerio de Fomento de fecha 31-5-1983 mediante la cual se dispone que las solicitudes de patentes, modelos y dibujos industriales y las de marcas, lemas y denominaciones comerciales; las solicitudes de informe previo y evaluación de aptitudes registro de marcas así como todas las actuaciones que los interesados o sus representantes efectúen ante el Registro de la propiedad industrial, deberán presentarse en los formularios normalizados que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.739 de 2-6-1983.

—Resolución Nº 1.951 del Ministerio de Fomento de fecha 22-6-1983 mediante la cual se dictan los requisitos y procedimientos para obtener la calificación como industrias fabricantes de bienes de capital de diseño o tecnología nacional. *G.O.* Nº 32.754 de 23-6-1983.

4. Régimen del Comercio Interno

A. Régimen de Pesas y Medidas

—Resolución Nº 4.765 del Ministerio de Fomento de 3-12-1982, mediante el cual se especifican los instrumentos de pesar destinados a medir la masa de los cuerpos. *G.O.* Nº 3.129 Extraordinario de 8-4-1983.

B. Regulación y control de precios de bienes y servicios

—Decreto Nº 1.971 de 18-4-1983 mediante el cual se dispone que el Ministerio de Fomento dictará las disposiciones necesarias para impedir la indebida elevación de los precios de toda clase de bienes y servicios. *G.O.* Nº 32.708 de 20-4-1983.

—Resolución Nº 1.561, del Ministerio de Fomento, de 23-5-1982 mediante la cual, a los efectos del Decreto Nº 1.971, de fecha 18 de abril de 1983, los oficios de notificación de fijación o modificación de precios de bienes y servicios, y de autorización para descontinuarlos, serán firmados por el Director General Sectorial de Comercio de este Ministerio. *G.O.* Nº 32.731 de 23-5-1983.

—Resolución Nº 1.610 del Ministerio de Fomento de 23-5-1983, mediante la cual se fija el precio máximo de venta al público en todo el territorio nacional para las bujías tanto nacionales como importadas, en Bs. 8,00 cada una. *G.O.* Nº 32.732 de 24-5-1983.

4. Régimen del Comercio Exterior: Régimen Cambiario de las importaciones

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

—Resolución Nº 1.742 del Ministerio de Hacienda de fecha 9-6-1983 mediante la cual se modifican los literales a y b de la Resolución Nº 615 de fecha 5-10-1981, relativa a registro de importadores que operen bajo el régimen de Puerto Libre de la Isla de Margarita. *G.O.* Nº 32.745 de 10-6-1983.

—Resolución Nº 17 del Ministerio de Hacienda de fecha 12-4-1983 mediante la cual se dispone que los fletes y seguros causados por la importación de las mercancías a que se refiere la Resolución Nº 1.654 de este Ministerio se cancelarán al mismo tipo de cambio preferencial previsto para la importación de tales bienes. *G.O.* Nº 32.704 de 13-4-1983.

—Resolución Nº 1.686 del Ministerio de Hacienda de 5-5-1983 mediante la cual se dispone que la prohibición de importación contemplada en la Resolución Nº 1.640 de 24-3-1983, no se aplicará a las mercancías que se importen para la celebración del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar y de los Juegos Panamericanos. *G.O.* Nº 32.719 de 5-5-1983.

—Resolución del Ministerio de Hacienda mediante la cual se declaran bienes esenciales la lista de mercancías cuyos Códigos y descripción arancelaria en ella se indica. *G.O.* Nº 32.724 de 12-5-1983.

—Resolución Conjunta Nº 176 y 1.692, de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, de 13-5-1983, mediante la cual se determina que la prohibición de importación y la reserva al Ejecutivo Nacional contempladas en la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 1.640 del 24 de marzo de 1983, no se aplicará a los bienes importados por las representaciones, personas y organismos que están destinados al uso oficial o personal de los mismos. *G.O.* Nº 32.725 de 13-5-1983.

—Resolución Nº 1.707 del Ministerio de Hacienda de 19-5-1983, mediante la cual se dispone que los Regímenes Legales 1 y 2 contemplados en la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 1.640 del 24 de marzo de 1983, no se aplicarán a los bienes introducidos al país bajo el régimen de admisión temporal para ser reexpedidos en el mismo estado que entraren, cuando vayan a destinarse a actividades culturales, exposiciones, ferias, congresos o eventos similares de carácter nacional e internacional. *G.O.* Nº 32.730 de 20-5-1983.

—Resolución Nº 1.682 del Ministerio de Fomento de 27-5-1983, mediante la cual, se dispone que las solicitudes de importación bajo el régimen de Licencia y de Delegación de terceros, correspondiente a la Nota del régimen legal de Arancel de Aduanas que sean competencia de la Dirección General Sectorial de Comercio, deberán ser presentadas en el formulario que se indica, el cual estará en vigencia a partir del día 27 de mayo de 1983. *G.O.* Nº 32.735 de 27-5-1983.

—Resolución Nº 1.786 del Ministerio de Fomento de fecha 8-6-1983 mediante la cual se dispone que las solicitudes de importación bajo régimen de licencias y delegación de terceros, correspondientes a la Nota 2 del Régimen Legal de Arancel de Aduanas, relativas a insumos y demás productos que se utilicen en el proceso industrial deberán ser presentadas en el formulario Nº DBSI-101/583. *G.O.* Nº 32.743 de 8-6-1983.

—Resolución Nº 1.743 del Ministerio de Hacienda de fecha 10-6-1983 mediante la cual se dispone que el Régimen Legal 2 establecido en el artículo 1º de la Resolución Nº 1.695 de fecha 17-5-1983, no será exigible para aquellas importaciones cuyo trámite para la conformidad de importación ante la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), se hubiere iniciado antes del 22 de mayo de 1983. *G.O.* Nº 32.745 de 10-6-1983.

—Resolución Nº 1.745 del Ministerio de Hacienda de fecha 10-6-1983 mediante la cual se declaran bienes esenciales a los efectos de su importación una serie de materiales quirúrgicos en ella indicados. *G.O.* Nº 32.745 de 10-6-1983.

—Resolución Nº 1749 del Ministerio de Hacienda de fecha 15-16-1983 mediante la cual se dispone que a los efectos de su importación se declaren bienes esenciales los libros, folletos e impresos litúrgicos, técnicos, científicos y de enseñanza y otras publicaciones y se excluyen de la lista de bienes esenciales los tejidos de fibras discontinuas descritos en ésta. *G.O.* Nº 32.748 de 15-6-1983.

—Resolución Nº 1.786 del Ministerio de Fomento de fecha 8-6-1983 mediante la cual se dispone que las solicitudes de importación bajo el régimen de delegación de terceros correspondientes a la Nota 2 del Régimen Legal de Arancel de Aduanas, relativas a insumos y demás productos que se utilicen en el proceso industrial deberán ser presentadas en el formulario Nº DGSÍ-101/583 (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.751 de 20-6-1983.

—Resolución Nº 1.760 del Ministerio de Hacienda de fecha 23-6-1983 mediante la cual se reserva al Ejecutivo Nacional la importación de la mantequilla deshidratada, los bulbos, las cebollas, los tubérculos, raíces tuberosas, brotes y rizomas en reposo vegetativo, las almendras, las nueces comunes o de nogal, los choclos, compuestos para riego, los pesebres, las aleaciones para tipos de imprenta, los ganchos para carpetas, las luminarias para alumbrado público, las lámparas de seguridad para mineros, los intercambiadores de temperatura, las hélices de bronce de 3 y 4 aspas, otras lámparas, tubos y válvulas electrónicas, los vehículos, los asientos para automotores. *G.O.* Nº 32.757 de 29-6-1983.

5. Régimen de Energía y Minas

—Resolución del Ministerio de Energía y Minas, mediante la cual se establecen los fletes para el transporte de la gasolina desde las plantas de distribución de las Operadoras Filiales de Petróleos de Venezuela, S.A. hasta las estaciones de servicio ubicadas en todo el territorio nacional, según la escala de distancia y la clasificación del tipo de planta de distribución. *G.O.* Nº 3.174 Extraordinario de 13-5-1983.

6. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Nº 212 del Ministerio de Agricultura y Cría de fecha 10-6-1983 mediante la cual se dispone que este Ministerio, directamente y a través del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, velará por la calidad de la semilla de sorgo que se produce en el país. *G.O.* Nº 32.746 de 13-6-1983.

—Resolución conjunta Nos. 1.393 y 189 de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría de fecha 9-5-1983 mediante la cual se aprueban las normas para la distribución de cosechas de oleaginosas. *G.O.* Nº 32.724 de 12-5-1983.

—Resolución Nº 133 del Ministerio de Agricultura y Cría de 16-3-1983 mediante la cual se dispone que este Despacho, a través del Fondo Nacional de Investigaciones

Agropecuarias (FONAIAP) velará por la calidad de las semillas de especies forrajeras que se producen en el país. *G.O.* Nº 32.710 de 22-4-1983.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

A. Régimen de Supervisión Educativa

—Resolución del Ministerio de Educación mediante la cual se dicta el Régimen de Supervisión Educativa. *G.O.* Nº 32.758 de 30-6-1983.

B. Regulación sobre servicios educativos privados

—Resolución Nº 120 del Ministerio de Educación de 5-5-1983 mediante la cual se dicta el Reglamento que establece el régimen sobre Suscripción, Registro de Planteles y Autorización de Cátedras y Servicios Educativos Privados. *G.O.* Nº 32.738 del 1-6-1983.

C. Planes de estudio y menciones

—Resolución Nº 123 del Ministerio de Educación de 11-5-1983, mediante la cual se dispone que el plan de estudio para el Ciclo Diversificado de Educación Normal de la Mención Preescolar tendrán una duración de tres años. *G.O.* Nº 32.728 de 18-5-1983

—Resolución Nº 119 del Ministerio de Educación de 4-5-1983 mediante la cual se autoriza al Instituto Universitario de Nuevas Profesiones, para que sustituya la denominación de la especialidad Turismo por la denominación Empresas Turísticas. *G.O.* Nº 32.720 de 6-5-1983.

—Resolución Nº 100 del Ministerio de Educación de 14-4-1983 mediante la cual se crea y autoriza el funcionamiento del Departamento de Educación Física, Deporte y Recreación en el Instituto Universitario Pedagógico Experimental de Maturín. *G.O.* Nº 32.710 de 22-4-1983.

—Resolución Nº 103 del Ministerio de Educación de 14-4-1983, mediante la cual se autorizan las menciones de Administración de Empresas y Contabilidad y Finanzas dentro del área de Administración en el Instituto Universitario de Tecnología del Mar, con sede en Punta de Piedras, Estado Nueva Esparta. *G.O.* Nº 32.710 de 22-4-1983.

—Resolución Nº 102 del Ministerio de Educación de 14-4-1983 mediante la cual se autorizan las menciones: Dificultades de Aprendizaje, Retardo Mental y Trastornos Emocionales en la especialidad Educación del Niño Excepcional ofrecida por el Colegio Universitario Monseñor de Talavera. *G.O.* Nº 32.710 de 22-4-1983.

2. Promoción cultural

—Resolución Conjunta Nos. 136 y 14 de los Ministerios de Educación y de Información y Turismo de 24-5-1983, mediante la cual se establecen con carácter transitorio para el año 1983, las normas que regirán el otorgamiento del Premio Nacional de Periodismo. *G.O.* Nº 32.736 de 30-5-1983.

3. *Sanidad*

—Resolución conjunta Nos. 177, 196 y 512 de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de fecha 19-5-1983 mediante la cual se dispone que sólo se permitirá la preparación, inportación, exportación, almacenamiento, compra, venta y distribución de insecticidas órgano-clorados, cuando estén destinados a los usos en ella indicados. *G.O.* Nº 32.741 de 6-6-1983.

4. *Seguridad Social*

—Ley Aprobatoria del Convenio Interamericano de Cooperación en Seguridad Social. *G.O.* Nº 32.700 de 7-4-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 141 de la O.I.T. sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su función en el desarrollo económico y social. *G.O.* Nº 32.740 de 3-6-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 144 de la O.I.T. sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo y las Medidas Nacionales relacionadas con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo. *G.O.* Nº 32.704 de 13-4-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 97 de la O.I.T. sobre los Trabajadores Migrantes. *G.O.* Nº 3.170 Extraordinario de 11-5-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 128 de la O.I.T. relativo a las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes. *G.O.* Nº 3.169 Extraordinario de 11-5-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 139 de la O.I.T. sobre la Prevención y el Control de los Riesgos Profesionales causados por las sustancias o agentes cancerígenos. *G.O.* Nº 32.731 de 23-5-1983.

—Ley aprobatoria del Convenio Nº 153 de la O.I.T. sobre Duración de la Jornada de Trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera. *G.O.* Nº 32.738 de 1-6-1983.

—Resolución Nº DGSSA-DSE-193, del Ministerio de Relaciones Exteriores de 30-5-1983, mediante la cual se nombra la Delegación de Venezuela a la LXIX Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en Ginebra, Suiza, a partir del 30 de mayo del presente año, la cual ha quedado integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.737 de 31-5-1983.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Vivienda*

—Decreto Nº 1.969 de 18-4-1983, mediante el cual se declara Parque de Recreación a Campo Abierto o de Uso Intensivo, una porción de terreno ubicado en jurisdicción del Municipio El Hatillo, Distrito Sucre del Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.708 de 20-4-1983.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Carora Distrito Torres del Estado Lara. *G.O.* Nº 3.175 Extraordinario de 13-5-1983.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de Quíbor, Distrito Jiménez del Estado Lara. *G.O.* Nº 3.190 Extraordinario de 27-5-1983.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano, mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para el Área Metropolitana de Barquisimeto y Cabudare, Distritos Iribarren y Palavecino del Estado Lara. *G.O.* Nº 3.191 Extraordinario de 27-5-1983.

—Resolución Conjunta Nos. 1.719 y 187 de los Ministerios de Hacienda y de Desarrollo Urbano de 1-6-1983 mediante la cual se aprueba el plan de financiamiento a los préstamos que otorguen los organismos regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y la del Banco de los Trabajadores de Venezuela, destinados a la Construcción o adquisición de las viviendas, o a los Programas de Urbanización a que se refiere el Decreto Nº 214 del 27-7-79. *G.O.* Nº 32.739 de 2-6-1983.

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

—Resolución Nº 506 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de fecha 21-6-1983 mediante la cual se dictan las Normas para la elaboración de planes de ordenación y manejo en áreas que deban destinarse a la producción forestal permanente en reservas forestales, lotes baldíos y otros terrenos de dominio público o privado de la Nación, así como los de propiedad privada. *G.O.* Nº 3.206 Extraordinario de 21-6-1983.

—Decreto Nº 1.989 mediante el cual se dispone que los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios en cuyos planes administrativos se contemple el desarrollo de programas referentes a áreas declaradas como Parque Nacional, Monumento Natural o Parque de Recreación a campo abierto o de uso intensivo, deberán coordinar, previamente, con el Instituto Nacional de Parques la elaboración y ejecución de dichos programas. *G.O.* Nº 32.748 de 15-6-1983.

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Régimen de Transporte Terrestre*

—Ley de los Sistemas Metropolitanos de Transporte. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 3.155 Extraordinario de 29-4-1983.

2. *Régimen de Transporte Aéreo*

—Resolución Nº 200 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-4-1983 mediante la cual se dispone que el manejo de los vuelos comerciales, vuelos de itinerario, vuelos charters y todas las demás operaciones aéreas que involucren el manejo en tierra, deberán ser atendidos y manejados por empresas aéreas venezolanas mercantiles. *G.O.* Nº 32.706 de 15-4-1983.

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS A LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL Nº 2 DE 1983

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

SUMARIO

- I. EL SISTEMA ELECTORAL.
- II. EL SISTEMA NACIONAL DE JUBILACIONES.
- III. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO.
 - 1. *El inicio de las sesiones parlamentarias.* 2. *La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa.* 3. *La eliminación del quórum para sesionar las Cámaras.*
- IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION.
- V. NOTA FINAL.

Con fecha 16 de marzo de 1983 fue sancionada la Enmienda Constitucional Nº 2*, después de dos años de discusiones del Proyecto tanto en el Congreso como en las Asambleas Legislativas, durante los cuales le fueron modificadas algunas normas, como la muy discutida, que otorgaba varios nuevos derechos políticos a los venezolanos por naturalización y la que permitía la intervención de los Concejos Municipales, por el Congreso.

Tal como quedó sancionada, la Enmienda Constitucional Nº 2 regula algunos elementos de los siguientes sistemas e instituciones constitucionales: el sistema electoral, el sistema nacional de jubilación, el funcionamiento del Congreso y el sistema de planificación. Veamos su contenido e incidencias en el texto constitucional.

I. EL SISTEMA ELECTORAL

De acuerdo con lo establecido en los artículos 19, 148 y 151 de la Constitución, en la elección de Senadores, Diputados al Congreso y Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, lo cual, en general, el artículo 113 de la Constitución prevé como exigencia a la legislación electoral.

Ahora bien, la Constitución no establece en norma alguna el sistema electoral que debe aplicarse para la elección de los miembros de los Concejos Municipales, sencillamente porque ésta no es una institución de rango constitucional. El texto fundamental, respecto de los Municipios sólo establece que serán representados por los órganos que determine la ley (art. 25) y es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la que consagra los Concejos Municipales, como órganos colegiados. Sin embargo, en virtud de la exigencia del artículo 113 de la Constitución, frente a los reclamos de la opinión pública y política de establecer la elección uninominal de los Concejales, se había argumentado que ello lo impedía el texto constitucional, lo cual, en realidad, no

* Véase *Gaceta Oficial* Nº 3.224 Extraordinaria de 24-7-83.

era cierto. Sin embargo, la aclaración de la duda respecto de las elecciones municipales en forma uninominal, y su posible establecimiento también para la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas llevó a la sanción del artículo 1º de la Enmienda Nº 2, en el cual se dispuso lo siguiente:

Artículo 1. Para las elecciones de miembros de los Concejos Municipales podrá adoptarse un sistema electoral especial y distinto del que rige para las elecciones de Senadores, Diputados y miembros de las Asambleas Legislativas.

Para las elecciones de estas últimas, también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales.

De acuerdo a esta norma, en todo caso, ha quedado plasmada una voluntad política concreta y abierta la vía para la reforma sustancial del sistema electoral: diferenciación del sistema electoral de representación proporcional que existe para los órganos representativos nacionales (Senado y Cámara de Diputados), del que pueda establecerse para las elecciones municipales (elección nominal, por ejemplo) o para los Diputados a las Asambleas Legislativas.

La Enmienda Nº 2, en su artículo 9 manda anotar al pie del artículo 113 esta Enmienda, pero por olvido omite los artículos 19 y 27 de la Constitución, que se refieren al principio de la representación proporcional de las minorías en la elección de los Diputados a las Asambleas (art. 19) y a la elección democrática de los representantes locales (art. 27).

II. EL SISTEMA NACIONAL DE JUBILACIONES

De acuerdo al sistema de distribución vertical del Poder Público que establece la Constitución, el régimen administrativo del personal al servicio de la República, de los Estados y de los Municipios, debe establecerse en cada uno de esos niveles autónomos, sin que pueda el Poder Nacional regular el régimen de los funcionarios públicos estatales o municipales.

Por otra parte, incluso en el nivel nacional, el artículo 122 de la Constitución se refiere a la Ley de Carrera Administrativa para los órganos de la Administración Pública Nacional, la cual regula a los funcionarios de la Administración Central y a los de los institutos autónomos nacionales, pero deja fuera de regulación a los empleados de las empresas del Estado.

Esta disparidad de regímenes ha tenido consecuencias particularmente negativas, en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o empleados de los entes estatales, en los cuales existe una disparidad de beneficios que se ha hecho en muchos casos, intolerable. Ello llevó al Congreso a proponer en la Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 2, la nacionalización del régimen jurídico relativo a las jubilaciones y pensiones, el cual será regulado ahora, nacionalmente, en una Ley Orgánica.

El artículo 2 de la Enmienda Constitucional Nº 2, establece así, lo siguiente:

Artículo 2. El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la administración central o descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sólo podrá disfrutarse de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determinen en dicha ley.

En esta forma, en una Ley Orgánica debe establecerse el régimen de las pensiones y jubilaciones a la cual se someterán *los funcionarios o empleados públicos* al servicio

de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sin embargo, del texto de esta Enmienda no aparece resuelto el problema fundamental: las jubilaciones o pensiones en las empresas del Estado, sean de la República, de los Estados y de los Municipios, los cuales no son funcionarios o empleados públicos a los efectos de esa norma constitucional, y a los cuales no se aplicaría la ley orgánica mencionada. Por otra parte, queda abierta la discusión respecto de los funcionarios de las administraciones nacionales que gozan de autonomía funcional, que aun cuando forman parte de la "Administración Pública Nacional" no son parte de la "Administración Central". La norma, por tanto, no se les aplica, aun cuando ello parecería ser menos por intención de los proyectistas y más por inadvertencia.

En todo caso, la Enmienda Nº 2 debe anotarse al pie de los artículos 122, 136 y 139 de la Constitución.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

La Enmienda Nº 2 establece, además, una serie de normas en relación al funcionamiento del Congreso, y que se refieren al inicio de las sesiones parlamentarias; a la agilización del trámite en la formación de las leyes, y al quórum en las sesiones.

1. *El inicio de las sesiones parlamentarias*

De acuerdo al artículo 154 de la Constitución, "las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible...".

Ahora bien, en el primer año de cada período constitucional, esta prescripción de la Constitución ha provocado un interregno demasiado largo, entre la fecha de las elecciones generales presidenciales parlamentarias (el primer domingo de diciembre), la instalación del Congreso (2 de marzo) y la toma de posesión del Presidente de la República (conforme al artículo 186, dentro de los 10 primeros días de aquél en que deben instalarse las Cámaras en sus sesiones ordinarias del año en que comience el período constitucional) lo cual ocurría en la primera quincena de marzo.

Para recortar este lapso excesivamente prolongado entre la elección presidencial y parlamentaria, y la instalación de las Cámaras y toma de posesión del Presidente, el artículo 3º de la Enmienda Nº 2 establece lo siguiente:

"Art. 3. En el primer año de cada período constitucional, las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 23 de enero o el día posterior más inmediato posible".

En esta forma, sólo en el primer año de cada período constitucional la instalación de las Cámaras se producirá el 23 de enero, y luego, los días 2 de marzo de los años subsiguientes.

El artículo 9 de la Enmienda manda anotarla al pie del artículo 154 del texto fundamental.

Ahora bien, en virtud de que el artículo 3 de la Enmienda Nº 2 al anticipar la fecha de instalación del nuevo Congreso, acorta el actual período constitucional de 5 años tanto de los miembros de las Cámaras (Senadores y Diputados) como del propio Presidente de la República, en el artículo 8 se estableció, como Disposición Transitoria lo siguiente:

“En el período constitucional 1979-1984, la duración del mandato del Presidente de la República y de los Senadores y Diputados, se acortará en los días que resulten de la aplicación del artículo 3º”.

Pero además, este artículo 3º, al adelantar la fecha de toma de posesión de los miembros del Congreso y del Presidente de la República, incidía también en el artículo 185 de la Constitución, que establece una condición de inelegibilidad para Presidente de la República, a quienes hubieren desempeñado el cargo dentro de los 10 años siguientes a la terminación de su mandato, y que, por pocos días, podría impedir al Presidente de la República en el período 1969-1974, Dr. Rafael Caldera, si resulta electo en las elecciones generales de diciembre de 1983 en las cuales es candidato a la Presidencia de la República, tomar posesión de su cargo dentro de los 10 días siguientes al 23 de enero de 1984, pues había terminado su mandato el 12 de marzo de 1974. Por ello, la Disposición Transitoria contenida en el artículo 8º de la Enmienda Constitucional aclara que:

“...Igualmente, a los fines previstos en el artículo 185 de la Constitución, el plazo se reducirá en los días que resulten de la aplicación de la citada disposición”.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda, además, la manda anotar al pie del artículo 185 del texto fundamental.

2. *La agilización del trámite de formación de las leyes y la Comisión Legislativa*

La Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 4º, establece la existencia de una Comisión Legislativa del Congreso, que en esta forma es la única de las Comisiones parlamentarias de rango constitucional, dejando a salvo, por supuesto, la Comisión Delegada del Congreso (art. 178 a 180).

En efecto, el artículo 4º mencionado establece lo siguiente:

Art. 4. Las Cámaras en sesión conjunta, en cada período constitucional designarán una Comisión Legislativa integrada por veintitrés (23) miembros, quienes con sus respectivos suplentes, serán elegidos de modo que reflejen en lo posible la composición política del Congreso de la República. El Reglamento establecerá el procedimiento y los demás requisitos que regirán la discusión de los proyectos de leyes.

Esta Comisión Legislativa, en todo caso, tiene la peculiaridad de que en virtud de un mandato que ahora tiene rango constitucional, los integrantes de la misma se designan por el Congreso en sesión conjunta, *en cada período constitucional* y, se entiende, por todo el período. Además, la norma establece con rango constitucional el mismo principio de integración previsto para la Comisión Delegada (art. 178): que sus miembros y sus suplentes reflejen en lo posible la composición política del Congreso.

En virtud de ello, al crearse con rango constitucional la Comisión Legislativa del Congreso, la Enmienda Nº 2 manda, en su artículo 9, a anotarla al pie del artículo 156.

Pero como lo indica su nombre, la Comisión Legislativa del Congreso tiene un papel fundamental que cumplir en el futuro en el proceso de formación de las leyes.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 166 de la Constitución, “Todo proyecto de ley” debe recibir en cada Cámara no menos de dos discusiones, en días diferentes y en Cámara plena, de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución y en los reglamentos respectivos. En esta forma, el artículo 167 prescribe que aprobado el proyecto en una de las Cámaras, pasará a la otra; y si ésta lo aprobare sin modificaciones, quedará sancionada la ley. En cambio, si lo aprobare con modifi-

caciones se devolverá a la Cámara de origen. En este caso, si la Cámara de origen aceptare dichas modificaciones, quedará sancionada la Ley; y en caso contrario, las Cámaras en sesión conjunta decidirán por mayoría de votos lo que fuere procedente.

Ahora bien, este procedimiento expuesto en forma simplificado, aunado a los requisitos de quórum, ha sido un obstáculo para la elaboración adecuada de proyectos de leyes y para la discusión de los mismos en el Congreso. Por ello el artículo 5º de la Enmienda Constitucional Nº 2 establece lo siguiente:

Art. 5. Las Cámaras en sesión conjunta, en reunión expresamente convocada para ello, con veinticuatro (24) horas de anticipación por lo menos, podrán autorizar a la Comisión Legislativa para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, mediante acuerdo que cuente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Una vez aprobado cada proyecto por la Comisión Legislativa, ésta lo enviará al Presidente del Congreso quien ordenará distribuir el texto entre los integrantes de ambas Cámaras y convocará a éstas para una reunión conjunta transcurridos que sean quince (15) días de haberlo recibido.

Las Cámaras reunidas en sesión conjunta de acuerdo con la convocatoria, procederán a aprobar o rechazar mediante acuerdo, el texto que les sea sometido, pudiendo introducir las modificaciones que juzguen convenientes. Una vez aprobado un proyecto, con o sin modificaciones, el Presidente lo declarará sancionado y se cumplirán los trámites subsiguientes previstos para la formación de las leyes”.

En esta forma, mediante el trabajo de la Comisión Legislativa, se podrá agilizar el procedimiento de formación de las leyes y se podrán discutir proyectos de envergadura como los códigos fundamentales, cuyos proyectos de reforma esperan sanción desde hace muchos años.

En todo caso, no debe dejar de mencionarse que esta Enmienda, en cierta forma, desnaturaliza el carácter bicameral del parlamento venezolano en la función legislativa, así como el sistema de cuerpos colegiadores que han tenido tradicionalmente las dos Cámaras Legislativas. Se trata, por otra parte, de un remedio contra la lentitud en la discusión de los proyectos de ley, derivado del ausentismo parlamentario y de la falta de tecnificación de las comisiones parlamentarias, con lo cual queda sin resolverse el aspecto sustancial del problema, el trabajo parlamentario, y opta por una vía fácil: dejar en manos de 15 parlamentarios (que sería, por ejemplo las 2/3 partes de 23 que integran la Comisión Legislativa) el trabajo que debería corresponder a los 250 que aproximadamente conforman las Cámaras Legislativas.

En todo caso, el enmendarse con esta norma los artículos 166 y 167 de la Constitución, el artículo 9 de la Enmienda Nº 2 manda anotar tal circunstancia al pie de dichos artículos.

3. *La eliminación del quórum para sesionar las Cámaras*

En el artículo 156 de la Constitución se establece que el quórum para la instalación y demás sesiones de las Cámaras Legislativas, “no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”.

Esta norma, aunado al ausentismo parlamentario, con gran frecuencia ha paralizado el trabajo legislativo y las medidas de orden disciplinario-financiero que se han adoptado, no han remediado la situación. Es por ello que la Enmienda Constitucional Nº 3 establece en su artículo 6 lo siguiente:

Art. 6. Las Cámaras podrán sesionar y funcionar con el número de sus miembros que determine el Reglamento, el cual en ningún caso podrá ser inferior

a la tercera parte de sus integrantes. Para el acto de votación han de estar presentes la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

Con esta norma, que enmienda el artículo 156 del texto fundamental en cuyo pie se ordena anotar tal circunstancia, se establece entonces una diferencia entre el quórum para sesionar y funcionar que puede ser hasta de 1/3 de los integrantes de cada Cámara; y el quórum para las votaciones, el cual debe ser de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras.

IV. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

En la Constitución vigente de 1961 sólo había tres normas en las cuales, indirectamente, se regulaba el sistema de planificación del desarrollo económico y social: el artículo 98 en el cual se atribuye al Estado facultad para dictar medidas para planificar la producción a fin de impulsar el desarrollo económico del país; el artículo 191 que exigía al Presidente de la República, en su Mensaje anual al Congreso, la exposición de "los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación"; y el artículo 229 que autoriza al Congreso a sancionar una ley en la cual se dicten normas para coordinar la inversión del situado constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, lo cual se produjo en 1964.

En todo caso, la actividad planificadora desarrollada por el Estado desde comienzos de la década de los sesenta, ha sido una tarea asumida por el Ejecutivo Nacional, sin que el Congreso se haya comprometido con el proceso de planificación. Esta ausencia de participación parlamentaria, sin duda, ha conspirado contra la propia efectividad de la planificación, como instrumento, pues los presupuestos anuales no siempre han respondido en su formulación legal a los planes de desarrollo, ni el Congreso se ha visto comprometido a respetar esos planes al sancionar aquellas leyes.

Con la Enmienda Constitucional Nº 2, en su artículo 7, se pretende establecer las bases para corregir esta situación, al regularse lo siguiente:

Art. 7. El Ejecutivo Nacional en el transcurso del primer año de cada período constitucional presentará para su aprobación, a las Cámaras en sesión conjunta, las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Dichas líneas cumplirán con los requisitos exigidos en la Ley Orgánica respectiva.

En esta forma, el plan de desarrollo económico y social de la Nación debe ser *aprobado* por el Congreso, con lo cual no sólo el propio Ejecutivo Nacional y la Administración Pública estarán vinculados, en su actividad durante el período constitucional, por los lineamientos aprobados por las Cámaras en sesión conjunta, sino que estas mismas también tendrán que sujetarse a los lineamientos del Plan aprobado, cada vez que deban adoptar decisiones vinculadas con el desarrollo económico y social; y por supuesto, cada vez que tengan que adoptar decisiones de orden financiero. Por ello, los proyectos de ley anual de Presupuesto deben elaborarse por el Ejecutivo Nacional siguiendo los lineamientos citados, y las Cámaras al sancionar las leyes respectivas de presupuestos nacionales no deben desligarse de los lineamientos del plan de desarrollo aprobados por ellas mismas. Por tanto, si bien el Congreso puede alterar las partidas presupuestarias (art. 228), ello no puede ser de forma tal que altere los lineamientos aprobados del Plan de Desarrollo.

Por otra parte, los créditos adicionales al presupuesto que autoriza el artículo 227 de la Constitución, y que deben aprobarse por el Consejo de Ministros y las Cámaras en sesión conjunta, también deben seguir los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social aprobados por las Cámaras; y asimismo, los empréstitos

que conforme al artículo 231 se pueden contratar para obras reproductivas y que requieren de una ley especial que los autorice, también deben contratarse y autorizarse en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo aprobados por las Cámaras.

Por ello, el artículo 9 de la Enmienda Constitucional N° 2 manda anotar al pie de los artículos 227, 228 y 231 la circunstancia de tal Enmienda.

En todo caso, para que la norma del artículo 7 de la Enmienda Constitucional N° 2 tenga plena efectividad se exige, sin duda, la sanción de una Ley Orgánica del sistema de planificación que deberá dictarse en el futuro próximo.

V. NOTA FINAL

Por último, debe señalarse que el artículo 9º la Enmienda Constitucional N° 2 ordenó imprimir íntegramente la Constitución seguida de la Enmienda, lo que se ha hecho en la *Gaceta Oficial de la República* N° 3.224 de 24 de julio de 1983, día del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar. Además, el artículo 9º de la Enmienda prescribió la publicación de "las disposiciones transitorias de la Constitución que aún no se hubiesen cumplido", lo cual se hizo, quedando aún sin cumplir, las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta, Décima, Décima Tercera, Vigésima Primera y Vigésima Tercera.

PROCESO EVOLUTIVO DE CREACION Y EXTINCION DE INSTITUTOS AUTONOMOS

Jesús Caballero Ortiz
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

INTRODUCCION

- I. EL SURGIMIENTO DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS EN 1928
- II. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL DEL 5 DE JULIO DE 1928 (Período 1936-1945).
- III. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS CON POSTERIORIDAD AL GOLPE DE ESTADO DEL 18 DE OCTUBRE DE 1945 (Período 1946-1947).
- IV. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DEL 5 DE JULIO DE 1947 (Período 1947-1948).
- V. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS POR LA JUNTA DE GOBIERNO QUE ASUMIO EL PODER EL 24 DE NOVIEMBRE DE 1948 (Período 1949-1952).
- VI. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DEL 11 DE ABRIL DE 1953 (Período 1953-1961).
- VII. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1961 (Período 1961-1983).

CONCLUSION

INTRODUCCION

El presente estudio —enmarcado dentro de una investigación más amplia que actualmente adelantamos en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela— es fundamentalmente un trabajo de recopilación. Estimamos, sin embargo, que el mismo constituye un material útil, que puede servir de base para futuros estudios relacionados con la organización administrativa venezolana.

Tomando en cuenta hechos de especial trascendencia en la historia política y constitucional del país, así como el fundamento jurídico de su creación, hemos agrupado los Institutos Autónomos en siete períodos, a saber:

I. El período del surgimiento, que comprende los dos institutos autónomos creados en el mes de junio de 1928.

II. La terminación del gobierno del General Gómez marca el inicio del *período de 1936 a 1945*, lapso dentro del cual se crean diez institutos autónomos, la mayoría de los cuales mediante decreto, con fundamento en la Constitución de 1936 (que facultaba al Ejecutivo Nacional para crear servicios públicos durante el receso de las Cámaras Legislativas) y en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

III. El golpe de Estado del 18 de octubre de 1945 marca el inicio del *período 1946-1947*. En este breve lapso fueron creados seis institutos autónomos, la mayoría de los cuales se fundamentan en los poderes extraordinarios asumidos por la Junta Revolucionaria de Gobierno.

IV. *El período 1947-1948* se caracteriza por la entrada en vigor de la Constitución de 1947. Bajo su corta vigencia fueron creados, por ley, tres institutos autónomos.

V. Un nuevo golpe de Estado, el 24 de noviembre de 1948, instaura una Junta Militar de Gobierno que crea, mediante decreto, y en uso de los poderes acordados por su Acta Constitutiva, siete institutos autónomos. Se trata del *período 1949-1952*.

VI. *El período 1953-1961* lo caracteriza la entrada en vigor de la Constitución de 1953, bajo cuya vigencia fueron creados dieciséis institutos autónomos.

VII. Por último, la Constitución de 1961 marca el inicio de un último período que se extiende hasta el presente, y durante el cual fueron creados veintisiete institutos autónomos.

I. EL SURGIMIENTO DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS EN 1928

1. *Banco Agrícola y Pecuario*

Creado por Ley del 13 de junio de 1928 ¹.

Objeto: Fomento de la agricultura y de la cría mediante el otorgamiento de créditos.

Denominación actual: Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario.

Normativa vigente: A) Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario del 13 de mayo de 1975 ².

B) Reglamento de la Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario y del Crédito Agrícola a Pequeños Productores del 4 de septiembre de 1982 ³.

Objeto actual: Satisfacción de las necesidades de crédito del pequeño productor rural.

2. *Banco Obrero*

Creado por Ley del 30 de junio de 1928 ⁴.

Objeto: "Facilitar a los obreros pobres la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas" ⁵.

Denominación actual: Instituto Nacional de la Vivienda.

Normativa vigente: A) Ley del Instituto Nacional de la Vivienda del 13 de mayo de 1975 ⁶.

B) Reglamento de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda del 4 de noviembre de 1975 ⁷.

Objeto actual: Organismo ejecutor y administrador de la política de viviendas de interés social. Atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de vivienda.

Observaciones:

Para las fechas en que fueron creados ambos organismos no existían previsiones constitucionales sobre institutos autónomos ⁸. Tampoco la Ley Orgánica de la Ha-

1. Véase *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo I, p. 600.

2. G.O. 30.723 del 19-06-75.

3. G.O. 32.558 del 13-09-82.

4. Véase *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo I, p. 756.

5. El Banco Obrero tenía su sede en Maracay. Sobre la creación de este instituto puede verse *50 años de viviendas de interés social*, publicación del INAVI, Caracas, 1978 y Luis Torrealba Narváez, "El Régimen Jurídico del Instituto Nacional de la Vivienda" en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas, 1981. p. 383.

6. G.O.E. 1.746 del 23-05-75.

7. G.O. 30.843 del 11-11-75.

8. Véase la Constitución dictada el 23 de mayo de 1928.

cienda Nacional del 22 de junio de 1926, vigente para el momento, contenía un título especialmente referido a ellos, como ocurrirá posteriormente con la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que se promulgará el 5 de julio de 1928. No obstante, la citada ley del 22 de junio de 1926 contenía referencias aisladas a los establecimientos públicos, así, por ejemplo, consideraba como bienes nacionales los que se destinaren a un *establecimiento público nacional* y como rentas nacionales los intereses moratorios y las penas pecuniarias cuyo producto atribuyese la ley a algún *establecimiento público*⁹.

También el Código Civil vigente para la fecha de creación de los institutos autónomos citados, el de 1922, hacía referencia a los establecimientos públicos, al calificarlos como sujetos capaces de ser propietarios de bienes¹⁰. Además, el Código Penal de 1926, en su artículo 236 ordinal 1º, calificaba de funcionarios públicos a los investidos de funciones públicas al servicio, entre otros, de algún establecimiento público.

Sin embargo, si dichos instrumentos legales empleaban el término "establecimiento público" en forma aislada, sin mayores precisiones, y aún cuando el título correspondiente a los "institutos y establecimientos oficiales autónomos" se incorporará con posterioridad —como hemos ya señalado— en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional del 5 de julio de 1928, tal situación no puede conducir a pensar que la creación de los institutos autónomos mencionados no fuese posible, pues consideramos como una potestad normal del Congreso —aún cuando no estuviese expresamente prevista— la creación de organismos descentralizados funcionalmente.

Además, de conformidad con la Constitución del 23 de mayo de 1928 (art. 100, ord. 15), el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podía crear servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas. Al interpretar los términos "servicios públicos" en su sentido orgánico, si éstos podían ser creados por el Ejecutivo sólo en receso de las Cámaras Legislativas, por argumento a contrario, con más razón, el Congreso ostentaba la potestad de crear organizaciones administrativas tales como los institutos autónomos.

II. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS A PARTIR DE LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE LA HACIENDA NACIONAL DEL 5 DE JULIO DE 1928 (Período 1936-1945).

Como hemos ya señalado, el 5 de julio de 1928 se incorpora en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional un título bajo la denominación "de los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos". El artículo 65 concretamente preveía:

"Por Leyes especiales o por Decretos orgánicos o reglamentarios, podrá disponerse que determinados institutos oficiales, científicos o benéficos, o establecimientos financieros o industriales públicos, dependientes de la Administración Federal, gocen de personalidad jurídica autónoma y de patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional.

En las Leyes y Reglamentos concernientes a esos institutos o establecimientos, se establecerá el régimen especial a que deban quedar sometidos, y la forma en que deba hacerse su administración".

9. Véase arts. 17 y 39, ordinal 3º. La simple lectura del texto de dichos artículos hace pensar que con ellos el legislador no quiso referirse a lo que con posterioridad se conocería como institutos autónomos. Véase Jesús Caballero Ortiz, *Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1982, p. 309 y 310.

10. Véase art. 516 del Código Civil de 1922, con la misma redacción del art. 538 del vigente.

Los cuatro restantes artículos referentes a los institutos autónomos consagraban que sus bienes no quedaban sometidos al régimen de los bienes nacionales, que tendrían sus ingresos propios y que no gozarían de las prerrogativas acordadas al Fisco Nacional, a menos que sus leyes o decretos orgánicos se las confiriesen especialmente.

El artículo 65 de la ley, concretamente, parecía prever dos categorías diferentes de organizaciones descentralizadas: los institutos oficiales, científicos o benéficos y los establecimientos financieros o industriales, o dicho en terminología francesa, establecimientos públicos administrativos y establecimientos públicos industriales o comerciales. Como se sabe, Francia distingue estos dos tipos de establecimientos públicos sometidos a regímenes jurídicos diferentes¹¹; los primeros, a un régimen de Derecho Público, cuyo contencioso depende de la jurisdicción administrativa; y los segundos, a la aplicación preponderante del Derecho Privado y a la jurisdicción judicial¹².

Sin embargo, como veremos más adelante, tal distinción no opera en Venezuela: ni se acoge el término establecimiento público, ni la distinción de regímenes jurídicos basada en la actividad realizada por el organismo¹³.

Por último, debe señalarse que el artículo 65 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1928, que servirá de fundamento para la creación de algunos institutos autónomos en el período, mantiene su misma redacción en la Ley de 1934 y en la de 1938 (en esta última pasó a ser los artículos 70 y 71), reformada en los años 1941 y 1942, reformas estas en las que igualmente se mantuvo la redacción del artículo.

INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS EN EL PERIODO:

3. Ganadera Industrial Venezolana

Creada por Ley del 14 de julio de 1936¹⁴. Su capital se forma con los activos de la extinguida compañía Ganadera Industrial Venezolana, adquirida por la Nación conforme al decreto del 20 de febrero de 1936¹⁵.

Objeto: Fomento de la ganadería.

Observaciones:

El artículo 24 de la Ley del 25 de julio de 1940 facultó al Ejecutivo para su liquidación, la cual fue ordenada según decreto 33 del 9 de febrero de 1942¹⁶. En base al mismo, por decreto 304 del 28 de diciembre de 1944¹⁷, el Presidente Isaías

11. La distinción tiene en Francia su fundamento en un criterio material que deriva de la clasificación de los servicios públicos en servicios públicos administrativos y servicios industriales y comerciales. Tal distinción tiene su origen en la decisión del Tribunal de Conflictos "Société Commerciale de L'Ouest Africain" del 22 de enero de 1921. El Tribunal fundamenta su criterio en la evidencia de que ciertos servicios prestados por el Estado funcionan en condiciones similares a las de una empresa privada, y, por tanto, deben quedar sometidos a la jurisdicción ordinaria. Véase M. Long, P. Weil, y G. Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, 6 ed., París, 1973, p. 151.

12. Véase André De Laubadere, *Traité de Droit Administratif*, LGDJ, 6ª ed., París, Tomo I, 1973, p. 211. Georges Vedel, *Droit Administratif*, PUF, 5ª ed., París, 1973, p. 739 y Jean Rivero, *Droit Administratif*, Dalloz, 8ª ed., París, 1977, p. 468.

13. Sobre esta posible diferenciación entre dos tipos de establecimientos públicos en la LOHN de 1928, véase DPGR, 1974, p. 198 y Juan Garrido Rovira, "El Instituto Autónomo como forma jurídica de la Administración Pública Nacional Descentralizada en Venezuela" en RDP-EJV, N° 3, julio-septiembre 1980, p. 32.

14. G.O. 19.017 del 27-07-36.

15. G.O. 18.885 del 20-02-36.

16. G.O. 20.717 del 09-02-42.

17. G.O. 21.603 del 04-01-45.

Medina Angarita dispuso la venta al Banco Agrícola y Pecuario del patrimonio de la Ganadera Industrial Venezolana, el cual ascendía a Bs. 9.506.222,72.

4. *Línea Aeropostal Venezolana*

Creado por decreto del 21 de mayo de 1937¹⁸, dictado de conformidad con los artículos 1º y 65 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1934, 2º de la Ley de Correos y 29 de la Ley de Aviación Civil.

Objeto: Explotación del transporte aéreo.

Observaciones:

El transporte aéreo era explotado en nuestro país por medio de "contratos de administración", primero, por la Línea Aérea Francesa, y luego, por la propia Línea Aeropostal Venezolana, antes de ser organizada como instituto autónomo¹⁹.

Luego de diversas reformas del decreto creador, la Línea Aeropostal Venezolana fue transformada en sociedad anónima por ley del 28 de agosto de 1978²⁰.

5. *Instituto Técnico de Inmigración y Colonización*

De conformidad con la Ley de Inmigración y Colonización del 22 de julio de 1936²¹, el Presidente Eleazar López Contreras crea, conforme al artículo 100, ordinal 14 de la Constitución del 20 de julio de 1936²² y 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional del 15 de julio de 1938, el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, mediante decreto del 26 de agosto de 1938²³.

Objeto: Promover la realización del plan general de colonización, asegurando la más eficiente explotación y parcelación de las tierras disponibles.

Observaciones:

La Ley Agraria del 13 de septiembre de 1945²⁴ dispuso la creación del *Instituto Agrario Nacional*. Luego, por la Ley Agraria del 18 de octubre de 1948²⁵, el Ejecutivo Nacional fue autorizado para proceder a las transferencias necesarias de los bienes del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización al Instituto Agrario Na-

18. G.O. 19.269 del 22-05-37.

19. "El transporte aéreo comercial se inició en Venezuela a finales del decenio de los años veinte con la creación de la Línea Aeropostal Francesa, transformada posteriormente —señala Carlos Rafael Silva— en Línea Aeropostal Venezolana". Véase Carlos Rafael Silva, "Bosquejo Histórico del Desenvolvimiento de la Economía Venezolana en el siglo XX" en *Venezuela Moderna 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1976, p. 533.

20. Véase G. O. Ext. 2303 del 01-09-78. En el Estatuto derogado del año 1937 se había previsto ya la posibilidad de su transformación en sociedad anónima. Véase art. 5. A partir de la inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil quedó derogado el decreto 65 del 1º de marzo de 1958, contenido del Estatuto Orgánico de la Línea Aeropostal Venezolana. Véase G. O. 25599 del 01-03-58 y la inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el 14 de noviembre de 1978 bajo el Nº 50, Tomo 127-A.

21. Véase *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIII, p. 103.

22. Este artículo facultaba al Presidente de la República para crear, en Consejo de Ministros, nuevos servicios públicos, durante el receso de las Cámaras Legislativas.

23. Véase *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIII, p. 109.

24. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1945, p. 1140.

25. G. O. Ext. 211 del 18-10-48. Véase art. 113.

cional, quedando derogado así el decreto del 26 de agosto de 1938 que creó el citado Instituto Técnico de Inmigración y Colonización.

V. Nº 21: Instituto Agrario Nacional.

6. Instituto Nacional de Higiene

Creado mediante decreto del 17 de octubre de 1938²⁶, de acuerdo al artículo 100 ordinal 14 de la Constitución de 1936, que facultaba al Presidente para crear nuevos servicios públicos durante el receso de las Cámaras, y de conformidad con el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938.

Objeto: Investigaciones endemo-epidémicas, estudios de los problemas de nutrición y elaboración de productos biológicos y químicos para uso humano y veterinario.

Observaciones:

A) Por decreto 2104 del 29-3-77²⁷ al Instituto Nacional de Higiene se le dio el nombre "Rafael Rangel".

B) Por Resoluciones 1 y 2, ambas del 30 de marzo de 1971, del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, al Instituto Nacional de Higiene se le encomendó el análisis de los productos, a los fines de la tramitación del registro de productos previstos en el artículo 30 del Reglamento General de Alimentos.

7. Instituto Nacional del Café

Creado por decreto del 18 de enero de 1939²⁸ de acuerdo a la atribución 14 del artículo 100 de la Constitución de 1936 y artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938.

Por decreto de la misma fecha se reglamentó el decreto de creación²⁹.

Objeto: Propiciar el desarrollo de la industria del café.

Antecedentes: Su antecedente inmediato es el Instituto Nacional del Café, creado por decreto del 6 de diciembre de 1936³⁰, dependiente del Ministerio de Agricultura y Cría, y el cual no gozaba de personalidad jurídica propia.

Observaciones:

Suprimido por decreto del 16 de abril de 1943³¹. Sus actividades pasaron a ser realizadas por las direcciones de Agricultura y de Economía Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría y por el Banco Agrícola y Pecuario.

V. Nº 61: Fondo Nacional del Café.

8. Consejo Venezolano del Niño

Antecedentes: Por decreto del 6 de agosto de 1936³² se creó un organismo dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, con carácter consultivo,

26. G.O. 19.700 del 18-10-38.

27. G.O. 31.211 del 11-04-77.

28. G.O. 19.780 del 19-01-39.

29. Idem.

30. G. O. 19129 del 05-12-36. Como se observa, existe un error en la fecha del decreto, pues su fecha es posterior a la de la publicación.

31. *Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario, 1943, p. 1098.*

32. G.O. 19.027 del 07-08-36.

denominado Consejo Venezolano del Niño, a objeto de estudiar el problema del niño abandonado y la mortalidad infantil.

Dicho Consejo, sin personalidad jurídica, fue reorganizado, ampliándose el número de sus integrantes, mediante decreto del 1º de julio de 1938³³.

El decreto del 18 de febrero de 1939³⁴ confirió personalidad jurídica al Consejo Venezolano del Niño, encomendándole el control, la vigilancia y la coordinación de los organismos oficiales y privados dedicados a la madre y al niño y el estudio del problema médico-social relacionado con los mismos.

Normativa vigente:

A) Ley del Instituto Nacional del Menor del 28 de agosto de 1978³⁵. Esta Ley cambió la denominación del Consejo Venezolano del Niño por la de "Instituto Nacional del Menor".

B) Reglamento Nº 1 de la Ley del Instituto Nacional del Menor del 27 de febrero de 1979³⁶.

C) Ley tutelar de Menores del 30 de diciembre de 1980³⁷ (fija una serie de atribuciones al Instituto Nacional del Menor)³⁸.

Objeto: Protección de los menores en situación irregular.

9. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

Por Ley del 24 de julio de 1940³⁹ se dispuso la creación del "Instituto Central de los Seguros Sociales" y las Cajas Regionales, estas últimas encargadas de administrar, en cada región, el seguro de enfermedad y maternidad. Tanto el Instituto Central, como las cajas regionales, disfrutaban de personalidad jurídica propia⁴⁰.

Por decreto 239 del 6 de abril de 1946⁴¹ se reforma la Ley del 24 de julio de 1940. Con dicha reforma se cambia la denominación del organismo por la de Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, y se suprime la personalidad jurídica de las Cajas Regionales, por no responder a las necesidades del Seguro Social Obligatorio, e involucrar una falta de unidad en su estructura administrativa.

Con posterioridad, el 5 de octubre de 1951 se dicta el Estatuto Orgánico del Seguro Social Obligatorio⁴².

Objeto: Administrar todos los ramos del Seguro Social Obligatorio.

Normativa vigente: A) Ley del Seguro Social del 11 de julio de 1966⁴³.

B) Reglamento General de la Ley de Seguro Social del 27 de diciembre de 1979⁴⁴.

33. G.O. 19.616 del 11-07-38.

34. G.O. 19.807 del 20-02-39.

35. G.O. Ext. 2.303 del 01-09-78.

36. G.O. Ext. 2.422 del 09-03-79.

37. G.O.E. 2.710 del 30-12-80.

38. Véase entre otros, arts. 7, 10, 17, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 35, 55, 72, 109, 110, 111, 114 a 118, 120, 123, 124 y 130.

39. G.O.E. (sin numeración) del 24-07-40.

40. Véase art. 36 de la Ley del Seguro Social Obligatorio del 24-07-40 y arts. 5 y 21 del Reglamento General de la Ley de Seguro Social Obligatorio del 19-02-44 en G.O. 21.337 del 19-02-44.

41. G.O. 21.982 del 11-04-46.

42. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1951, p. 505 y G.O.E. 310 del 08-10-51.

43. G.O.E. 1906 del 06-04-67 (reimpresión en esta Gaceta por error de copia).

44. G.O.E. 2.527 del 28-12-79.

10. Instituto Nacional de Obras Sanitarias

Creado mediante decreto N° 71 del 15 de abril de 1943⁴⁵, de acuerdo a la atribución 14 del artículo 100 de la Constitución de 1936 y 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938.

Objeto: Construcción de sistemas de acueductos y cloacas, facultado para celebrar los convenios necesarios con las entidades locales, así como las concesiones relacionadas con la construcción y prestación de servicios de acueductos y cloacas.

El instituto absorbe así los servicios que correspondían a la Dirección de Obras Hidráulicas y Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas⁴⁶.

Normativa vigente:

- A) Decreto de creación del 15 de abril de 1943⁴⁷.
- B) Reglamento del decreto de creación del 11 de junio de 1974^{47bis} parcialmente reformado por decreto del 29 de octubre de 1975⁴⁸.

11. Instituto de la Ciudad Universitaria

Creado por decreto 196 del 2 de octubre de 1943⁴⁹, de acuerdo al artículo 100, ordinal 14 de la Constitución de 1936 y 70 y 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938.

Objeto: Adquirir el área necesaria y llevar a cabo en ellas las obras de construcción de la Ciudad Universitaria.

Observaciones:

De acuerdo al artículo 16 del decreto, al cumplir su objeto se procedería a su liquidación, lo cual tuvo lugar conforme al decreto 323 del 23 de junio de 1960⁵⁰, habiendo ingresado su patrimonio al Fisco Nacional.

Con anterioridad, algunos bienes del Instituto de la Ciudad Universitaria habían sido transferidos al Instituto Venezolano de Investigaciones Tecnológicas e Industriales (Decreto 536 del 17 de enero de 1959)⁵¹.

12. Caja de Previsión Social de las Fuerzas Armadas

Por decreto 89 del 5 de abril de 1945⁵², el Presidente Isaías Medina Angarita, de conformidad con la atribución 14 del artículo 100 de la Constitución y 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1938, crea la Caja de Previsión Social de las Fuerzas Armadas como un instituto autónomo.

-
- 45. G.O. 21.079 del 15-4-43.
 - 46. Sobre la creación del INOS puede verse Pedro Pablo Azpurua, *25 de 35*, Caracas, 1975, pp. 59 y ss., Francisco Meañó, *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*, Caracas, 1957, pp. 71 y ss., Eduardo Arcila Farías, *MOP, Centenario del Ministerio de Obras Públicas, 1874-1974*, Caracas, 1974, p. 283, y Judith Rieber de Bentata, "Servicio Público de Abastecimiento de Agua y Recolección de Aguas Negras y de lluvia en la ciudad de Caracas" en *Estudio de Caracas, Gobierno y Política*, UCV, 1972, Vol. VIII, Tomo I, p. 262 y ss.
 - 47. G.O. 21.079 del 15-04-43.
 - 47bis G.O. 30.427 del 18-06-74.
 - 48. G.O. 30.845 del 13-11-75.
 - 49. G.O. 21.220 del 02-10-43.
 - 50. G.O. 26.291 del 28-06-60.
 - 51. G.O. 25.865 del 17-01-59.
 - 52. G.O. 21.679 del 06-04-45.

El Reglamento Orgánico de dicha Caja fue dictado mediante decreto 103 del 10 de abril de 1945 ⁵³.

Observaciones:

Dicho instituto autónomo fue reemplazado por el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, creado por la Junta Militar de Gobierno por decreto 300 del 21 de octubre de 1949 ⁵⁴, en uso de las atribuciones que le confería su Acta Constitutiva.

Objeto: Prestar servicios de previsión social y conceder préstamos a los oficiales y suboficiales profesionales de carrera de las Fuerzas Armadas Nacionales en situación de actividad, disponibilidad, retiro o asimilados.

V. Nº 23: Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales.

III. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS CON POSTERIORIDAD AL GOLPE DE ESTADO DEL 18 DE OCTUBRE DE 1945 (Período 1946-1947).

Con motivo del golpe de Estado que se produce el 18 de octubre de 1945, se constituye en el país una Junta Revolucionaria de Gobierno que asume el Poder Ejecutivo y que, conforme a su Decreto Nº 1 del 20 de octubre de 1945, mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico nacional en tanto no resulte derogado por los decretos que dicte el Gobierno. La mayoría de los institutos autónomos creados en el período 1946-1947 se fundamentan en el artículo 1º de este decreto.

13. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado

Creado por decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno Nº 154 del 29 de enero de 1946 ⁵⁵, en uso de los poderes asumidos en su decreto Nº 1.

Objeto: Conservar, administrar, explotar y desarrollar los ferrocarriles nacionales.

Observaciones:

Este Instituto es el resultado de un proceso de nacionalización de varias compañías ferrocarrileras, aún cuando la nacionalización no dio origen, en una forma inmediata, al citado Instituto. En efecto, por decreto del 20 de noviembre de 1936, el Gobierno había tomado posesión de todas las líneas y dependencias del Ferrocarril Central de Venezuela, por haber éste reconocido su situación de incumplimiento de contrato, debido a la interrupción del servicio de trenes entre Caracas y Ocumare del Tuy. En ese momento la empresa nacionalizada fue adscrita al Ministerio de Obras Públicas ⁵⁶. Con posterioridad, por decreto 246 del 13 de noviembre de 1943, fue expropiada de todos sus bienes, derechos e intereses la empresa Gran Ferrocarril de Venezuela. La razón obedeció también a la paralización de los servicios en un momento caracterizado por la escasez de medios de transporte, lo cual afectaba la vida económica del país ⁵⁷.

53. G.O.E. 103 del 10-04-45.

54. G.O. 23.053 del 21-10-49.

55. G.O. 21.992 del 29-01-46.

56. J.M. Hernández Ron, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1937, p. 575.

57. Véase G.O. 21.255 del 13-11-43 y Haydée Barrios de Acosta, "Las Nacionalizaciones en Venezuela" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Tomo III, Vol. I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, p. 386.

Es fundamentalmente con los bienes de estas compañías que es constituido en 1946 el Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, el cual quedó adscrito al Ministerio de Comunicaciones. Luego, el 13 de octubre de 1950, el Gabinete Ejecutivo aprobó el rescate, a título gratuito, de las concesiones otorgadas en 1873, 1876, 1885 y 1888, habiendo incorporado luego al patrimonio del Instituto las líneas férreas correspondientes a los ferrocarriles de la Guaira-Caracas, Valencia-Puerto Cabello y Palma Sola-Barquisimeto ⁵⁸.

Normativa vigente: Ley del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado del 27 de agosto de 1981 ⁵⁹.

14. Patronato Nacional de Comedores Escolares

Creado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en uso de los poderes asumidos en el decreto Nº 1, mediante decreto 286 del 11 de abril de 1946 ⁶⁰.

Objeto: Coordinar el servicio de comedores escolares.

Observaciones: Suprimido.

Ver Nº 24: Instituto Nacional de Nutrición.

15. Corporación Venezolana de Fomento

Creada por decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno Nº 319 del 29 de mayo de 1946 ⁶¹, en uso de las atribuciones asumidas en el decreto Nº 1.

Antecedentes: El antecedente inmediato de la Corporación Venezolana de Fomento es la Junta para el Fomento de la Producción Nacional, creada por decreto del 17 de noviembre de 1944 ⁶², con la finalidad de prestar ayuda financiera a las ramas de la producción interna no petrolera, especialmente la producción de materias primas provenientes de la agricultura, destinadas a la producción de alimentos ⁶³.

La Corporación Venezolana de Fomento continúa con mayores recursos el programa de la Junta para el Fomento de la Producción Nacional, iniciándose como instituto financiero de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y mineras, mediante el otorgamiento de créditos a largo plazo.

Objeto actual: Formulación y ejecución de un flujo anual de proyectos de desarrollo industrial en áreas determinadas previamente, de acuerdo con los objetivos y metas previstas en el sistema nacional de planificación.

Normativa vigente:

A) Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento dictado por decreto 798 del 11 de marzo de 1975 ⁶⁴

B) Reglamento de la Ley de la Corporación Venezolana de Fomento del 21 de agosto de 1947 ⁶⁵ (vigente solo en lo que tácitamente no haya sido derogado por el Estatuto Orgánico del 11 de marzo de 1975).

58. V. Decreto 646 del 13-10-50, G.O. 23.356 del 18-10-50.

59. G.O.E. 2.844 del 27-08-81.

60. G.O. 22.005 del 11-05-46.

61. G.O. 22.020 del 29-05-46.

62. V. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1944, Editorial Andrés Bello, Caracas, p. 534.

63. Véase Orlando Araujo "Caracterización Histórica de la Industrialización en Venezuela", *Economía y Ciencias Sociales*, Revista Trimestral de la Facultad de Economía de la U.C.V., octubre-diciembre 1964, Año VI, pp. 8 y 9.

64. G.O. 30.672 del 18-04-75.

65. G.O. 22.396 del 26-08-47.

16. *Caja de Previsión Social del Ministerio de Comunicaciones*

Creada como "establecimiento oficial... con personalidad jurídica autónoma", mediante Resolución del Ministerio de Comunicaciones del 15 de julio de 1946 ⁶⁶. El fundamento legal de la Resolución fue el artículo 28 de la Ley de Ministerios.

Observaciones

Este organismo reviste la particularidad de haber sido creado mediante resolución. *Objeto:* Promoción del ahorro entre los funcionarios del Ministerio de Comunicaciones y concesión de préstamos a los mismos.

17. *Instituto Pro-Alimentación Popular*

Creado por la Junta Revolucionaria de Gobierno (en uso de los plenos poderes asumidos en el decreto N° 1) por decreto 420 del 24 de octubre de 1946 ⁶⁷.

Objeto: Fomento de la correcta alimentación del pueblo venezolano a través de una red de comedores populares en escala nacional.

Observaciones:

Suprimido.

Ver N° 24: Instituto Nacional de Nutrición.

18. *Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales*

Creado por la Ley de Diques y Astilleros Nacionales del 30 de abril de 1947 ⁶⁸.

Objeto: Construir y reparar buques.

Observaciones:

A) Por decreto 16 del 30 de marzo de 1948 ⁶⁹, el Presidente Rómulo Gallegos dictó el "Reglamento especial que regirá las relaciones entre el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales y los trabajadores a su servicio (relativo solo a los obreros).

B) El Instituto fue eliminado por la "Ley que suprime el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales" del 20 de agosto de 1975 ⁷⁰. En su lugar fue creada, en la misma fecha, la sociedad Diques y Astilleros Nacionales, inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo y con sede en la ciudad de Puerto Cabello.

IV. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DEL 5 DE JULIO DE 1947 (Período 1947-1948).

Por primera vez en un texto constitucional (Constitución de 1947), se consagran disposiciones especialmente referidas a los institutos autónomos. El ordinal 13 del artículo 162 confería competencia a las Cámaras Legislativas para legislar sobre la

66. G.O. 22.065 del 22-07-46.

67. G.O. 22.143 del 24-10-46.

68. G.O. 22.307 del 12-05-47.

69. G.O. 22.578 del 30-03-48.

70. G.O. 30.774 del 21-08-75.

creación, organización y funcionamiento de institutos o establecimientos oficiales autónomos y el artículo 241 sometía a los "institutos autónomos" al control de la Contraloría General de la República⁷¹. Pero quizá el artículo de mayor importancia era el 239, el cual rezaba así:

"Por leyes especiales podrá disponerse que determinados institutos oficiales científicos, benéficos, financieros o industriales, gocen de personería jurídica y de patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional".

"En el receso de las Cámaras Legislativas se podrán crear los mencionados institutos por medio de Decretos Orgánicos, previa autorización de la Comisión Permanente del Congreso Nacional".

"Dichos Institutos someterán anualmente sus respectivos presupuestos y un informe de su gestión en el año inmediatamente anterior, al Congreso Nacional o a la autoridad designada en el acto de su creación".

De la Constitución de 1947 se desprende que el término preferentemente empleado por ella es el de "instituto" y no el de "establecimiento". A su vez, el artículo 239 agrupa a todos los institutos autónomos en una misma categoría, independientemente de las funciones científicas, benéficas, financieras o industriales que tengan a su cargo, lo que se verá confirmado por toda la legislación posterior.

Además, en dicha Constitución se consagra concretamente la potestad del Ejecutivo para crear institutos autónomos en receso de las Cámaras Legislativas previa autorización de la Comisión Permanente del Congreso Nacional.

Por último, cabe señalar que, en virtud de la previsión constitucional sobre creación de institutos autónomos, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1948 cambiará la redacción del artículo 70, ("Por leyes especiales o por decretos orgánicos o reglamentarios *podrá disponerse* que determinados institutos... gocen de personalidad jurídica") por la de: "En las leyes o decretos orgánicos mediante los cuales se creen u organicen institutos oficiales autónomos se establecerá el régimen especial a que deben quedar sometidos y la forma de su administración y control"⁷².

INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS EN EL PERIODO:

19. *Universidad Obrera Nacional*

Creada por Ley del 9 de octubre de 1947⁷³ y reglamentada por Decreto 99-1 del 21 de agosto de 1948⁷⁴. Estaba adscrita al Ministerio del Trabajo y su Consejo Directivo integrado por un Presidente y un Secretario General, designados por el Ministro del Trabajo, un representante del Ministerio de Educación Nacional y un representante de las Federaciones de Trabajadores.

Objeto: Instituto educativo especial destinado a la investigación de los problemas económicos de los trabajadores y a la organización de cursos tendientes a elevar el nivel cultural de los mismos.

Observaciones:

A) Suprimida por la Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los trabajadores del 25 de junio de 1954⁷⁵.

71. De igual manera, el art. 142, ord. 4º hablaba de "Institutos Oficiales autónomos".

72. En virtud de la previsión constitucional, "la ley omitió autorizar la creación de esos establecimientos". Véase René Lepervanche Parpacén, *Ley Orgánica de la Hacienda Nacional concordada con las leyes, códigos, y decretos anteriores hasta 1830*, Caracas, 1956. p. 70.

73. *Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario, 1947*, p. 965.

74. G.O. 22.722 del 18-09-48.

75. G.O. 24.487 del 09-07-54.

B) No obstante su nombre de "universidad", se trataba en realidad de un instituto autónomo.

20. *Instituto Abastecimiento de Agua de Margarita y Coche*

Creado por Ley del 27 de julio de 1948 ⁷⁶.

Objeto: Estudio, construcción y administración de las obras requeridas para el abastecimiento de agua en el Estado Nueva Esparta.

Observaciones:

A) Por decreto 17 del 15 de diciembre de 1948 ⁷⁷ se ordenó al Instituto Nacional de Obras Sanitarias proceder a la liquidación del Instituto Abastecimiento de Agua de Margarita y Coche, asumiendo su activo y pasivo.

B) El citado decreto fue dictado por la Junta Militar de Gobierno que asumió el poder el 24 de noviembre de 1948, en uso de las facultades que le confería el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio.

C) Se consideró que la existencia de dos institutos autónomos, con funciones similares, era contraria a los principios que deben regir la organización administrativa, lo que ocasionaba dispersión de actividades, impedía la unidad de acción técnica y obstaculizaba la mejor utilización de los medios disponibles.

V. Nº 10: Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

21. *Instituto Agrario Nacional*

Creado bajo el Gobierno de Rómulo Gallegos por el artículo 41 de la Ley Agraria del 18 de octubre de 1948 ⁷⁸, derogada por el Estatuto Agrario del 28 de junio de 1949 ⁷⁹.

Normativa vigente:

A) Ley de Reforma Agraria del 5 de marzo de 1960 ⁸⁰.

B) Reglamento de la Ley de Reforma Agraria del 8 de febrero de 1967 ⁸¹.

C) Reglamento Parcial de la Ley de Reforma Agraria y de la Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario para el otorgamiento de créditos a las organizaciones campesinas del 10 de febrero de 1976 ⁸².

D) Reglamento de la Ley de Reforma Agraria sobre Regularización de la Tenencia de la Tierra del 23 de agosto de 1979 ⁸³.

E) Decreto 1.775 del 14 de septiembre de 1976 ⁸⁴ por el cual se crean las regiones agrarias y sus respectivas sedes para el Instituto Agrario Nacional.

F) Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios del 20 de agosto de 1982 ⁸⁵.

76. G.O. 22.676 del 27-07-48.

77. G.O. 22.800 del 21-12-48

78. G.O.E. 211 del 18-10-48. Sin embargo, su creación había sido prevista en la Ley Agraria del 13-09-45. Véase Luis Troconis Guerrero, *La Cuestión Agraria en la Historia Nacional*, Caracas, 1962, pp. 247 y 259.

79. G.O. 22.958 del 30-06-49.

80. G.O.E. 611 del 19-03-60.

81. G.O.E. 1.089 del 02-03-67.

82. G.O. 30.933 del 03-03-76.

83. G.O. 31.809 del 29-08-79.

84. G.O. 31.085 del 08-10-76.

85. G.O.E. 3.015 del 13-09-82.

G) Reglamento Parcial Nº 2 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios para la Expedición de los certificados de Amparo Agrario del 21 de junio de 1977 ⁸⁶.

H) Decreto 1.672 por el cual se crea un equipo de trabajo encargado de elaborar un proyecto de Ley que permita al Instituto Agrario Nacional efectuar adjudicaciones especiales ⁸⁷.

V. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS POR LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO QUE ASUMIO EL PODER EL 24 DE NOVIEMBRE DE 1948 (Período 1949-1952).

El 24 de noviembre de 1948 es derrocado el Gobierno de Rómulo Gallegos y asume el poder una Junta Militar de Gobierno cuya Acta de Constitución pone en vigencia la Constitución del 20 de julio de 1936, reformada el 5 de mayo de 1945 "sin perjuicio de que la Junta dé acatamiento a aquellas disposiciones de carácter progresista de la Constitución Nacional promulgada el 5 de julio de 1947..." ⁸⁸.

Los institutos autónomos creados por la Junta Militar de Gobierno se fundamentan en dicha Acta de Constitución.

22. *Instituto Nacional de Deportes*

Creado por la Junta Militar de Gobierno en uso de las facultades que le confiere el Acta Constitutiva del Gobierno provisorio y conforme a la atribución 14 del artículo 104 de la Constitución reformada en 1945 ⁸⁹ mediante decreto 164 del 22 de junio de 1949 ⁹⁰.

Objeto: Estimular, fomentar y dirigir el deporte.

Normativa vigente: Ley del Deporte del 17 de agosto de 1979 ⁹¹.

Objeto actual: Dirigir, coordinar, planificar, estimular, proteger, fomentar y supervisar las actividades deportivas del país.

23. *Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales.*

Creado por decreto de la Junta Militar de Gobierno Nº 300 del 21 de octubre de 1949, contentivo del Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales ⁹², en uso de las atribuciones que le confiere su Acta Constitutiva.

Objeto: Prestar servicios de previsión social y conceder préstamos a los oficiales y suboficiales profesionales de carrera de las Fuerzas Armadas Nacionales en situación de actividad, disponibilidad, retiro o asimilados.

Normativa vigente:

A) Decreto creador citado.

86. GO. 31.291 del 05-08-77.

87. G.O. 32.584 del 20-10-82.

88. Véase *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1948, p. 1-1.

89. Art. 104, ord. 14: "Decretar en Consejo de Ministros la creación de nuevos servicios públicos, durante el receso de las Cámaras".

90. G.O. 22.952 del 23-06-49.

91. G.O.E. 2.492 del 17-08-79

92. G.O. 23.053 del 21-10-49.

B) Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas del 4-7-77⁹³ (deroga las disposiciones del Estatuto Orgánico que colidan con dicha ley).

C) Reglamento de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas sobre pensiones del Personal Militar y Familiares Inmediatos⁹⁴.

V. Nº 12: Caja de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.

24. *Instituto Nacional de Nutrición*

Creado por Decreto 320 del 11 de noviembre de 1949⁹⁵ de la Junta Militar de Gobierno, en uso de las facultades que le confiere su Acta de Constitución.

Objeto: Estudiar y resolver los problemas relacionados con la nutrición.

Observaciones

El Instituto Nacional de Nutrición asume, conforme al artículo 1º del citado decreto, las funciones del Instituto Pro-Alimentación Popular, creado por decreto 420 del 24 de octubre de 1946.

Normativa vigente: Ley del Instituto Nacional de Nutrición del 10 de septiembre de 1968⁹⁶.

A partir de esta Ley, el Instituto Nacional de Nutrición asume, conforme al artículo 2º, las funciones del Patronato Nacional de Comedores Escolares.

Objeto actual: Investigar los problemas relacionados con la nutrición; planificar y programar la política alimenticia.

V. Nº 14: Patronato Nacional de Comedores Escolares y Nº 17: Instituto Pro-Alimentación Popular.

25. *Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación.*

Creado por Decreto 337 del 23 de noviembre de 1949⁹⁷, dictado por la Junta Militar de Gobierno en uso de las atribuciones conferidas por el Acta Constitutiva.

Objeto: Protección social y mejoramiento de las condiciones de vida de los profesores y maestros federales y personal administrativo del Ministerio de Educación.

Normativa vigente:

A) Decreto 513 del 9 de enero de 1959, contentivo del "Estatuto Orgánico del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación"⁹⁸.

B) Resolución del Ministerio de Educación del 1º de noviembre de 1982 por la cual se autoriza al Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación para que proceda a incorporar como afiliados a los funcionarios docentes o empleados administrativos en situación de jubilados o pensionados⁹⁹.

93. G.O.E. 2.058 del 04-07-77.

94. G.O.E. 2.924 del 01-03-82.

95. G.O. 23.074 del 15-11-49.

96. G.O. 28.727 del 12-09-68.

97. G.O. 23.081 del 23-11-49.

98. G.O. 25.861 del 31-01-59.

99. G.O. 32.594 del 03-11-82.

26. *Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.*

Creado por Decreto 338 del 23 de noviembre de 1949 ¹⁰⁰.

Objeto: Organizar un sistema de protección integral al anciano y al inválido.

Observaciones:

Su denominación fue cambiada por la de "Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología".

Normativa vigente:

A) Ley del Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología del 28 de agosto de 1978 ¹⁰¹.

B) Reglamento de los Beneficios que Otorga el Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología del 27 de diciembre de 1979 ¹⁰².

Objeto actual: Ejecución de la política de protección y asistencia al anciano.

27. *Instituto de la Fiebre Aftosa*

Creado por decreto de la Junta Militar de Gobierno N° 595 del 18 de agosto de 1950 ¹⁰³, en uso de las facultades que le confiere su Acta Constitutiva.

Objeto: Planificación, dirección, coordinación y ejecución de la campaña contra la fiebre aftosa en el país.

Observaciones:

A) Reorganizado por decreto 68 del 26 de enero de 1951 ¹⁰⁴, dictado en uso de las facultades que le confiere el Acta de Constitución del Gobierno provisorio del 24 de noviembre de 1948, modificada por Acta de 27 de noviembre de 1950 y conforme a la atribución 14 del artículo 104 de la Constitución reformada en 1945 (se estableció una Junta Directiva de 3 miembros).

B) Se declaró inexistente por decreto 13 del 6 de junio de 1953 ¹⁰⁵, pasando sus actividades a ser desempeñadas por el Ministerio de Agricultura y Cría, como dependencia de la Dirección de Ganadería, en virtud de la necesidad de unificar las labores de sanidad animal a cargo del Instituto de la Fiebre Aftosa y de la Dirección de Ganadería. Este decreto se fundamenta en el ordinal 3º del artículo 108 de la Constitución del 11 de abril de 1953.

28. *Instituto Nacional de Canalizaciones*

Creado por decreto de la Junta de Gobierno N° 422 del 27 de junio de 1952 ¹⁰⁶, en uso de las atribuciones conferidas por el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio del 24 de noviembre de 1948, modificada por Acta del 27 de noviembre de 1950.

100. G.O. 23.081 del 23-11-49.

101. G.O.E. 2.303 del 01-09-78.

102. G.O. 31.892 del 28-12-79.

103. G.O. 23.306 del 19-08-50.

104. G.O. 23.441 del 27-01-51.

105. G.O. 24.158 del 09-06-53.

106. G.O. 23.871 del 30-06-52.

Objeto: Estudio, financiamiento, construcción, conservación y administración de vías de navegación.

Normativa vigente: Ley del Instituto Nacional de Canalizaciones del 30 de diciembre de 1979 ¹⁰⁷.

Reglamento de utilización de las Obras Públicas Nacionales de Canalización del 4 de octubre de 1972 ¹⁰⁸.

Objeto actual: El mismo indicado anteriormente.

VI. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DEL 11 DE ABRIL DE 1953 (Período 1953-1961).

La Constitución de 1953 también contiene referencias a los institutos autónomos, así, por ejemplo, el artículo 95, el cual los somete al control de la Contraloría General de la República. Pero concretamente cabe destacar el artículo 108 ordinal 3º, el cual amplía grandemente la facultad del Ejecutivo Nacional para crear y suprimir institutos autónomos, pues tal potestad podrá ser ejercida en todo momento y no sólo durante el receso de las Cámaras Legislativas. Además, la Constitución tampoco exigirá que el decreto respectivo obtenga la autorización de la Comisión Permanente del Congreso Nacional, como lo requirió la Constitución de 1947 ¹⁰⁹.

El citado artículo 108, ordinal 3º, de la Constitución de 1953, señalaba:

“Son atribuciones del Presidente de la República:

a) En Consejo de Ministros:

3º Crear nuevos servicios públicos, *autónomos*, o dependientes de la administración nacional, y suprimir o modificar los que existan”.

Aun cuando no se señala expresamente a los institutos autónomos, la Constitución hacía referencia a los servicios públicos autónomos, términos éstos (servicios públicos) que al ser interpretados tradicionalmente como referidos a organizaciones administrativas, comprendían en consecuencia a los institutos autónomos.

Además, si durante la vigencia de la Constitución de 1936 la disposición relativa a la creación de servicios públicos siempre fue interpretada como referida a organizaciones administrativas, para justificar así la creación de institutos autónomos, con más razón el argumento es valedero por lo que respecta a la Constitución de 1953, la cual no se refiere a los servicios públicos a secas, sino a los servicios públicos, “*autónomos* o dependientes”.

En fin, cabe destacar que a pesar del derrocamiento del régimen dictatorial, el 23 de enero de 1958, los gobiernos democráticos continuaron utilizando la facultad que les confería la Constitución de 1953 para crear institutos autónomos mediante decreto, no obstante el funcionamiento de las Cámaras Legislativas. Así, por ejemplo, el Presidente Rómulo Betancourt creó la Corporación Venezolana del Petróleo, la Corporación Venezolana de Guayana, el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Instituto Autónomo Administración del Parque del Este, mediante decreto, fundándose para ello en la Constitución de 1953.

107. G.O.E. 2.529 del 31-12-79.

108. G.O. 29.933 del 17-10-72.

109. Véase art. 239 de la Constitución de 1947.

INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS EN EL PERIODO

29. *Caja de Trabajo Penitenciario*

Creada por decreto N° 34 del 26 de septiembre de 1953 ¹¹⁰.

Objeto: Organizar e incrementar la producción agropecuaria, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios.

Normativa vigente: Decreto de la Junta de Gobierno N° 546 del 16 de enero de 1959 ¹¹¹, dictado de conformidad con la atribución 3ª del artículo 108 de la Constitución de 1953.

Observaciones: La reforma del decreto de creación obedeció a:

A) Necesidad de dotar al instituto de una organización más apropiada, en virtud de su creciente actividad económica.

B) Necesidad de orientar técnicamente el trabajo del recluso, a los fines de su educación y rehabilitación.

Objeto actual: Organización y fomento del trabajo agropecuario, industrial y artesanal en los establecimientos penitenciarios, carcelarios y correccionales.

Creación y administración de expendedurías de artículos de consumo permitido.

30. *Círculo de las Fuerzas Armadas*

Creado por decreto 53 del 14 de noviembre de 1953 ¹¹² de acuerdo a la atribución 3ª del artículo 108 de la Constitución de 1953.

Su Estatuto Orgánico fue dictado mediante decreto 54 del 14 de noviembre de 1953 ¹¹³.

Objeto: Contribuir a una mayor identificación entre los profesionales de la institución armada y al incremento de la vida social de ellos y sus familiares.

Normativa vigente: Además del decreto de creación y del Estatuto Orgánico citados, el Reglamento General del Círculo de las Fuerzas Armadas del 14 de noviembre de 1953 ¹¹⁴.

31. *Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales*

Creado por decreto 97 del 29 de abril de 1954 ¹¹⁵. Su Estatuto Orgánico fue dictado en la misma fecha.

Objeto: Realización de investigaciones aplicadas al sistema nervioso en sus estados normales y patológicos.

Observaciones:

Suprimido mediante decreto de la Junta de Gobierno N° 521 del 9 de enero de 1959 ¹¹⁶, el cual crea el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, conforme a la atribución 3ª del artículo 108 de la Constitución de 1953.

V. N° 38: Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas.

110. Véase *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1953, p. 405.

111. G.O. 25.867 del 20-01-59.

112. G.O. 24.293 del 16-11-53.

113. G.O. 24.293 del 16-11-53.

114. G.O. 24.293 del 16-11-53.

115. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1954 p. 321.

116. G.O. 25.883 del 09-02-59.

32. Instituto para capacitación y Recreación de los Trabajadores

Creado por Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores del 25 de junio de 1954 ¹¹⁷.

Objeto: Colaborar con el Ministerio del Trabajo en todo lo referente al mejor aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores y de sus vacaciones anuales.

Ejercer la administración de las colonias vacacionales que le confíe el Ejecutivo Nacional.

Normativa vigente: Además de la Ley citada, Reglamento de la Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores del 18 de agosto de 1966 ¹¹⁸.

Observaciones:

La Ley del Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores del 25 de junio de 1954 suprime la Universidad Obrera Nacional, creada por Ley del 9 de octubre de 1947 ¹¹⁹, y la cual estaba adscrita al Ministerio del Trabajo. Su patrimonio quedó transferido al Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores.

V. Nº 19: Universidad Obrera Nacional.

33. Hospital Universitario de Caracas

Creado por decreto 349 del 11 de mayo de 1956 ¹²⁰, de acuerdo a la atribución 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953. En la misma fecha se dictó el Estatuto Orgánico del Hospital Universitario de Caracas ¹²¹.

Objeto: Prestación del servicio hospitalario al público y sede de docencia de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela.

Normativa vigente: Estatuto Orgánico del Instituto Autónomo "Hospital Universitario de Caracas" del 16 de enero de 1959 ¹²², dictado de acuerdo a la atribución 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953, reformado por decreto 131 del 27 de agosto de 1969 ¹²³.

Objeto actual: Obtener una elevada y eficiente asistencia de enfermos y ofrecer las máximas facilidades docentes y de investigación. Sede de docencia de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela.

34. Instituto Venezolano de Petroquímica

Creado por decreto 367 del 29 de junio de 1956 ¹²⁴, de conformidad con la atribución 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953. Luego, mediante decreto 368 de la misma fecha ¹²⁵, fue dictado el Estatuto Orgánico del Instituto Venezolano de Petroquímica.

Objeto: Estudio y desarrollo de industrias destinadas al aprovechamiento de minerales e hidrocarburos, en especial, del gas natural.

117. G.O. 24.487 del 09-07-54.

118. G.O. 28.112 del 18-08-66.

119. *Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario, 1947, p 965.*

120. G.O. 25.051 del 15-05-56.

121. *Idem.*

122. G.O. 25.865 del 17-01-59.

123. G.O. 29.011 del 02-09-69.

124. G.O. 25.091 del 30-06-56.

125. *Idem.*

Observaciones:

Mediante decreto 37 del 15 de febrero de 1958 ¹²⁶, el directorio del Instituto Venezolano de Petroquímica fue elevado a cinco miembros y, con posterioridad, mediante decreto 312 del 17 de junio de 1960 ¹²⁷, y de acuerdo con la atribución 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953, se dicta un nuevo Estatuto Orgánico del Instituto.

Por último, de conformidad con la Ley de Conversión del Instituto Venezolano de Petroquímica en Sociedad Anónima del 18 de julio de 1977 ¹²⁸, el Ejecutivo procedió a ello conforme al decreto 2454 del 22 de noviembre de 1977 ¹²⁹.

El Instituto Venezolano de Petroquímica comenzó a operar como sociedad anónima a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Mercantil, el 1º de diciembre de 1977 ¹³⁰.

35. *Instituto Venezolano del Hierro y del Acero.*

Creado por la Junta de Gobierno por decreto Nº 57 del 22 de febrero de 1958 ¹³¹, en uso de las facultades que le confería el Acta Constitutiva.

Objeto: Explotar los yacimientos del mineral de hierro y establecer y mantener las instalaciones necesarias para su transformación.

Observaciones:

Suprimido por el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana del 29 de diciembre de 1960 ¹³², el cual creó la Corporación Venezolana de Guayana.

36. *Instituto Nacional de Hipódromos*

Creado por decreto de la Junta de Gobierno Nº 357 del 3 de septiembre de 1958 ¹³³, de acuerdo al ordinal 3º, letra a) del artículo 108 de la Constitución de 1953.

Objeto: Organizar, administrar y explotar los hipódromos nacionales con el fin de contribuir al fomento y mejora de la raza equina del país.

Observaciones:

El decreto de creación deroga el decreto del 25 de noviembre de 1939 ¹³⁴ que reglamentaba al Hipódromo Nacional, dirigido por una Junta Directiva designada por el Ministerio de Agricultura y Cría.

A su vez, este último decreto derogaba el del 22 de enero de 1934 en virtud del cual se reglamentaba el funcionamiento del Hipódromo Nacional.

Normativa vigente: Además del decreto de creación:

A) Decreto 48 del 14 de mayo de 1969 que amplía la integración del directorio ¹³⁵.

126. *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1958, p. 385.

127. G.O. 26.282 del 17-06-60.

128. G.O. 31.278 del 18-07-77.

129. G.O. 31.369 del 25-11-77.

130. Véase *El Nacional* del 6-12-77. p. D-12.

131. G.O. 25.593 del 22-02-58.

132. G.O. 26.445 del 30-12-60.

133. G.O. 25.750 del 03-09-58.

134. G.O. 20.040 del 25-11-39.

135. G.O. 28.919 del 14-05-69

B) Resolución Nº DG-0081 del 5 de mayo de 1970, emanada del Ministerio de Agricultura y Cría, y por la cual se dicta el Reglamento de Carreras del Hipódromo La Rinconada ¹³⁶.

C) El artículo 370 de la anterior Resolución ha sido derogado por la Resolución Nº 4 del 5 de enero de 1973, del Ministerio de Agricultura y Cría ¹³⁷.

37. Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de Disponibilidad y Retiro

Creado por la Ley Orgánica del Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de disponibilidad y retiro del 20 de noviembre de 1958 ¹³⁸, dictada mediante decreto de la Junta de Gobierno Nº 435 del 20 de noviembre de 1958, en uso de las facultades que le confiere su Acta Constitutiva.

Objeto: Agrupar a los oficiales que se encuentren en disponibilidad o retiro, estimular su acercamiento y fortalecer los vínculos de fraternidad que deben existir entre los miembros de la institución armada.

Normativa vigente: Además de la Ley citada:

Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en situación de disponibilidad y retiro del 21 de febrero de 1978 ¹³⁹.

38. Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas

Creado por decreto 521 del 9 de enero de 1959 ^{139 bis}.

V. Nº 31: Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales.

Objeto: Realizar trabajos de investigación en el campo de las ciencias biológicas, médicas, físicas, matemáticas y químicas.

Normativa vigente: Además del decreto de creación citado:

A) Reglamento de los cursos de post-grado del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas del 17 de diciembre de 1971 ¹⁴⁰.

El Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas posee un centro de estudios avanzados que prepara cursos de post-grado de *magister scientiarum* y de *philosophus scientiarum*.

B) Reglamento del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas del 30 de enero de 1974 ¹⁴¹.

39. Instituto Nacional de Cooperación Educativa

Creado por la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) del 22 de agosto de 1959 ¹⁴².

Objeto: Promover la formación profesional de los trabajadores.

Normativa vigente:

A) Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa del 8 de enero de 1970 ¹⁴³.

136. G.O.E. 1.402 del 27-05-70.

137. G.O. 29.999 del 05-01-73.

138. G.O. 25.817 del 20-11-58.

139. G.O.E. 2.205 del 30-03-78.

139bis. G.O. 25.883 del 9-02-59.

140. G.O. 29.689 del 18-12-71.

141. G.O. 30.324 del 07-02-74.

142. G.O.E. 604 del 22-12-59.

143. G.O. 29.115 del 08-01-70.

B) Reglamento de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa del 11 de marzo de 1960 ¹⁴⁴.

40. *Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes*

Creado por Ley del 8 de abril de 1960 ¹⁴⁵.

Objeto: Fomento de la creación literaria y artística.

Observaciones:

Por la Ley del Consejo Nacional de la Cultura del 29 de agosto de 1975 ¹⁴⁶, el Consejo Nacional de la Cultura asumió los derechos y obligaciones del Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes, el cual quedó así *suprimido*.

41. *Corporación Venezolana del Petróleo*

Creada por decreto 260 del 21 de abril de 1960 ¹⁴⁷, de acuerdo a la atribución 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953.

Objeto: Explorar, explotar, refinar y transportar hidrocarburos, así como comprar, vender y permutarlos.

Observaciones:

Transformada en sociedad anónima de acuerdo a:

A) Base tercera del artículo 6º de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos del 29 de agosto de 1975 ¹⁴⁸.

B) Decreto 1127 del 2 de septiembre de 1975 ¹⁴⁹.

42. *Corporación Venezolana de Guayana*

Creada por decreto 430 del 29 de diciembre de 1960, por el cual se dictó el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana ¹⁵⁰, de conformidad con el artículo 108, numerales 3 y 20 de la Constitución de 1953.

Objeto: Estudiar los recursos de Guayana y promover el desarrollo industrial de la región.

43. *Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias*

Creado por decreto 446 del 20 de enero de 1961 ¹⁵¹, de acuerdo al ordinal 3º del artículo 108 de la Constitución de 1953 y artículo 70 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

144. G.O. 26.423 del 03-12-60.

145. G.O. 26.231 del 12-04-60.

146. G.O.E. 1.768 del 29-08-75.

147. G.O. 26.233 del 21-04-60.

148. Véase G. O. Ext. 1.769 del 29-08-75 e Irene Gallad Rodríguez y Francisco Yáñez, *Cronología Ideológica de la nacionalización petrolera en Venezuela*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1977.

149. G.O. 30.864 del 05-12-75.

150. G.O. 26.445 del 30-12-60.

151. G.O. 26.461 del 20-01-61.

Observaciones:

El decreto de creación se fundamenta en:

A) Que es imprescindible aumentar la productividad de las actividades agropecuarias para asegurar el progreso de la economía agrícola nacional y el bienestar de la población, objetivo fundamental de la reforma agraria.

B) Que el aumento de la productividad requiere una investigación vigorosa que resuelva los numerosos problemas que afectan la producción nacional.

C) Que para cumplir con eficiencia la tarea de impulsar la investigación agropecuaria, y propiciar el financiamiento de la misma, se necesita disponer de una organización que lleve a cabo esta tarea.

Objeto: Promover la investigación agropecuaria.

Normativa vigente: Además del decreto de creación:

A) Decreto 566 del 3 de febrero de 1959 ¹⁵² que crea el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, y el cual tiene a su cargo la dirección del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

B) Resolución 116 del Ministerio de Agricultura y Cría del 14 de abril de 1975 ¹⁵³, parcialmente reformada por Resolución 239 del Ministerio de Agricultura y Cría del 21 de abril de 1979 ¹⁵⁴.

C) Reglamento de las actividades del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, dictado mediante Resolución 115 del Ministerio de Agricultura y Cría del 15 de abril de 1975 ¹⁵⁵.

44. *Administración del Parque del Este*

Creado por decreto 443 del 20 de enero de 1961 ¹⁵⁶, de acuerdo al artículo 108, ordinal 3º de la Constitución de 1953.

Objeto: Mantenimiento de las obras del Parque del Este.

Observaciones:

A) Reestructurado, eliminando la dirección colegiada, por decreto 633 del 6 de octubre de 1961 ¹⁵⁷, dictado en base a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia.

B) Mediante la Ley del Instituto Nacional de Parques del 3 de octubre de 1973 ¹⁵⁸ se crea el Instituto Nacional de Parques, al cual pasan los bienes que constituían el patrimonio del Instituto Autónomo Administración del Parque del Este y al que se le encomienda la administración de los parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo.

V. Nº 56: Instituto Nacional de Parques.

152. G. O. 25880 del 05-02-59.

153. G. O. 30671 del 17-04-75.

154. G. O. 31740 del 22-05-79.

155. G. O. 30671 del 17-04-75.

156. G. O. 26461 del 20-01-61.

157. G. O. 26684 del 20-10-61.

158. G. O. 30223 del 05-10-73.

VII. INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS BAJO LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DEL 23 DE ENERO DE 1961 (Período 1961-1983).

En la Constitución de 1961 se consagra expresamente, en el artículo 230, lo siguiente:

“Sólo por ley, y de conformidad con la ley orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos”.

La Constitución de 1961 ha previsto entonces un nuevo régimen para la creación de los institutos autónomos que contempla:

A. Creación por ley, lo cual se justifica, de acuerdo a la Exposición de Motivos, por la necesidad de impedir una proliferación incontrolada de institutos autónomos. Ya desde el año de 1950 se venían formulando críticas a la “proliferación excesiva” de institutos autónomos. Concretamente, la Memoria del Banco Central para 1950 ponía de manifiesto que la década que finalizó ese año se había caracterizado por el gran número de organismos de ese tipo creados en dicho período: “La necesidad de acelerar las labores administrativas, como fundamento de la creación de estos institutos, ha sido desvirtuada en muchos casos, hasta el extremo de crear institutos autónomos para la ejecución de labores que podrían ser desempeñadas por simples Direcciones Ministeriales”¹⁵⁹.

No obstante, el Presidente de la República quedó facultado para crear institutos autónomos cuando, haciendo uso de la potestad prevista en el numeral 8º del artículo 190 de la Constitución, haya sido autorizado por ley especial para dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera y así lo requiera el interés público. Obviamente, este decreto-ley tiene el mismo valor de ley.

De conformidad con lo expuesto, algunos institutos autónomos fueron creados o reformados de acuerdo a la Ley Orgánica del 31 de mayo de 1974 que autorizó al Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera¹⁶⁰. Las medidas pudieron ser dictadas entre el 1º de junio de 1974 y el 1º de junio de 1975, período dentro del cual el Gobierno creó, mediante decreto, el Fondo de Inversiones de Venezuela, el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao, y reformó los instrumentos reguladores de otros institutos autónomos como, por ejemplo, el de la Corporación Venezolana de Fomento.

B. Conformidad de la Ley creadora del Instituto Autónomo con la Ley Orgánica de Institutos Autónomos. Al respecto, el Constituyente quiso que una ley orgánica fijase los “lineamientos generales para la creación, organización y funcionamiento de los institutos autónomos”¹⁶¹, y a ello obedecen los cuatro proyectos fundamentales que sobre la administración descentralizada por servicios se han elaborado¹⁶².

Conviene sin embargo precisar que:

a) La ausencia de una ley orgánica sobre institutos autónomos no constituye impedimento alguno para la creación de los mismos.

b) En ausencia de la referida ley orgánica, continúan en vigencia las normas fundamentales que sobre institutos autónomos se encuentran previstas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, así como cualesquiera otras contenidas en leyes orgánicas como la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la de Crédito Público y la de la Contraloría General de la República. Es más, la promulgación de

159. La transcripción está tomada del libro de Carlos Siso M. *Estudios de Hacienda Pública Venezolana*, Caracas, 1957, p. 35, nota 9.

160. G. O. 30412 del 31-05-74.

161. Véase “Exposición de Motivos de la Constitución”, *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 37, p. 98.

162. Véase los comentarios sobre estos proyectos en Allan R. Brewer Carías, *Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 169 y ss.

tales leyes ha reducido bastante el ámbito de la proyectada ley orgánica de institutos autónomos.

INSTITUTOS AUTONOMOS CREADOS EN EL PERIODO

45. *Corporación de Los Andes*

Creada por Ley de la Corporación de Los Andes del 8 de diciembre de 1964 ¹⁶³.

Objeto: Desarrollo económico de la región de Los Andes.

Normativa vigente: Ley de la Corporación de Los Andes del 29 de septiembre de 1971 ¹⁶⁴.

46. *Banco Nacional de Ahorro y Préstamo*

Creado por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo del 7 de septiembre de 1966 ¹⁶⁵.

Objeto: Propiciar la formación de entidades de ahorro y préstamo y prestarles asistencia técnica.

Normativa vigente:

A) Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (decreto 868 del 22 de abril de 1975) dictada de conformidad con la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera ¹⁶⁶.

B) Normas de operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo: Decreto 213 del 17 de marzo de 1981 ¹⁶⁷.

47. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

Creado por la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del 13 de julio de 1967 ¹⁶⁸.

Objeto: Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Normativa vigente:

A) Ley citada.

B) Reglamento de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas del 12 de marzo de 1968 ¹⁶⁹.

48. *Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana*

Creada por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana del 26 de julio de 1969 ¹⁷⁰.

163. G.O. 27.619 del 15-12-64.

164. G.O. 29.623 del 29-09-71.

165. G.O.E. 1.042 del 09-09-66.

166. G.O.E. 1.739 del 13-05-75.

167. G.O.E. 2.755 del 17-03-81.

168. G.O. 28.382 del 17-07-67.

169. G.O. 28.579 del 12-03-68.

170. G.O. 28.979 del 26-07-69.

Objeto: Promoción del desarrollo económico de la región zuliana.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Parcial de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana del 19 de noviembre de 1969 ¹⁷¹.

49. *Instituto de Comercio Exterior*

Creado por la "Ley que crea el Instituto de Comercio Exterior" del 14 de agosto de 1970 ¹⁷².

Objeto: Formulación, coordinación, evaluación, planificación y promoción del comercio exterior.

50. *Corporación de Mercadeo Agrícola*

Creada por la Ley de Mercadeo Agrícola del 21 de agosto de 1970 ¹⁷³.

Objeto: Realización de la política de mercadeo de bienes e insumos agrícolas.

51. *Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental*

Creado por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental del 8 de septiembre de 1970 ¹⁷⁴.

Objeto: Promover el desarrollo de la región nororiental.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Parcial de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Nororiental del 28 de octubre de 1970 ¹⁷⁵.

52. *Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía*

Creado por Ley del Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía del 16 de agosto de 1971 ¹⁷⁶.

Objeto: Construir y administrar el Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento de la Ley del Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía del 13 de febrero de 1974 ¹⁷⁷.
- C) Decreto Nº 2554 del 24 de enero de 1978 ¹⁷⁸ mediante el cual el Instituto Aeropuerto Internacional de Maiquetía administrará, utilizará y operará los terrenos,

171. G.O. 29.078 del 20-11-69.

172. G.O. 29.294 del 17-08-70.

173. G.O. 29.298 del 21-08-70.

174. G.O. 29.313 del 08-09-70.

175. G.O. 29.359 del 03-11-70.

176. G.O. 29.585 del 16-08-71.

177. G.O. 30.331 del 15-02-74.

178. G.O. 31.411 del 24-01-78.

edificaciones y construcciones del Aeropuerto Internacional del Caribe "General en Jefe Santiago Mariño".

53. *Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental*

Creada por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental del 18 de enero de 1972 ¹⁷⁹.

Objeto: Promover el desarrollo económico de la región centro-occidental.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental del 19 de enero de 1972 ¹⁸⁰.

54. *Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de dichas Sustancias*

Creado por "Ley por la cual se Establece un Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de Dichas Sustancias del 25 de enero de 1973 ¹⁸¹.

Objeto: Investigación en materia de hidrocarburos y formación de personal técnico para la industria de dichas sustancias.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Nº 1 de la Ley por la cual se Establece un Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación de Personal Técnico para la Industria de dichas Sustancias del 27 de febrero de 1974 ¹⁸².

55. *Corporación de Turismo de Venezuela*

Creada por la Ley de Turismo del 21 de junio de 1973 ¹⁸³.

Objeto: Estimular, planificar y desarrollar las actividades turísticas.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento de la Ley de Turismo del 7 de marzo de 1974 ¹⁸⁴.
- C) Resolución del Ministerio de Fomento Nº 1641 del 16 de marzo de 1976 sobre normas relativas a agencias de turismo que aplicará la Corporación de Turismo de Venezuela ¹⁸⁵.

179. G.O. 29.711 del 18-01-72.

180. G.O. 29.714 del 21-01-72.

181. G.O. 30.317 del 26-01-73.

182. G.O. 30.343 del 04-03-74.

183. G.O.E. 1.591 del 22-06-73.

184. G.O. 30.348 del 09-03-74.

185. G.O. 30.943 del 17-03-76.

56. *Instituto Nacional de Parques*

Creado por la Ley del Instituto Nacional de Parques del 3 de octubre de 1973 ¹⁸⁶.

Objeto: Ejecutar la política de parques de acuerdo con las directrices que establezca el Ejecutivo Nacional.

Normativa vigente: Ley del Instituto Nacional de Parques del 20 de julio de 1978 ¹⁸⁷.

V. Nº 44: Administración del Parque del Este.

57. *Fondo de Inversiones de Venezuela*

Creado por decreto 151 del 11 de junio de 1974 ¹⁸⁸, reformado por decreto 748 del 11 de febrero de 1975 ¹⁸⁹.

Objeto: Complementar el financiamiento de la estructura económica del país y realizar inversiones rentables en el exterior.

Normativa vigente:

A) Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela del 30 de diciembre de 1980 ¹⁹⁰.

B) Estatuto de Personal del Fondo de Inversiones de Venezuela del 7 de febrero de 1978 ¹⁹¹.

C) Reglamento sobre el Régimen de Protección Social del Personal del Fondo de Inversiones de Venezuela del 19 de agosto de 1978 ¹⁹².

58. *Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*

Creada por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria del 27 de junio de 1974 ¹⁹³.

Objeto: Promover y ejecutar los programas tendientes al aumento del empleo y de la producción de la artesanía, de la pequeña y mediana industria.

Antecedentes:

A) Comisión de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria, creada por decreto 152 del 9 de octubre de 1959 ¹⁹⁴, la cual operaba como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, pero con una cierta autonomía de gestión.

B) Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria. Es el nuevo nombre que adopta la Comisión de Crédito al Artesanado y a la Pequeña Industria a partir del decreto 646 del 13 de noviembre de 1961 ¹⁹⁵.

C) La Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria reemplaza a la Comisión Nacional de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria.

186. G.O. 30.223 del 05-10-73.

187. G.O.E. 2.290 del 21-07-78.

188. G.O. 30.430 del 21-06-74.

189. G.O. 30.636 del 03-03-75.

190. G.O.E. 2.709 del 30-12-80.

191. G.O.E. 2.232 del 26-04-78.

192. G.O. 31.540 del 01-08-78.

193. G.O. 30.434 del 27-06-74.

194. Véase *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario, 1959, p. 245.

195. G.O. 26.703 del 14-11-61.

Normativa vigente:

- A) Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria del 22 de mayo de 1975 ¹⁹⁶.
- B) Reglamento de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria del 16 de septiembre de 1975 ¹⁹⁷.
- C) Reglamento Parcial de la Ley General de Asociaciones Cooperativas y de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria ¹⁹⁸.

59. *Instituto Nacional de la Vivienda*

Nueva denominación del Banco Obrero a partir de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda del 13 de mayo de 1975 ¹⁹⁹.

V. Nº 2: Banco Obrero.

60. *Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario*

Nueva denominación del Banco Agrícola y Pecuario a partir de la Ley del Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario del 13 de mayo de 1975 ²⁰⁰.

V. Nº 1: Banco Agrícola y Pecuario.

61. *Fondo Nacional del Café*

Creado por decreto 910 del 13 de mayo de 1975 ²⁰¹.

Objeto: Fomento y asistencia técnica a los cultivadores del café.

Antecedentes:

- A) Decreto del 6 de diciembre de 1936 que creó el Instituto Nacional del Café como dependencia del Ministerio de Agricultura y Cría.
- B) Decreto Orgánico del Instituto Nacional del Café del 18 de enero de 1939 que confirió personalidad jurídica al Instituto Nacional del Café.
- C) Reglamento del Instituto Nacional del Café del 18 de enero de 1939 (Este Instituto fue suprimido por decreto del 16 de abril de 1943).
- D) Decreto 274 del 23 de septiembre de 1949 ²⁰² que crea el Fondo Nacional del Café como organismo sin personalidad jurídica.
- E) Fondo Nacional del Café y del Cacao, creado por decreto 564 del 3 de febrero de 1959 ²⁰³, el cual funcionaba como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica. Este fondo sustituye al Fondo Nacional del Café creado el 23 de septiembre de 1949.

V. Nº 7: Instituto Nacional del Café.

196. G.O.E. 1.748 del 26-05-75.

197. G.O. 30.798 del 18-09-75.

198. G.O. 31.263 del 23-06-77.

199. G.O.E. 1.746 del 23-05-75.

200. G.O. 30.723 del 19-06-75.

201. G.O.E. 1.746 del 23-05-75.

202. *Compilación Legislativa de Venezuela, Anuario, 1949, p. 383.*

203. G.O. 25.878 del 03-02-59.

62. *Fondo Nacional del Cacao*

Creado por decreto 910 del 13 de mayo de 1975 ²⁰⁴.

Objeto: Fomento y asistencia técnica a los cultivadores del cacao.

Antecedentes:

Fondo Nacional del Café y del Cacao, creado por decreto 564 del 3 de febrero de 1959 ²⁰⁵, y el cual funcionaba como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica.

63. *Consejo Nacional de la Cultura*

Creado por Ley del Consejo Nacional de la Cultura del 29 de agosto de 1975 ²⁰⁶.

V. Nº 40: Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes.

Objeto: Favorecer la libre y pluralista creación de valores culturales y el desarrollo de actividades que garanticen la difusión de esos valores.

64. *Fondo Nacional de Desarrollo Urbano*

Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano del 19 de septiembre de 1975 ²⁰⁷.

Objeto: Promoción, a través del financiamiento, del desarrollo habitacional e inmobiliario, fortalecimiento de la estructura inmobiliaria de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público, y armónico desenvolvimiento del mercado inmobiliario, garantizando niveles eficientes en la circulación de los recursos destinados a dicho sector.

65. *Instituto Nacional de Puertos*

Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos del 16 de diciembre de 1975 ²⁰⁸.

Objeto: Organizar, mantener y administrar los puertos nacionales.

Normativa vigente:

A) Ley citada.

B) Reglamento de la ley que crea el Instituto Nacional de Puertos del 13 de octubre de 1976 ²⁰⁹.

66. *Fondo de Crédito Agropecuario*

Creado por la Ley de Fondo de Crédito Agropecuario del 6 de agosto de 1976 ²¹⁰.

Objeto: Promover la ejecución de programas tendientes al aumento de la producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera.

204. G.O.E. 1.746 del 23-05-75.

205. G.O. 25.878 del 03-02-59.

206. G.O.E. 1.768 del 29-08-75.

207. G.O. 30.790 del 09-09-75.

208. G.O.E. 1.787 del 22-12-75.

209. G.O.E. 1.917 del 11-11-76.

210. G.O. 31.040 del 06-08-76.

Antecedentes:

- A) Decreto 128 del 3 de junio de 1974 ²¹¹ por el cual se dicta el Estatuto del Fondo de Crédito Agropecuario como organismo sin personalidad jurídica.
- B) Reformado por decretos 335 del 27 de agosto de 1974 ²¹² y 717 del 21 de enero de 1975 ²¹³.

67. *Instituto de Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas*

Creado por Ley de Nacionalización y Coordinación de los Servicios de Recolección y Tratamiento para Residuos, Desechos y Desperdicios en el Area Metropolitana de Caracas del 16 de agosto de 1976 ²¹⁴.

Objeto: Programar, organizar y administrar todo lo relacionado con el vertido, recolección y tratamiento de la basura y desperdicios de cualquier índole.

68. *Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas*

Creado por Ley del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas del 27 de julio de 1977 ²¹⁵.

Objeto: Promoción, planificación, coordinación y desarrollo del sistema nacional de servicios de bibliotecas.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Ley que dispone el envío de obras impresas a la Biblioteca Nacional y a otros Institutos Similares del 27 de julio de 1979 ²¹⁶.
- C) Decreto 1.613 del 4 de septiembre de 1982 por el cual se dispone que los ministros tomarán las medidas necesarias a fin de que se remita al Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas, por lo menos el 25% de las obras que publiquen los ministerios ²¹⁷.

69. *Instituto Postal Telegráfico*

Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela del 27 de enero de 1978 ²¹⁸.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Parcial de la Ley que crea el Instituto Postal Telegráfico del 26 de septiembre de 1978 ²¹⁹.

211. G.O. 30.420 del 10-06-74.

212. G.O. 30.491 del 04-09-74.

213. G.O. 30.687 del 08-05-75.

214. G.O. 31.047 del 17-08-76.

215. G.O. 31.298 del 16-08-77.

216. G.O. 31.786 del 27-07-79.

217. G.O. 32.554 del 07-09-82.

218. G.O. 2.146 del 28-01-78.

219. G.O. 31.595 del 18-10-78.

70. *Fondo de Crédito Industrial*

Ley del Fondo de Crédito Industrial del 22 de mayo de 1978 ²²⁰.

Objeto: Promover la ejecución de programas tendientes a impulsar el desarrollo industrial del país.

Antecedentes: Funcionó como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, de conformidad con los decretos 129 del 3 de junio de 1974 ²²¹ y 356 del 27 de agosto de 1974 ²²².

Normativa vigente:

- A) Ley citada del 22 de mayo de 1978.
- B) Normas operativas dictadas por la Junta Administradora el 12 de febrero de 1981 ²²³.

71. *Instituto Nacional del Menor*

Nueva denominación del Consejo Venezolano del Niño a partir de la Ley del Instituto Nacional del Menor del 28 de agosto de 1978 ²²⁴.

V. Nº 8: Consejo Venezolano del Niño.

72. *Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología*

Nueva denominación del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos a partir de la Ley del Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología del 28 de agosto de 1978 ²²⁵.

V. Nº 26: Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos.

73. *Corporación de Desarrollo de la Región de Los Llanos*

Creado por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región de los Llanos del 30 de julio de 1981 ²²⁶.

Objeto: Promover el desarrollo integral de la región de los Llanos.

74. *Corporación de Desarrollo de la Región Central*

Creado por Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Central (COR-POCENTRO) del 22 de diciembre de 1981 ²²⁷.

Objeto: Promover el desarrollo integral de la región central.

Normativa vigente:

- A) Ley citada.
- B) Reglamento Nº 1 de la Ley de la Corporación de Desarrollo de la Región Central del 20 de enero de 1983 ²²⁸.

220. G.O.E. 2.254 del 22-05-78.

221. G.O. 30.420 del 10-06-74

222. G.O. 30.503 del 18-09-74.

223. G.O.E. 2.742 del 12-02-81.

224. G.O.E. 2.303 del 01-09-78.

225. G.O.E. 2.303 del 01-09-78.

226. G.O.E. 2.832 del 30-07-81.

227. G.O.E. 2.895 del 28-12-81.

228. G.O. 32.652 del 25-1-83.

75. *Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo.*

Creado por Ley del Instituto para el Control y la Conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo del 28 de diciembre de 1981 ²²⁹.

Objeto: Promover, coordinar y ejecutar las investigaciones y programas necesarios para el control y la conservación de la Cuenca del Lago de Maracaibo.

CONCLUSION

1) No existe mayor diferencia entre el número de institutos autónomos creados directamente por el Ejecutivo Nacional —35— y los creados mediante ley —36—. Puede decirse que hasta 1961 el Ejecutivo Nacional gozó de una amplia potestad para crear institutos autónomos, a cuyos fines se fundamentó en las Actas de Constitución de los Gobiernos de facto y en la interpretación orgánica de la noción de servicio público a que aluden la Constitución de 1936 y 1953.

2) De 71 institutos autónomos creados, sólo catorce han sido suprimidos y cuatro transformados en sociedades mercantiles. De ello resulta que existen en la actualidad 53 institutos autónomos. Se hace necesaria una revisión de las funciones ejercidas por esos institutos autónomos a objeto de determinar cuáles pueden ser suprimidos, cuáles fusionados y en qué casos sus actividades pueden ser directamente absorbidas por la Administración Ministerial.

3) Aun cuando la creación de institutos autónomos ha quedado reservada a la ley, de conformidad con la Constitución de 1961, "la proliferación incontrolada de institutos autónomos", *de hecho*, no ha podido evitarse, ya que, aunque impedido para crear "institutos autónomos", el Ejecutivo, por otras vías, ha procedido a crear una serie de organismos paraestatales a los cuales asigna las más variadas funciones. Entre tales organismos pueden señalarse las fundaciones, las asociaciones civiles y las empresas del Estado, siendo quizá en el campo de las fundaciones creadas por el Ejecutivo donde se dé con más notoriedad el ejemplo de actividades similares a las que tienen a su cargo los institutos autónomos.

229. G.O.E. 2.890 del 28-12-81.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

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

Selección, recopilación y notas por
Mary Ramos Fernández

Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *Interpretación de la Ley.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Concesiones Municipales.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El Procedimiento Administrativo.* A. Discrecionalidad técnica. B. Pruebas. a. Inspección ocular de los archivos y exhibición de documentos de la Administración. b. Prueba documental. a'. Documentos Administrativos. b'. Copias certificadas. c'. Tacha de documentos: Procedencia. 2. *Los Actos Administrativos.* A. Caracterización. B. Motivación. C. Efectos.
- IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de Inconstitucionalidad.*
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Competencia.* 2. *Organos: Competencia de los Tribunales de Alzada.* 3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. Objeto del Recurso: actos generales y actos particulares. B. Excepción de ilegalidad. C. Solicitud del Expediente Administrativo. D. Representación: poder. E. Suspensión de efectos. a. Procedencia. b. Solicitud. c. Efectos de la suspensión. F. Pruebas. a. Ley Aplicable. b. Admisión. c. Medios de Prueba. a'. Prueba documental. b'. Experticia. G. La Sentencia en lo Contencioso-Administrativo. a. Poderes del Juez. b. Aclaratoria. c. Apelación: Requisitos formales. H. Terminación del Juicio. a. Perención. b. Desistimiento. 4. *Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción.* A. Objeto del Recurso. B. Competencia respecto de acciones contra empresas del Estado. 5. *Recurso Contencioso-Fiscal.*
- VI. EXPROPIACION
 1. *Expropiación General.* A. Legitimación. B. Ocupación previa. C. Avalúo. a. Contenido. b. Motivación. c. Oportunidad. d. Facultades del Juez. e. Impugnación. D. Reconvención en la Expropiación. 2. *Expropiación Agraria.*
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Remoción.* 2. *Prestaciones Sociales: cálculo.* 3. *Situaciones Jurídicas: Disponibilidad.* 4. *Sanciones.* 5. *Contencioso de la Carrera Administrativa: Agotamiento vía Administrativa.*

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas desde el 21-2-83 hasta el 28-4-83, y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas desde el 28-2-83 hasta el 28-4-83.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. Interpretación de la Ley

CSJ-SPA (35)

3-3-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La interpretación de la Ley debe hacerse dentro del marco de la institución a que se refiere, pero en congruencia con la integridad del orden jurídico, sin que quepa la interpretación aislada de cada norma.

La Sala observa, además, que el abogado de la recurrente se refiere a tipos distintos de interpretación de la Ley cuando menciona la interpretación gramatical como opuesta a la lógico-sistemática. Por lo que a este punto toca, observa la Sala que la interpretación de la ley es una sola, siempre encaminada a buscar el sentido unívoco de la regla de derecho, pudiendo con tal fin utilizarse, si fuere lo procedente, simultáneamente, los elementos gramatical y lógico-sistemático para encontrar el sentido de la regla dentro del orden jurídico, siendo ésta la función del intérprete en la recta aplicación del derecho.

En lo que respecta a la violación del artículo 31 de la Ley de Propiedad Industrial la Sala observa que, en materia de interpretación de la ley, debe ésta hacerse dentro del marco de la institución a que se refiere, pero en congruencia con la integridad del orden jurídico, sin que quepa la interpretación aislada de cada norma, puesto que la intención del legislador, a que hace referencia el artículo 4º del Código Civil, sólo puede derivarse de la integridad del ordenamiento jurídico y de sus instituciones y no del aparente sentido que pueda dársele a un artículo o artículos aislados de una ley. Resulta, por tanto obvio para la Corte que, cuando el artículo 31 de la Ley de Propiedad Industrial establece que "el registro de una marca será renovable . . .", hay que entenderlo complementado con el 42, letra b), que atribuye al Registrador la competencia para "autorizar o negar . . . las renovaciones que cursen ante la oficina, según que estén o no de acuerdo con la Ley", conjugando en este caso el elemento gramatical con el elemento lógico-sistemático propios de toda interpretación de las reglas jurídicas.

El ordinal 9º del artículo 33, cuya violación se denuncia, es una norma de rango general que determina la competencia del Registrador para negar el registro de una marca si la misma está constituida por un término o locución que haya pasado al uso general o si se trata de una expresión comúnmente empleada para indicar el género, la especie, naturaleza, origen, cualidad o forma de los productos, y cuando el Registrador toma como fundamento de su decisión el enunciado de esta regla, no está violando la regla en sí, sino basándose en ella como aparente supuesto de la legalidad de su acto. La violaría si concediera el registro de una marca constituida por una palabra que indicara la naturaleza, especie o cualidad del producto mismo que va a distinguir. Razón por la cual esta Sala considera improcedente el recurso formulado en tal sentido. Así se declara.

CSJ-SPA (45)

17-3-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La interpretación de la Ley es una sola; los elementos que la integran (gramatical, lógico sistemático, la intención del le-

gislador) deben concurrir conjuntamente en la interpretación de la norma jurídica sin que ninguno de ellos constituya, de por sí, un sistema de interpretación contrapuesto al otro.

Así observa la Corte, que la interpretación de la ley es una sola y a través de ella se debe conseguir el sentido unívoco de las reglas de derecho contenidas en las normas jurídicas. De aquí, que los elementos que integran la interpretación como lo son: el gramatical, el lógico sistemático y la intención del legislador, deban concurrir conjuntamente en la interpretación de las normas jurídicas, sin que ninguno de ellos constituya de por sí un sistema de interpretación contrapuesto al otro como ha sido alegado.

La interpretación tiene como norte un solo punto: averiguar cuál es el espíritu, propósito o razón de la Ley. Por el verbo del legislador, se va al espíritu de la Ley, que es objetivo y no depende, por ende, de la subjetividad de quien interpreta o actúa en nombre de la Ley. Como la voluntad legislativa se expresa por medio de la "palabra", esta expresión está sometida —como ha dicho el Dr. Rafael Pizani— "a todas las vicisitudes de los pensamientos escritos, a la expresión incorrecta del espíritu normativo, bien porque se hayan empleado palabras que tienen un sentido distinto al que el legislador quiso atribuirles". En estos casos y de acuerdo con los principios suministrados por la técnica jurídica, al intérprete le corresponde ampliar o restringir el sentido de las palabras para adoptarlo al espíritu, propósito o razón de la Ley; en esta forma, la interpretación será extensiva o restrictiva de la palabra o palabras, pero para ello se requiere que la expresión empleada tenga un solo sentido idiomático, el cual, o no alcanza o excede el sentido normativo. Por las razones expuestas, la Corte considera erróneo afirmar que la interpretación gramatical se opone a la lógica o a la intención del legislador, porque no son excluyentes esos modos de interpretación sino integrantes de uno solo, en el que hay que tomar en cuenta los elementos gramaticales y lógicos, así como la intención del legislador, para llegar a determinar el espíritu, propósito o razón de la Ley.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Concesiones Municipales*

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Las concesiones de servicios públicos municipales requieren obligatoriamente del procedimiento de licitación.

Los motivos en los cuales funda el Concejo Municipal la ilegalidad del acto concesorio fueron los siguientes:

1.—El acto fue dictado bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece que sólo podrán otorgarse concesiones de servicio público a empresas privadas o particulares mediante licitación, procedimiento éste que no fue seguido por el Concejo Municipal. . .

Respecto a la primera de las impugnaciones, esta Corte observa que no fue demostrado por el recurrente que la concesión fuese otorgada mediante licitación, apareciendo por el contrario del texto del libelo que se trató de una contratación libre. Esta circunstancia basta por sí misma para invalidar el acto de concesión ya que era violatorio de una exigencia expresa e impretermitible de la Ley Orgánica de

Régimen Municipal y, en base a ello el acto estuvo viciado insanablemente de nulidad absoluta y así se declara. En consecuencia de la anterior declaratoria de nulidad queda con ello afectado el acto revocatorio el cual se fundara en el incumplimiento del concesionario, ya que lo que es nulo no puede producir efecto alguno. En consecuencia la revocatoria, afectada por la anterior declaración de nulidad es nula igualmente y así se declara.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Discrecionalidad técnica*

CPCA

23-3-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La discrecionalidad técnica no se configura como poder discrecional pues no deja libertad alguna al órgano que debe decidir.

Como puede apreciarse la normativa exige para que pueda valederamente decidirse sobre una solicitud de reducción de personal que se analicen dos elementos fundamentales: 1) La existencia de las circunstancias alegadas por la empresa solicitante; 2) La situación real de la empresa y los efectos que la medida produciría sobre los afectados y en la comunidad. En el caso específico de que haya sido fundada la solicitud en la disminución de la producción, al órgano facultado para autorizar la reducción le corresponde determinar "las razones que la acarrearán". Como puede apreciarse la decisión que ha de recaer sobre la solicitud ha de estar fundada necesariamente en un estudio técnico de la situación, sin el cual la misma carecerá de fundamento. En efecto, la norma reguladora del procedimiento ha concebido la decisión como el resultado de un estudio pormenorizado de las razones que la empresa aduzca; pero no basta, es necesario que se determine el estado económico de la empresa; su capacidad de empleo y su productividad. Tales verificaciones no pueden hacerse sin el auxilio de las técnicas contables y de auditoría que demuestren su situación. No se trata de un análisis empírico o aproximativo, sino de un estudio cuidadoso y altamente especializado que contenga en sí mismo la demostración de las conclusiones a las cuales se acceda. Sin lo anterior la decisión del órgano administrativo que decide, cualquiera que el mismo sea, es nula y así deberá ser declarada. El derecho positivo venezolano se ha orientado así hacia el establecimiento como principio de actuación de la "discrecionalidad técnica", que como se sabe no tiene nada de discrecional, sino simplemente el nombre que fuera acuñado en tal forma y que ya no es posible cambiar, por cuanto no deja nada a la libertad del órgano que actúa, sino que somete sus decisiones al uso y obediencia de las normas técnicas que rigen la materia, a la utilización de los recursos que las ciencias especializadas ofrecen para obtener los resultados queridos por la norma.

B. Pruebas

a. *Inspección ocular de los archivos y exhibición de documentos de la Administración*

CPCA

14-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Es facultad de la Administración el autorizar o no la inspección ocular de sus archivos, así como la exhibición de los documentos.

Ha alegado igualmente el solicitante la causal contenida en el ordinal 4º del artículo tantas veces citado que alude a: "La retención en poder de la parte contraria de instrumento decisivo en favor de la acción o excepción del reclamante; o acto de la parte contraria que haya impedido la presentación oportuna de tal instrumento decisivo". Respecto a esta causal ha alegado y demostrado el solicitante de la invalidación a todo lo largo del proceso que la Administración le impidió obtener la prueba decisoria del último cargo desempeñado. Alega al efecto el solicitante de la invalidación que en su caso la prueba retenida por la Administración consistía en la fuente documental que sirve para verificar la clasificación del funcionario en el cargo y su efectiva titularidad reconocida por el Organismo y esos instrumentos no eran otros que los registros de información y de asignación de cargos que llega a la Oficina de Personal y "a mayor abundamiento, la encuesta de nómina realizada en la Dirección de Personal del Organismo, conjuntamente por la Contraloría Interna y por la Comisión Reorganizadora de dicha dependencia, presidida por el Director Encargado cuya inspección y presentación solicité reiteradamente en el proceso". La sustituta del Procurador General de la República rechaza que se dé en el caso presente el supuesto que sirve de fundamento a la demanda de invalidación alegando que sólo procede en los casos en que el querellante haya ignorado la existencia del documento, así como el hecho mismo de la retención o del acto tendiente a impedir su presentación en juicio. Agrega al efecto: "Es lógico este requisito si se toma en cuenta que el conocimiento de los hechos anotados por parte del recurrente antes de pronunciado el fallo que se trata de invalidar, da a éste la posibilidad de solicitar su exhibición a tenor de lo dispuesto en el artículo 288 del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, como antes quedó expuesto el demandante conocía la existencia del documento mediante el cual pretende invalidar la sentencia dictada por esa digna Corte, aduciendo una presunta falsedad de documentos, en consecuencia reproduzco en cuanto a esta causal los argumentos arriba señalados con los cuales se demuestra fehacientemente que no hubo por parte del Ministerio de Educación ningún tipo de retención". Ahora bien, respecto a tales argumentos la Corte observa por una parte que dos son los supuestos contenidos en el citado ordinal 4º del artículo 729: 1) La retención del instrumento decisivo; 2) El acto que haya impedido la presentación oportuna de tal instrumento. La sustituta del Procurador pareciera por una parte limitar la causal al primero de los supuestos y por otra ignorar que el demandante ha alegado y demostrado que agotó todos los medios probatorios a su alcance para obtener la prueba de su condición lo cual le fue impedido por la propia Administración mediante una conducta omisiva que constituye un verdadero "acto impeditivo". En efecto, la Administración en el caso presente como en tantos otros que se dan en el régimen contencioso administrativo tiene en sus manos la posibilidad de autorizar o no la inspección ocular de sus archivos tal como lo prevé la ley Orgánica de la Administración Central, y la Ley Orgánica de la Corte Suprema de

Justicia y sin lo cual no es posible la evacuación de dicha prueba. En el mismo sentido la exhibición de los documentos resulta potestativo de la Administración quien usa y abusa de tal facultad como se dio en el caso presente en el cual, como se evidencia de la parte narrativa de este fallo, a todo lo largo de las instancias el demandante trató inútilmente de ofrecerle al juzgador los elementos de juicio documentales que estaban en poder de la Administración. La imposibilidad de acceder a los archivos administrativos de la Administración Central cuando la misma utiliza el recurso de la calificación de los documentos como secretos o simplemente no accede a otorgar la autorización mediante la omisión de un pronunciamiento al respecto que, prolongándose en el tiempo agota el lapso probatorio es una realidad del contencioso administrativo que coloca al litigante en una situación de desigualdad procesal y al juez ante la imposibilidad de conocer la verdad de los hechos.

b. *Prueba documental*

a'. *Documentos Administrativos*

CPCA

14-4-83

Magistrado Ponente: Hildegar Rondón de Sansó

Las certificaciones administrativas no pueden equipararse completamente a los documentos públicos.

La sustituta del Procurador General de la República alegó en contra de la procedencia de la causal tercera del artículo 729 del Código de Procedimiento Civil que no se acompañó prueba auténtica de la falsedad del instrumento que sirviera de fundamento a la sentencia cuya invalidación fuera demandada tal como lo exige la norma. Indica al efecto la sustituta del Procurador que el demandante pretende deducir la falsedad alegada presentando como pruebas una "relación de cargos y tiempo de servicio" expedida por la Dirección General Sectorial de Personal del Ministerio de Educación que no cumple con los requisitos del Código Civil ya que constituye una certificación de mera relación carente de fe pública. En todo caso, indica, la mención de que el cargo ocupado por el querellante era de Jefe de Personal V es un error material de la relación. Finalmente señala que el demandante no desconocía la existencia del instrumento en el cual pretende fundar la falsedad alegada antes de que fuese dictado el fallo de esta Corte lo cual demuestra con la prueba de que el escrito de formalización a la apelación el demandante alude a la existencia de dicho texto.

Se observa al efecto que las causales de invalidación son taxativas, de aplicación restringida en consecuencia y no puede realizarse en relación con las mismas la interpretación actualizada del derecho que es admisible en otras instituciones jurídicas y que implica la "adaptación" de los supuestos de la norma jurídica a las modificaciones que las afectan en virtud de la evolución a las cuales están sometidas que, no sólo las transforman, sino que hace surgir nuevas modalidades y características. En el caso presente el demandante de la invalidación propone al juzgador que se equipare al instrumento auténtico la certificación administrativa, la constancia emanada de un funcionario adscrito a la Oficina de Personal de un organismo, estimando que si bien como ha venido sosteniendo la jurisprudencia más reciente de esta materia no hay identidad entre los documentos públicos y los instrumentos administrativos, sin embargo es posible su equiparación cuando se trate de normas que no podía haber previsto el desarrollo del contencioso administrativo y con ello la posibilidad

de que objeto de debate sobre la validez formal de un texto documental no sea el que emana de los particulares y se otorga frente a un funcionario público, sino el que dimana de éste último y versa sobre materias propias de su competencia. Esta Corte que acoge obviamente la tesis de la adaptación por cuanto el derecho sólo es valedero para la comunidad en la cual rige y a la cual se aplica cuando atiende a sus reales y efectivas condiciones, estima sin embargo que la misma no es aplicable a figuras cerradas o rígidas taxativamente previstas por el legislador, como es el caso presente donde la causal se fundamenta en la falsedad del instrumento en el cual se haya pronunciado la sentencia. Se trata de una hipótesis que atañe a un documento público o con fuerza de tal que haya servido de base a la sentencia y no puede equipararse a las constancias o certificaciones administrativas que constan o debían constar en un documento administrativo en las cuales no puede existir "falsedad" como tal, figura que se enlaza a los supuestos establecidos para la tacha en el Código Civil. Los documentos administrativos pueden adolecer de vicios de ilegalidad que son los que constituyen los motivos de impugnación por la vía contencioso administrativa. De allí que estime esta Corte que la causa alegada por el demandante contenida en el ordinal 3º del artículo 729 del Código de Procedimiento Civil, es manifiestamente improcedente tal como fuera planteada por el mismo al basarla en la incoherencia, defecto o tergiversación de las constancias emanadas de la Administración.

b'. *Copias certificadas*

CPCA

14-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las copias fotostáticas, sin su correspondiente certificación por la autoridad competente, carecen de todo valor probatorio.

Al analizar las razones de la impugnación, la Corte observa:

Si bien el impugnante señaló como operaciones de inmuebles similares, las que figuran en las copias que acompañó a su solicitud, sin embargo, tales recaudos carecen de todo valor probatorio, por tratarse de simples copias fotostáticas, sin que conste su certificación por autoridad competente.

c'. *Tacha de Documentos: Procedencia*

CPCA

15-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La tacha de documentos sólo procede en la instancia en la cual estos fueron presentados.

La procedencia de la tacha incidental, y en concreto, su consecuencia de desechar del proceso los instrumentos impugnados, cuando el presentante no insistiere en hacerlos valer, requiere, al tenor de lo dispuesto en el único aparte del artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, que el instrumento sea efectivamente presentado en cualquier estado y grado de la causa. De los términos anteriores se desprende, que es necesario que el instrumento en cuestión no haya sido presentado en otra oportu-

tunidad en los autos, y aún más, que sobre su eficacia o validez no haya recaído ninguna decisión judicial anterior.

De lo expuesto se deduce, que la procedencia de la tacha incidental de un documento requiere del hecho formal de su agregación al expediente en la instancia respectiva, de manera que tal recurso aparezca vinculado a esa presentación, en esa misma instancia, de tal forma que pueda establecerse con certeza, el lapso de cinco audiencias, para la proposición de la tacha, al cual se contrae el único aparte del artículo 320 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 320 *ejusdem*, en el aparte citado, permita proponer incidentalmente la tacha en cualquier estado y grado de la causa, de ello no puede derivarse, que presentados los documentos de que se trate, en un determinado estado del proceso, o en primera instancia, las partes puedan proponerla nuevamente con posterioridad a su presentación, fuera de los lapsos establecidos legalmente, o en instancias diferentes. De allí, que si el documento se presenta con el libelo de la demanda, su tacha de falsedad corresponde hacerla en el acto de la contestación de la demanda, y si se presentare en una oportunidad posterior, tal impugnación debe ejercitarse en los cinco días siguientes a la presentación del documento. En consecuencia, no resulta procedente un recurso de tacha efectuado después de la contestación de la demanda, en el primer supuesto, o fuera de las cinco audiencias señaladas, en el segundo supuesto, así como tampoco en la segunda instancia, si el documento fue presentado ante el Tribunal de la Causa.

En el caso de autos, como aparece de la propia sentencia del Tribunal a quo, los documentos objeto de la tacha propuesta en esta Alzada, fueron promovidos ante este Tribunal, y que sobre esos mismos planos la Municipalidad, en la oportunidad de presentar las conclusiones escritas, propuso la tacha incidental de las copias referentes a tales documentos, y que por no haber sido formalizada el Tribunal la declaró desistida en la misma sentencia apelada.

CPCA

25-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No procede la tacha de documentos respecto de documentos administrativos contenidos en el expediente administrativo elaborado por la Administración.

Esta Corte observa al efecto que a los folios 92 y 91 del expediente figura la diligencia con la cual el apoderado del inquilino tachó por vía incidental el instrumento que corre inserto al folio 62 del expediente, figurando al folio 102 del mismo la formalización de la tacha propuesta.

Resulta indudable que se trató de una tacha incidental que ha debido tramitarse en la forma y modalidades que el Código de Procedimiento Civil establece y que la omisión de dichas formalidades implica un grave vicio del proceso que diera lugar a la sentencia apelada. En efecto, el tachante formalizó su recurso y a su vez la contraparte declaró que insistía en la validez del documento haciendo alegatos previos respecto a la procedencia de la indicada tacha. El Tribunal ha debido pronunciarse en consecuencia sobre la cuestión planteada. Ahora bien, esta Corte observa que a pesar de que la actuación del Tribunal a quo estuvo viciada, sin embargo resulta correcta su declaración de improcedencia de la tacha, efectuada como punto previo en la sentencia definitiva, ya que el documento objeto de la misma era inidóneo por su naturaleza para quedar sometido a un procedimiento de tacha el cual está reservado a los documentos públicos "o que se quieran hacer valer como tal", entendién-

dose los que son otorgados ante un funcionario público que da fe de dicho acto y de su autenticidad. Los motivos de tacha, taxativamente establecidos en el Código Civil, aluden a la antes indicada condición y no pueden extenderse a otros supuestos en base a su señalado carácter taxativo y excluyente. En el caso presente se trató de un documento administrativo inserto en un expediente donde un órgano interno deja constancia de determinados hechos. Obviamente que la vía para invalidar su eficacia no era la de la tacha la cual resultaba totalmente improcedente y en vista de tal circunstancia la omisión del procedimiento por parte del juez para sustanciar y decidir una incidencia infundada desde sus orígenes no puede acarrear reposición de la causa, por cuanto la misma resultaría contraria a la economía procesal; no resolvería absolutamente nada sino que retardaría aún más la decisión de la controversia lo cual es contrario al interés de ambas partes y al derecho en general. Por otra parte, por lo que atañe a la falta de pronunciamiento sobre la tacha como vicio del fallo, esta Corte observa que el interesado tenía el remedio procesal contra la omisión del sustanciador de proceder conforme al procedimiento pautado en el Código de Procedimiento Civil, solicitando la reposición de la causa con la consiguiente nulidad de lo actuado; ya que el vicio como tal era un vicio procedimental. De todo lo antes dicho emerge la convicción de que la tacha no era proponible contra el acta por no tratarse de un documento público presentado por la contraparte sino de un documento administrativo inserto en el expediente que elaborara la administración y por ello, si bien correspondía declararlo en tal forma al propio juez sustanciador; sin embargo tal omisión no puede producir reposición del procedimiento pues tal circunstancia sería inútil y contraria a la economía procedimental habiendo por otra parte precluido la facultad de la parte para hacerla valer en el curso del proceso de primera instancia. Por tales razones se estiman improcedentes todos los alegatos del apelante relativos a la tacha del documento y así se declaran en su totalidad, lo cual implica el rechazo de las impugnaciones que fueron numeradas en la parte narrativa de este fallo con los números 1, 2, 3 y 4, pasando el Tribunal a pronunciarse sobre las restantes.

2. *Los Actos Administrativos*

A. *Caracterización*

CPCA

4-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los actos que se dicten en ejercicio de las facultades disciplinarias y correccionales contempladas en los Arts. 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son actos administrativos.

En el presente caso, se trata de una decisión emanada de un Juez, en ejercicio de la facultad correccional que le atribuye el artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mediante la cual se impuso al demandante un arresto de ocho días. Aunque no se trata el autor del acto de un órgano de la Administración Pública, sino del Poder Judicial, sin embargo, por su contenido funcional, dicha decisión correccional constituye un acto administrativo. En efecto, los órganos de dicho Poder cuando ejercen las facultades disciplinarias y correccionales contempladas en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ejercen funciones administrativas, y los actos que dicten en ejercicio de estas facultades son actos administrativos y no judiciales, que se traducen en sanciones policiales de arresto. En estos

supuestos, el Juez, como órgano del Poder Público, no ejerce la función jurisdiccional, que en esencia consiste en la resolución de controversias entre las partes, en la cual actúa como un tercero, para declarar el derecho aplicable, sino que es un verdadero sujeto de derechos, como titular de intereses públicos, que entra en relación con los particulares precisamente mediante el ejercicio de esas facultades disciplinarias y correccionales. No cabe duda, pues, que el acto cuya nulidad se pretende es un acto de naturaleza administrativa y no judicial, y por ello, al tenor de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, en concordancia con los artículos 2º; 42, ordinales 11º y 34º; 43; 121 y 185, ordinal 3, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el control de su constitucionalidad y legalidad, como actos del Poder Público, corresponde a la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, respectivamente, según los casos. Pero además de lo anterior, el acto objeto de la presente demanda de nulidad, es de efectos particulares por su característica de temporalidad, de ser individual, y por carecer de contenido normativo.

B. Motivación

CSJ-SPA (35)

3-3-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La negación de renovación del registro de una marca comercial por parte del Registrador debe ser motivada.

La disposición legal es clara y concreta en cuanto determina la competencia del Registrador de la Propiedad Industrial para autorizar o no la renovación de un registro de marca, pero a la vez le fija un límite cuando la propia disposición expresa: "...según que esté o no de acuerdo con la Ley", con lo que el legislador está señalando claramente, que si el Registrador la niega, debe exponer claramente los supuestos de hecho legalmente previstos, base de su negativa, en lo que se constituye en una manifestación más del principio de legalidad al que debe sujetarse todo acto de la Administración Pública. La motivación debe sustentarse en los hechos, datos o cifras concretas, habiéndose considerado tradicional y pacíficamente hasta ahora que basta con que éstos consten de manera explícita en el expediente administrativo correspondiente; criterio también sostenido por la Procuraduría General de la República.

Salvo, observa la Sala, que el propio texto legal imponga al funcionario la obligación de expresar en el propio acto los motivos que sustenten la decisión, en cuyo caso aquellos, originariamente integrados en el elemento causa del acto administrativo, pasan a convertirse, además, en parte del elemento formal del mismo por imperio del legislador; no siendo suficiente en este caso que simplemente aparezcan del expediente, sino que deberán entonces formar parte del procedimiento de expresión de dicho acto, debiendo por tanto ser consignados en éste.

De lo expuesto se desprende que no basta, para que la renovación se produzca, la simple solicitud presentada en tiempo hábil y el pago de los derechos correspondientes, sino, además, el pronunciamiento expreso de la Administración, para la cual constituye un deber determinar si el signo distintivo cuya renovación se solicita, para el momento mismo de la renovación continúa ajustándose o no a los postulados legales. Y una de las razones por las cuales la marca registrada pudiera no ser renovada es, precisamente, porque la misma se hubiere vulgarizado y, en consecuencia, pasado públicamente a identificar el producto que distingue o una cualidad esencial del mismo, pues no es dable sustraer del uso público, para ser utilizadas como marcas,

aquellas palabras que se han hecho descriptivas o genéricas en cuanto identifican al producto o son indicativas de su naturaleza, género, especie o cualidad. En este caso el signo usado como marca habría perdido su novedad que es lo que lo hace distintivo de productos similares o análogos que concurren en el mercado. En consecuencia, esta Corte concluye respecto de este punto en que es de la competencia del Ministerio de Fomento, por órgano del Registro de la propiedad Industrial y del Ministro —por vía de recurso— acordar o negar la renovación de una marca de acuerdo con los principios antes enunciados. Cuando el funcionario competente del Ministerio de Fomento niega la renovación de una marca actúa de acuerdo con la ley sin que por tanto pueda alegarse, como en el caso de autos (folio 5 vto. del escrito de impugnación, líneas 31 a 33), que ha incurrido en abuso de poder. Está, por el contrario, ejerciendo una facultad conferida por el legislador. De lo expuesto se desprende que, en el sentido expuesto, no es procedente el recurso en cuanto a la violación del artículo 42 de la Ley de Propiedad industrial. Así se declara.

CPCA**12-4-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La discrepancia numérica (referente al número de funcionarios) entre el informe elaborado y el acta de aprobación de la reducción de personal por parte del Consejo de Ministros, no puede entenderse como falta de motivación.

En el caso de autos, encuentra la Corte probados los requisitos y formalidades necesarias para la validez del acto de retiro por reducción de personal.

La discrepancia numérica entre el informe elaborado y el acta de aprobación de la reducción por el Consejo de Ministros no puede entenderse como carencia o falta de motivación del acto, y menos aún como en el presente caso, si bien es cierto la discrepancia afecta a la diferencia del número de funcionarios, será sólo con respecto a cada uno de ellos que puede operar el vicio de inmotivación, pero no en el caso que se analiza, porque, tanto en el informe preparado conforme a la Ley, y en el acta del Consejo de Ministros aparece señalada la querellante, existe pues, una total identidad, lo que hace que el acto cumplido sea válido, que no esté afectado por ningún vicio. Distinta fuera la situación, si el querellante no apareciera en la lista del informe y sí en la del Consejo de Ministros, y si alguna duda es suficiente para invalidar el acto de retiro, sólo puede operar con respecto a los 8 cargos restantes, que evidentemente no comprende el cargo objeto de este proceso.

A mayor abundamiento la Corte observa, que la discrepancia consiste en un error material, en el informe se establece que la reducción afectará un total de 85 cargos, y más adelante señala que se envían adjuntos a la presente justificación, el resumen del expediente de todos y cada uno de los funcionarios que ocupan los cargos objeto de la medida, y en ese listado aparece Aixa Villamizar, como también aparece Aixa Villamizar en el acta del Consejo de Ministros, por tanto no puede haber vicio que invalide el acto administrativo de retiro, basado en esta discrepancia, y así se declara.

C. *Efectos***CPCA****28-4-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los actos administrativos dotados de ejecutividad no requieren de homologación.

Ahora bien, esta Corte estima que los actos administrativos y más específicamente los que por constituir las llamadas "decisiones" ponen fin a un conflicto de derechos subjetivos entre administrados, como es el caso presente, están dotados de ejecutividad, por lo cual no requieren de homologación alguna por parte de otro órgano del Estado y surten en consecuencia sus efectos de inmediato, manifestándose incluso, en los casos en los cuales se imponen cargas, el principio de ejecutoriedad. Esta es la consecuencia lógica y natural de todo acto administrativo, la cual sólo es modificada excepcionalmente por la actuación de un juez contencioso administrativo que conozca del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, en los casos en los cuales la ley lo faculta para suspender dicha eficacia o bien, cuando la medida resulte imprescindible para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Lo anteriormente señalado está contemplado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, como se indicó, tiene un carácter excepcional por cuanto constituye la derogación de las reglas de la ejecutividad y de la ejecutoriedad, en su caso, de los actos administrativos. De lo antes indicado emerge la circunstancia de que sólo puede acordarse la suspensión de los efectos, a falta de una disposición expresa que establezca la facultad, cuando ha sido puesta en evidencia ante el juez la naturaleza indefectible de los daños que la eficacia del acto acarrearía, daños éstos no subsanables en la definitiva.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Inconstitucionalidad*

CSJ-SPA (30)

1-3-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para que proceda el recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, la competencia de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que se denuncie la infracción directa de una norma constitucional.

Conforme a reiterada jurisprudencia de este Alto Tribunal emanada a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1977, la cual reserva en forma excluyente la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos a esta Corte Suprema cuando el ejercicio de los mismos esté basado en vicios de inconstitucionalidad, es necesario delimitar adecuadamente los campos respectivos de competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo que la ley crea (Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de lo Contencioso-Administrativo) y esta Sala Político-Administrativa, según la naturaleza y grado del vicio —constitucional o legal— que se atribuye al acto cuya nulidad se solicita.

En ese sentido ha afirmado este Máximo Tribunal que, si bien es cierto que el articulado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en las normas atribuidas de competencia de este Alto Tribunal y de los tribunales de lo contencioso-administrativo (Disposiciones Transitorias, arts. 181 y 185) se establece que el conocimiento de las acciones o recursos corresponde a la Corte Suprema cuando se fundamentan en razones de inconstitucionalidad, con el fin de asegurar la unidad y uniformidad de la jurisprudencia en materia constitucional, sin embargo tal supuesto ha de entenderse en sentido estricto, es decir, que el recurso debe fundarse efectiva y

realmente en razones de inconstitucionalidad, pues no basta con que el recurrente sostenga que uno o más artículos de la Constitución han sido violados para que se produzca automáticamente la declinatoria de competencia o la asunción de ésta, según los casos.

En consecuencia, ha concluido esta Sala que, sólo podrá decirse que el recurso se funda en razones de inconstitucionalidad cuando, al confrontar el acto impugnado con alguna norma de la Constitución, resulta evidente la colisión que entre ellos existe teniendo en cuenta los alegatos del actor. Asimismo, ha precisado la Sala, para evitar toda confusión entre las razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad que han de servir de base a los jueces para determinar su propia competencia, que ha de tratarse de la denuncia de una infracción directa de la norma constitucional, y no mediata por existir una normativa legal específicamente violada.

En el caso de autos, la Sala advierte que el impugnante, si bien basa su recurso en la violación del principio constitucional de la defensa contenido en el artículo 68 de la Carta Fundamental, ese principio general, según sus propias palabras, se encuentra reglamentado en las leyes procesales que invoca, cuyas disposiciones en definitiva son las que, a través del escrito de impugnación, resultan a su juicio, directamente infringidas.

Por consiguiente, en criterio de esta Sala, el recurso contencioso-administrativo de anulación propuesto por el ciudadano Larry de Jesús Terán Torres, tiene su fundamento específico en la violación, por parte de las autoridades administrativas de la Universidad de Los Andes, del principio constitucional de la defensa desarrollado en la legislación ordinaria particularmente a través de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo cual, para esta Sala se traduce en el ejercicio de un recurso de ilegalidad contra una resolución administrativa.

En tal virtud, estando asignada la competencia para conocer de los recursos contencioso-administrativos que se ejerzan contra los actos emanados de las autoridades de las Universidades Nacionales, a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo por aplicación del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es a dicho órgano jurisdiccional y no a este Alto Tribunal, a quien compete el conocimiento del recurso a que se refieren estas actuaciones, erróneamente admitido por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, cuyo auto, en consecuencia, queda revocado.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Competencia

CPCA

10-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No es sólo el monto de la demanda ni el valor de los objetos demandados, ni la estimación de la acción, lo que determina que un asunto corresponda a lo Contencioso-Administrativo, sino la materia en sí. (Acciones contra la República, los Institutos Autónomos o las Empresas del Estado).

Consideró el Tribunal *a quo* en la sentencia apelada, que carece de competencia para conocer del fondo del asunto, por cuanto por razón de la materia, en concreto, por la naturaleza jurídica de la acción intentada, su conocimiento no le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 182 de la Ley Orgánica

de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, sostiene el Juez de la Causa en el fallo apelado, que el ordinal 2º del artículo citado, sólo le permite conocer de aquellas acciones que propiamente tengan una cuantía o monto. Es decir, entiende la Corte, las demandas que de su propio contenido aparezca que se está demandando una cierta cantidad, un bien, un daño, un pago o una indemnización concreta, cuyo valor determina el monto de la demanda. Por lo que, en consecuencia, decidió el Juez *a quo* que carece de competencia para resolver otras actuaciones, que no tengan en sí mismo una cuantía, sino una estimación a los solos efectos procesales.

Ahora bien, en criterio de esta Corte la anterior consideración resulta errada por no compadecerse con los principios que orientan el sistema de lo contencioso administrativo en Venezuela, y con los propios textos legales. En efecto, en primer término, la cuantía de la demanda, a la cual se refieren los artículos 42 (ordinal 15º), 182 (ordinal 2º) y 185 (ordinal 6º), todos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se establece para distribuir los asuntos ordinarios, entre los diferentes Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y para desconcentrar tales asuntos de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y para dividirlos entre aquella Sala y la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y los Juzgados Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de las diversas Circunscripciones Judiciales. En otras palabras, que no es sólo el monto de la demanda, ni el valor de los objetos demandados, ni la estimación de la acción, lo que propiamente determina que un asunto corresponda a lo Contencioso Administrativo, sino la materia en sí, es decir, que se trate de acciones en contra de la República, los Institutos Autónomos o las empresas del Estado. Todos los Tribunales señalados conocen de la misma materia, pero, en grado diverso, por causa precisamente del monto de la demanda o de su estimación. No puede, en consecuencia, establecerse que en esta jurisdicción especial, sólo corresponden a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y a los Juzgados Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, las acciones cuyos petitum sean en sí mismo cuantificables, que no excedan de cinco millones o de un millón de bolívares, respectivamente, y a la Sala Político Administrativa, las acciones no cuantificables sino estimables independientemente de su monto o cuantía. La interpretación aislada y asistemática de los artículos anteriormente señalados, conduce a una destrucción del sistema contencioso administrativo, que busca precisamente la unidad de tal materia, utilizando la cuantía y el territorio sólo para desconcentrar su conocimiento, pero no para crear otras competencias exclusivas. La integración y sistematización de las normas que establecen la competencia contencioso administrativa, permiten aseverar que la cuantía o monto de la demanda sólo definen grados jerárquicos, pero no fueros exclusivos y excluyentes.

2. *Organos: Competencia de los Tribunales de Alzada*

CPCA

10-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La competencia al tribunal de la Alzada respecto del conocimiento de la causa apelada, queda delimitada por los términos del escrito de fundamentación de la apelación que debe presentar el apelante.

Según las reglas contenidas en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, la anulación de los actos del procedimiento ocurre en los siguientes casos: 1) Cuando

así lo determine la ley y 2) Cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno de los requisitos esenciales a su validez. En el primer supuesto, los jueces no tienen facultad para declarar o no la nulidad, sino que resulta obligatoria para ellos. En el segundo, pueden apreciar facultativamente si la forma o requisitos incumplidos son o no esenciales. En el caso de autos, la nulidad denunciada versa sobre la sentencia definitiva de primera instancia, la cual, en cuanto a su nulidad, está regida por el artículo 230 del Código citado, en su segundo aparte, que reza textualmente: "Los Tribunales Superiores que conozcan en grado de una causa, repondrán también ésta al estado de que se dicte nueva sentencia por el Tribunal de la instancia inferior, cuando la sentencia definitiva que éste hubiere dictado se halle viciada por los defectos que indica el artículo 162, y podrá también disponerlo así cuando dicha sentencia adoleciera de vicios que la hagan ininteligible". Del texto transcrito parece deducirse, que sólo cuando se apreciaran vicios que hagan ininteligibles las sentencias, los Jueces de Alzada pueden facultativamente declarar o no la nulidad y la consiguiente reposición; pero, que por el contrario, cuando los fallos apelados se hallen afectados por los otros vicios de la sentencia, indicado en el artículo 162 mencionado, ya no le es facultativo declarar su nulidad y la reposición, sino que constituye una obligación.

Sin embargo, esta Corte participa de la posición sostenida por la Casación, de que toda reposición, incluso la de la sentencia, "debe perseguir un fin útil, y de no darse este, no hay lugar a decretarla, pues ello sería ocioso e iría contra la economía procesal". (Sentencia de la Sala de Casación Civil de fecha 5 de junio de 1975, *Gaceta Forense* Nº 88, pág. 714). De forma que en criterio de esta Corte, aún en el supuesto de que se hubieren apreciado y declarado vicios en la sentencia de los señalados en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil por el Tribunal *ad quem*, puede éste, sin embargo no acordar la reposición, y entrar a conocer y decidir el mérito de la causa, en virtud del efecto devolutivo de la apelación. No obstante, en lo que respecta a la segunda instancia contencioso administrativa, en razón de la disposición contenida en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la transmisión al Tribunal de la Alzada del conocimiento de la causa apelada, queda delimitada por los términos del escrito de fundamentación de la apelación que debe presentar el apelante, de allí que el efecto devolutivo de la apelación no es absoluto. Tal es la situación, que si el escrito en cuestión no es presentado, el Tribunal Superior no puede continuar con el trámite de la apelación y mucho menos conocer del fondo del juicio, a pesar de que la apelación fue admitida en ambos efectos, porque el artículo 162 de la Ley últimamente citada, considera desistido el recurso de apelación y ordena a la Corte que así lo declare. Esta disposición modifica las reglas del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que el efecto devolutivo de la apelación que permite al Juez *ad quem* conocer de toda la causa, no sólo de los vicios de la sentencia, sino también la cuestión de mérito, ha sido derogado, en razón de que el conocimiento del asunto queda ahora limitado por las razones de hecho y de derecho que señale el apelante en apoyo de su apelación, en el escrito de fundamentación de la misma a que se contrae el artículo 162 ya referido de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia..

Por lo expuesto, habiendo los apelantes señalado en su escrito de formalización de la apelación, que su objeto es el examen de los vicios de la sentencia denunciados, y posteriormente ratificado en el escrito de Informes, al alegar que sólo en el caso de que no procedan dichas denuncias, insisten en el fondo de la demanda ante esta Alzada, la Corte entrará a resolver sobre la nulidad de la sentencia y sobre la procedencia de la reposición, y si esta no es declarada, conocerá del mérito de la causa.

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, en virtud de los términos en que ha quedado planteada ante esta Corte, el objeto de la apelación del ciudadano Giovanni Galli, de acuerdo a los razonamientos contenidos en su escrito de fundamentación del recurso, la Corte, como Tribunal de Alzada, puede analizar las probanzas que no fueron apreciadas por el Tribunal *a quo*, y pronunciarse sobre el fondo del asunto.

3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Objeto del recurso: actos generales y actos particulares*

CPCA

7-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte Primera establece las bases de distinción entre los actos generales y los actos particulares a los efectos de los procedimientos contencioso-administrativos de anulación.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en lenguaje que la doctrina ha calificado como impropio, ha distinguido en los procedimientos de los recursos contra los actos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares. Esa misma doctrina, coadyuvada por la jurisprudencia, ha superado las dudas que la terminología plantea identificando a los primeros con los actos generales, figura que contrapone a la de los de actos particulares o individuales. A los fines de precisar el elemento que determina la generalidad de un acto se acogen como criterios identificadores de tal concepto, o bien el carácter normativo que el mismo ostente, o bien la indeterminación de los destinatarios o, finalmente, como lo hiciera notar el oponente a la declaratoria de nulidad, la falta en el mismo de "generalidad temporal", esto es, la imposibilidad de su aplicación indefinida en el tiempo, esto es, su inidoneidad para ser aplicado en forma reiterada en el futuro. El acto particular a su vez tiene características contrarias por cuanto por una parte carece de normatividad; por otra está destinado a sujetos específicos y determinables y, finalmente, sus efectos se agotan al ser aplicados. Los anteriores criterios son los que han orientado a esta Corte para la calificación de los actos impugnados a los fines de precisar el procedimiento que ha de seguirse para la decisión del recurso correspondiente, careciendo como carece el sistema contencioso-administrativo de una definición auténtica (o legislativa) de la materia. Los criterios señalados representan sin embargo, una sólida base para efectuar la señalada calificación y es por ello que ha de ser seguido en la presente oportunidad para decidir la cuestión planteada.

El acto impugnado al efecto es la Resolución número 111 del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela de fecha 27 de octubre de 1982. El texto del acto señala como motivación o razón que justifica su emanación la circunstancia de que el 22 de septiembre de 1982 fue aprobado el nuevo Reglamento de Cátedras y los Departamentos", determina así la situación de los Jefes titulares o que, por cualquier título estén en los momentos actuales en la titularidad de las Cátedras y los Departamentos", determina así la situación de los Jefes titulares o encargados, distinguiendo las siguientes hipótesis:

1ª hipótesis: El primero de los supuestos contempla a los titulares que se encuentran en una triple situación, a saber: a) haber sido designados, como jefes de cátedras, esto es, el tener lo que en el lenguaje empírico se denomina nombramiento en propiedad; b) haber sido designados por tres años; c) haber sido designados con anterioridad a la resolución N° 103 del 8-7-81. A estos titulares se les faculta para continuar en el ejercicio de su cargo hasta el vencimiento del período indicado.

2ª hipótesis: La segunda hipótesis alude a los que simplemente fueron nombrados encargados, estableciendo, en relación con los mismos, que continuarán con el mismo carácter hasta que se proceda a la provisión del cargo de acuerdo con las reglas del nuevo reglamento.

3ª hipótesis: La tercera hipótesis alude a los titulares en propiedad y a los encargados cuyo lapso se encuentre vencido o se venza en el futuro para los cuales se dispone una medida idéntica a la del segundo supuesto, en virtud de lo cual mantienen su condición anotada de titulares o de encargados respectivamente.

Vistos los supuestos que anteceden resulta evidente que el Consejo Universitario ha dictado disposiciones concretas respecto a los profesores titulares y a los encargados actualmente de las Jefaturas de las Cátedras y de los Departamentos hasta tanto se provea a la titularidad de las mismas de acuerdo con la normativa que dicho Consejo dictara en el reglamento ad hoc. El Vice-Rector Administrativo de la Universidad Central de Venezuela ha informado, en el escrito citado en la parte narrativa de este fallo, que presentara por ante esta Corte el 1º de marzo de 1983, la forma como se reparten las Cátedras y los Departamentos en las distintas Facultades, la cual es del siguiente orden:

<i>Facultad</i>	<i>Departamentos</i>	<i>Cátedras</i>
Agronomía	9	103
Arquitectura	0*	0*
Ciencias	12	0*
Ciencias Jurídicas y Políticas	10	33
Ciencias Veterinarias	6	27
Farmacia	10	55
Humanidades y Educación	51	164
Ingeniería	33	0*
Medicina	20	212
Odontología	5	26
Ciencias Económicas y Sociales	35	196
	191	816

* Funcionan modalidades de organización distintas a las de cátedras y departamentos.

El cuadro que antecede revela que las disposiciones contenidas en la Resolución N° 111 están destinadas a sujetos claramente determinables.

Voto salvado de la Magistrada Armida Quintana Matos

Quien suscribe disiente de la opinión de la mayoría por las razones que de seguidas se exponen:

El abogado de la Universidad Central de Venezuela ha invocado en los escritos que cursan en el expediente la aplicación al caso de autos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que entró en vigencia a partir de *Enero de 1982*.

Conforme a este texto normativo, el acto administrativo aparece definido como una 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 (Artículo 7). Consagra así el dispositivo las diferentes categorías de acto administrativo que, como bien dice la decisión de la cual difiero, "ha distinguido la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para separar los procedimientos de los recursos contra los actos sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa". Según el fallo aludido: "A los fines de precisar el elemento que determina la generalidad de un acto se acogen como criterios identificadores de tal concepto, o bien el carácter normativo que el mismo ostente, o bien *la indeterminación de los destinatarios* o, finalmente como lo hiciera notar el oponente a la declaratoria de nulidad, la falta en el mismo de "*generalidad temporal*", esto es, la imposibilidad de su aplicación indefinida en el tiempo, esto es, su inidoneidad para ser aplicado en forma reiterada en el futuro" . . . mientras que. . . "El acto particular a su vez tiene características contrarias por cuanto por una parte carece de normatividad, por otra está destinado a sujetos específicos y determinables y, finalmente, sus efectos se agotan al ser aplicados". (Subrayados míos).

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció en las Secciones Segunda y Tercera, Capítulo II de su Título V, procedimientos diferentes para la tramitación de los juicios de nulidad de los "actos de efectos generales" y de los "actos administrativos de efectos particulares", incluyendo entre los primeros: la ley, reglamento, ordenanza u otros *actos de efectos generales*, emanados de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales, o del Poder Ejecutivo Nacional" (Artículo 112 *ejusdem*), y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982 midificó dicha terminología y reguló el acto administrativo tanto de *carácter general* como de *carácter particular* (Artículo 7), que la doctrina asimila al acto de efectos generales y al de efectos particulares, respectivamente.

Ahora bien, el acto de *carácter general* que regula la Ley no es única y exclusivamente el *normativo*, por cuanto según lo dispuesto por su Artículo 72, "los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo que tome la decisión".

La Ley acoge así la definición hecha por la doctrina administrativa al considerar que acto administrativo de carácter general, lo es tanto el *normativo* como el que *mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables*, como bien lo expresa la sentencia de la cual disiento.

Ahora bien, la argumentación del abogado de la Universidad *ha confundido a la mayoría de este Tribunal*, para llevarla a declarar *con lugar* la solicitud de reposición hecha por éste y tramitar subsiguientemente el presente recurso de nulidad como si se impugnara un acto administrativo de *carácter particular*. En efecto, el acto que se recurre señala concretamente:

"Resolución Nº 111. El Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela. Por cuanto a los veinte y dos días del mes de septiembre de mil novecientos ochenta y dos, se aprobó el nuevo Reglamento de Cátedra y Departamentos. Resuelve: UNICO: *Los profesores designados Jefes de Cátedras o Departamentos por período de tres años, antes de la Resolución Nº 103, de fecha ocho de julio de mil novecientos ochenta y uno, podrán continuar en el desempeño de sus funciones hasta vencerse el período para el cual fueron designados. Los profesores designados como encargados de Jefatura de Cátedras y Departamentos y aquellos cuyo períodos hubieren vencido o venzan en el futuro, continuarán en el desempeño de las correspondientes Jefaturas, con el carácter de encargados, hasta tanto se proceda a su provisión de conformidad con las disposiciones del nuevo Reglamento.* Dado, firmado y sellado en el Salón de

Sesiones del Consejo Universitario a los veinte y siete días del mes de octubre de mil novecientos ochenta y dos. Carlos A. Moros Ghersi, Rector. Presidente. Ildefonso Pla Sentís, Secretario”.

Como se observa el *contenido* del acto dictado el 27 de octubre de 1982 por el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, consiste concretamente en la declaración que hace dicho órgano a la *comunidad universitaria* de que los profesores que ocupan en propiedad o en calidad de encargados, cuyos períodos hubieran vencido, o vencieran “en el futuro” seguirán al frente de dichas jefaturas, “Hasta tanto se proceda a su provisión de conformidad con las disposiciones del nuevo Reglamento”. La *finalidad del acto* es hacer saber que ese Reglamento aprobado el 22 de septiembre de 1982, *no va a ser aplicado de inmediato*, por decisión del Consejo Universitario, a pesar de estar ya en vigencia. De acuerdo con el representante de la Universidad, el acto es de efectos particulares porque los profesores cuya situación al frente del cargo prorroga son los profesores que “en un momento dado como el 22 de septiembre de 1982, están perfectamente determinados con nombres y apellidos, cargos y demás datos en los archivos y actas de la propia Universidad. Inclusive, el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela ha podido incluirlos con sus cargos respectivos y sus nombres y apellidos en la Resolución número 111. En el peor de los casos, todas esas personas son *determinables*, sin posibilidad de confusiones o vacilaciones. Esta es una de las características principales para calificar a un acto jurídico como acto particular, singular o individual, esto es, que los destinatarios del acto, sea uno o varios, sean determinados o puedan determinarse y no se trate de un grupo indeterminado, interminable o general, sin que puedan precisarse o identificarse los destinatarios”.

En tal virtud, estando el acto dirigido a ellos, *única y exclusivamente, como lo sostiene también la sentencia*, sólo a ellos corresponderá recurrir contra el mismo. ¿Por qué? ¿Cuál lesión a sus intereses personales, legítimos y directos provoca tal decisión, si lo que hace es prorrogar la misma y única situación jurídica en que encuentran?, esto es, al frente de los cargos, con períodos vencidos o por vencerse o en calidad de encargados, *sin derecho adquirido a permanecer en ellos* como lo establecen los Artículos 20 y 25 del Reglamento aprobado en septiembre de 1982. Por el contrario, *los derechos e intereses afectados directamente por la Resolución 111 son los de aquellos integrantes del profesorado de cada Facultad*, que, conforme al Reglamento en vigencia, sean “*miembros* de Departamento o de Cátedra, según la jefatura de que se trate, que reúnan los requisitos necesarios a fin de que aquellos que lo deseen sometan su postulación dentro de los treinta (30) días continuos siguientes.

Esta debe contener su Curriculum Vitae, la relación de actividades docentes, de investigación y cualesquiera otras actividades académicas, científicas, culturales o profesionales realizadas durante el año inmediatamente anterior, y el programa que se propone impulsar en el Departamento o en la Cátedra, según sea el caso en los aspectos docente, de investigación, de capacitación o mejoramiento de sus miembros, de organización y de administración académica.

El Consejo de la Facultad tendrá como criterios de preferencia para proceder a su recomendación:

- a) La mayor conveniencia para la Facultad de los programas presentados y su compatibilidad con los Programas, Proyectos y Orientaciones de la Facultad y de la respectiva Escuela y Departamento, previamente aprobados.
- b) La mayor categoría de los aspirantes en el Escalafón.
- c) La mayor dedicación de los aspirantes.
- d) La mayor puntualidad en el cumplimiento de las obligaciones académicas y su colaboración en funciones de administración académica.

- e) Cualesquiera otras circunstancias relevantes para el buen funcionamiento de la Cátedra, el Departamento, las Escuelas y la Facultad.

El Consejo de Facultad definirá los criterios y procedimientos para evaluar estos aspectos así como las credenciales de los aspirantes.

La proposición de designación de Jefe de Departamento de Cátedra deberá ser razonada.

Cuando ninguno de los miembros de la Cátedra presente su postulación o ninguno de los aspirantes reúnan las condiciones necesarias, el Consejo de Facultad procederá a hacer la reconsideración de oficio. El nombramiento que recaiga será de obligatoria aceptación para los profesores a Dedicación Exclusiva y Tiempo Completo, a menos que el Profesor designado alegue causas suficientes a juicio del Consejo de Facultad, para excusarse".

E *indirectamente* los de cualquier integrante de la comunidad universitaria (profesor, alumno, autoridad) que considere perjudicado su derecho o interés en el mantenimiento de la legalidad administrativa (vigencia del Reglamento).

Resulta obvia la *indeterminación de esta pluralidad de personas*, porque la postulación es voluntaria y aún haciéndose por parte de todos los que integren la Cátedra o el Departamento, corresponderá al Consejo de Facultad elegir para recomendar a quienes, entre toda esa pluralidad, se adecuen a los criterios de preferencia que consagra el Artículo 21 y superen la evaluación y presentación de credenciales que se les exige.

La certeza de lo que afirmo encuentra asidero en la propia argumentación que hace el abogado de la Universidad cuando expresa (Folio 74) "En el caso concreto, el ingeniero Piar Sosa tendría que alegar y, por supuesto probar, *que tiene interés en el desempeño de un cargo de Jefe de Departamento, de manera concreta en la Cátedra correspondiente*". (Subrayado mío), y en segundo término en la intervención en este procedimiento del Vice Rector Académico de la Universidad Central de Venezuela, cuyo escrito que cursa a los folios 237-240 del expediente, basó la "determinación" que la sentencia de la cual difiero juzgó esencial para establecer el carácter particular del acto.

De lo antedicho se desprende que el destinatario de la Resolución 111 no es el Profesor Titular o Encargado que ocupa la Jefatura de la Cátedra o del Departamento y cuya titularidad se prorroga a través de la misma, no, *el destinatario es el conglomerado indeterminado de profesores, alumnos y autoridades de la comunidad universitaria, que, por una parte, pueden llegar a aspirar a tales Jefaturas* y ven postergado el ejercicio de su derecho; o que están interesados en defender la legalidad administrativa. De modo que a cualquiera de ellos corresponderá impugnar la nombrada Resolución porque en principio "sus derechos e intereses" (Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) se ven afectados por la misma.

Precisada la naturaleza del acto que se impugna como la de un acto administrativo de carácter general porque sus *destinatarios son realmente indeterminados*, carece de importancia a mi juicio el señalamiento que se ha hecho sobre su falta de *generalidad temporal*, porque tal y como lo señala el mandatario de la Universidad, ésta aparece "*como una nota componente de los actos normativos*" (Subrayado mío); y no necesariamente, como se ha establecido, la noción de "acto administrativo", como lo asienta en forma conteste la más prestigiosa doctrina administrativa.

B. Excepción de ilegalidad**CPCA****12-4-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares puede oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.

Vistos los anteriores elementos de juicio, esta Corte estima que al ser impugnado el acto de revocación por parte del recurrente, la Administración opuso por vía de excepción la ilegalidad de la concesión misma y en consecuencia, planteada tal cuestión por tal medio debió ser objeto de decisión por parte del juez, en virtud de la disposición del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece que los actos particulares de la Administración, aún cuando sólo puedan ser atacados por vía de recurso en el término de seis (6) meses contados a partir de su publicación o de su notificación al interesado según los casos, sin embargo su "ilegalidad (del acto) podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales", supuesto este último que no se da en el presente caso. En consecuencia, la declaratoria del juez de inadmisibilidad del planteamiento de ilegalidad hecho valer por el excepcionante, basado en la circunstancia de que se había vencido el plazo para el ejercicio del recurso de anulación carece de fundamento y así se declara, pasando en consecuencia esta Corte a pronunciarse sobre la indicada excepción.

C. Solicitud del Expediente Administrativo**CSJ-SPA (20)****21-2-83**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte es competente para solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos.

En el escrito últimamente citado, expone la recurrente, al referirse al expediente administrativo:

"Ahora bien, como quiera que han transcurrido más de cuatro meses sin que el citado expediente haya llegado a esa Corte y es materia de urgente decisión la suspensión de los efectos del acto administrativo objeto de los recursos de inconstitucionalidad y de nulidad por ilegalidad, produzco en un (1) folio útil copia certificada expedida por la Notaría Pública Séptima del Distrito Sucre del Estado Miranda contentiva de la fianza que, por la cantidad de Bs. 1.137.714,98, monto de los reparos formulados a mi representada por impuesto inmobiliario, fue otorgado a favor del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua".

Mas se observa que dicho expediente no ha sido aún solicitado por la Corte. En vista de lo cual y de la amplia facultad que al respecto concede el artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al Presidente de la Sala para "solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos", con-

sidera la Sala que especialmente en casos como el de autos, en que se intenta un recurso frente al silencio de la Administración que debe revisar en alzada el acto ante ella impugnado, resulta indispensable para el juzgador conocer los antecedentes del asunto a los fines de emitir un pronunciamiento previo de la índole del solicitado. Así se declara.

D. *Representación: poder*

CPCA

28-2-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para poder actuar en juicio como representante sin poder, es necesario ser abogado, invocar dicha pretensión en forma expresa por quien la pretenda y que la misma sea aceptada por la parte a representar o en su defecto, acordada por el Tribunal.

Nuestro Código de Procedimiento Civil en su artículo 46, establece la figura del *representante sin poder*, ya como actor o como demandado, o sea, permite esta Ley procesal que determinadas personas puedan presentarse por otras en juicios careciendo del instrumento poder necesario para acreditar la representación asumida. Pero esta posibilidad procesal, está sujeta a la concurrencia de algunas condiciones tanto en la persona de quien pretenda la condición de representante, así como al cumplimiento de determinados requisitos procesales al invocar tal carácter. En el supuesto que nos ocupa, que es la representación en juicio del demandado por una persona sin poder, se requiere por mandato del artículo 46 del Código de Procedimiento Civil, que la persona que pretenda tal representación reúna las condiciones cualidades necesarias para ser apoderado judicial, o sea, de conformidad con la Ley de abogados debe ser abogado. Además es de señalar que esta representación no nace de manera espontánea e inmediata, requiere además que sea invocada de forma expresa por quien la pretenda, y *que tal representación* sea aceptada por la otra parte o en su defecto acordada por el Tribunal.

En el caso de autos, si bien es cierto que la condición de abogado de Vicente M. Siso García, no ha sido controvertida y además actualmente tiene el carácter de sustituto del Procurador General de la República y por ende representante de la República en el presente juicio, como se desprende de la sustitución hecha en él por el doctor José Balbino Sánchez Pulido, Consultor Jurídico del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA), de la delegación que realizó el ciudadano Procurador General de la República, situación que consta en documento debidamente notariado el día 6 de marzo de 1981 y que corre en copia certificada a los folios 242, 243, 244 y 245 del presente expediente. Es por otra parte igualmente cierto, que para el día 3 de febrero de 1981, oportunidad en que el abogado Vicente M. Siso García interpone apelación contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, carecía del carácter de sustituto del Procurador General de la República, por cuanto el instrumento que le confiere tal carácter es otorgado en fecha 6 de marzo de 1981, como fue destacado anteriormente. Situación que nos conduce a precisar que el abogado Vicente M. Siso García al interponer su apelación, necesariamente debió invocar su pretensión de actuar como representante sin poder de la República, para que tal representación fuese aceptada por el recurrente o por el órgano jurisdiccional en la incidencia que con tal motivo debió realizarse. Pero en el presente caso, el doctor Vicente M. Siso García alegó erróneamente en la oportunidad de interponer la apelación el carácter de sustituto del Pro-

curador General de la República, representación que para aquel momento evidentemente carecía, y no invocó como era su obligación, la pretensión de constituirse en representante sin poder de la República, y en consecuencia no dio cumplimiento a un requisito esencial de validez para la procedencia de la representación sin poder. En consecuencia, por carecer el abogado Vicente M. Siso García, de la cualidad procesal necesaria para ejercer el recurso de apelación contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el día 27 de enero de 1991, dicha apelación está viciada de nulidad absoluta y así se declara.

E. *Suspensión de efectos*

a. *Procedencia*

CSJ-SPA (52)

24-3-83

Presidente Ponente: René de Sola

Procede la suspensión de efectos del acto administrativo, referente a la orden de arresto dictada por una autoridad administrativa.

Considera la Corte que la orden de arresto dictada por una autoridad administrativa, al poder ser objeto de impugnación ante los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa —los cuales en definitiva podrían revocarla—, le es aplicable, como a cualquier otro acto de esta naturaleza, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, considera la Sala que la pérdida del beneficio de la libertad individual produciría un perjuicio irreparable para los sujetos de la misma no solo en cuanto a la continuidad del ejercicio de sus actividades económicas, sino aun —lo que es más grave— por la privación de uno de los derechos más preciado de la persona humana, como es el de su libertad y seguridad.

CSJ-SPA (74)

28-4-83

Magistrado Ponente:

La facultad judicial de suspender los efectos de los actos administrativos es de naturaleza excepcional.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el apoderado de la recurrente, contempla la posibilidad de suspender provisionalmente, por vía judicial, los efectos de un acto administrativo de carácter particular. Ahora bien, esta facultad otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por constituir una derogatoria legal al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos (Art. 8 L.O.P.A.) es de naturaleza excepcional y, por ende, sujeta a una serie de requisitos que han sido numerosa y repetidamente analizados en decisiones de esta misma Sala.

En efecto, los condicionamientos de la norma para la procedencia de esta medida de excepción en los casos en que ella sea indispensable para evitar al particular afectado por el acto administrativo perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, ha conducido a una jurisprudencia necesariamente casuística, a través de la cual el órgano jurisdiccional está obligado a examinar las circunstancias del caso concreto sometido a su consideración, —conforme a los términos de la disposición permisiva (Art. 136)—, a objeto de determinar en cada juicio si los supuestos dados se corresponden con la exigencia legal.

De allí que luzcan a veces sorprendentes criterios valorativos tomados en cuenta en determinadas ocasiones para negar la suspensión solicitada, frente a otros para acordarla en casos que presentan una apariencia de similitud con aquellos. Tal aparente incongruencia resulta menos frecuente en juicios de contenido estrictamente patrimonial, pero se agudiza en situaciones que, como la de autos, presentan otros factores adicionales que proyectan perjuicios de índole moral, pecuniario o social que resulten irreparables para los solicitantes. Así, a título ejemplificativo, en materia laboral esta Sala, atendiendo a las particularidades específicas de cada caso, ha negado o acordado la suspensión, sin hacer prevalecer la condición de obrero o patrono del solicitante de la medida.

CPCA

8-3-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo basada en la situación de cesantía, condición propia de cualquier trabajador sobre el cual recaiga el efecto de una calificación de despido justificado.

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 efectos 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 autos 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 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.

CSJ-SPA (25)**22-2-83**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo basada en el mismo petitorio de fondo.

El recurrente solicita la nulidad de la Resolución impugnada por no haber sido incluido el Presidente del Comité Olímpico Venezolano entre los integrantes del Consejo Nacional del Deporte, contrariamente a lo que, según su parecer, establece el Reglamento N° 1 de la Ley del Deporte; y, al mismo tiempo, la suspensión de los efectos del acto impugnado en virtud de los perjuicios que, por la misma razón aduce acarrear al nombrado Comité Olímpico, planteamiento que toca de tal manera el fondo del asunto, que, la Corte ordena darle al juicio la tramitación correspondiente al procedimiento de urgencia y, de conformidad con el artículo 135 de la ley que rige sus funciones, procederá a dictar sentencia sin relación ni informes en la octava (8ª) audiencia siguiente después de notificado el Procurador y el Fiscal General de la República, término éste dentro del cual los interesados deberán alegar lo que creyeran conveniente.

En cuanto a la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución impugnada, la Sala se abstiene de acordarla por considerarla improcedente en razón de que, por una parte, una decisión de este tipo no favorece en nada la situación del recurrente, ya que éste, por el sólo hecho de no ejecutarse de inmediato el acto administrativo recurrido, no pasaría a integrar el Consejo Nacional del Deporte del cual aduce haber sido ilegalmente excluido y cuya incorporación constituye precisamente su petitorio de fondo y, por la otra, porque la suspensión del acto además de crear un vacío institucional perjudicial al desenvolvimiento del deporte nacional hasta tanto se decidiese por este Supremo Tribunal el problema debatido, afectaría también la situación de las personas designadas mediante la Resolución impugnada como miembros del nombrado cuerpo colegiado, sin que éstas hubiesen tenido oportunidad legal para exponer sus alegatos en torno al presente proceso.

CSJ-SPA (73)**28-4-83**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

No procede la suspensión de efectos del acto administrativo referente a la prohibición del registro de las marcas comerciales.

Conforme al procedimiento establecido en la Ley de Propiedad Industrial la oposición formulada con arreglo al ordinal 1º, el artículo 77, cuando es declarada con lugar por el Registrador (artículos 80 y 82)— relativa, como el caso de autos, a las prohibiciones contenidas en los ordinales 11 y 12 del artículo 33— habría de culminar, si el proceso sigue su curso normal, en un pronunciamiento definitivo de esta Corte mediante el cual se resuelva acerca de los alegatos del opositor, a saber: si la solicitud de registro que se ha formulado se encuentra incurso en prohibición legal por guardar parecido gráfico y fonético con el que ampara sus productos; y si con esa solicitud se pretende asimismo proteger productos del mismo ramo de los por la oponente explotados. Obviamente en cualquiera de estos casos podría ésta verse perjudicada en sus intereses —resguardados como están por la exclusividad de que su marca la hace beneficiaria —si no se detuviere el proceso de registro de la nueva marca.

Pero, observa la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole del regulado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia —el cual está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparables por la definitiva— no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que con antelación se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deba conducir a aquella.

b. *Solicitud*

CPCA**24-3-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La solicitud de suspensión de efectos sólo puede ser planteada por quien tenga la cualidad de parte en el proceso.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, faculta al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo para suspender temporalmente la ejecución de un acto administrativo de efectos particulares cuando su nulidad haya sido demandada. Ahora bien, para la procedencia de esta especial determinación cautelar, deben llenarse determinados requisitos, los que podemos sistematizar así:

1.—Debe ser a instancia de parte, o sea, la solicitud sólo puede ser planteada por quien tenga la cualidad de parte en el proceso contencioso-administrativo de anulación.

2.—Que la solicitud de suspensión esté referida a un acto administrativo no ejecutado.

3.—Que la suspensión la permita la Ley, o sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso de autos, los recurrentes al fundamentar su solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, sostienen que el mismo es necesario por cuanto "dados los términos de ilegalidad en que se celebró dicha Asamblea" les "fue coartado el derecho de elegir y de ser elegidos" y les impide además el "derecho de ser representados legítimamente". En virtud de lo planteado, esta Corte, sin efectuar consideración alguna sobre la legalidad o no del acto impugnado, aprecia que las razones invocadas por los recurrentes son insuficientes para calificar como irreparable o de difícil reparación el daño que podría resultar de la ejecución de las resoluciones, acuerdos u otros actos tomados por la Asamblea del Colegio de Abogados del Estado Lara, celebrada el día 3 de marzo de 1983; por cuanto de suspenderse el otorgamiento de las credenciales a los abogados designados como Delegados a la XVI Asamblea del Instituto de Previsión Social de los Abogados, no se evitará que le sean lesionados a los recurrentes sus derechos de elegir o ser elegidos, supuesto éste, estrechamente vinculado y consecuencia de la ilegalidad denunciada, y cuya decisión y análisis no corresponde en esta oportunidad.

Señalan además los recurrentes que de no suspenderse los efectos de la Asamblea impugnada, se haría también anulable la XVI Asamblea del Instituto de Previsión Social del Abogado a celebrarse los días 18 y 19 de marzo del corriente año en la ciudad de Boconó, por la participación de unos Delegados cuya legitimidad quedaría sin efectos, en caso de que sea declarada la nulidad solicitada. El supuesto indicado puede acontecer en el futuro; en efecto, en caso de que la sentencia definitiva que recaiga en el presente procedimiento, declare nulo el acto impugnado y en consecuencia ilegal la participación de los Delegados electos, puede viciar de nulidad la XVI Asamblea del Instituto de Previsión Social del Abogado, si fue determinante en la misma la actuación de dichos Delegados; pero tal situación no deja de ser un supuesto futuro, incierto e hipotético para configurar un daño irreparable o de difícil reparación. Y por cuanto no han sido aportados otros elementos de juicio que establezcan fehacientemente la existencia de tales daños irreparables o de difícil reparación y no se han cumplido los requisitos de procedencia para la suspensión temporal del acto administrativo impugnado; esta Corte, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia niega el pedimento de los recurrentes. Además se debe señalar que una de las consecuencias del acto impugnado, es la elección de los Delegados del Colegio de Abogados del Estado Lara a la XVI Asamblea del Instituto de Previsión Social del Abogado, que según los recurrentes se celebró entre los días 18 y 19 de marzo de 1983, situación que haría inútil suspender los efectos del acto impugnado por cuanto la misma podría haber sido ya realizada.

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Es requisito esencial de validez para la tramitación de la suspensión de efectos del acto administrativo la instancia o solicitud de la parte interesada.

Según dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo acuerden la suspensión de los efectos de los actos administrativos de carácter particular, es necesario la instancia o solicitud de la parte interesada. No constituye por tanto, tal suspensión una medida oficiosa, que pueden dictar aquellos tribunales sin que exista la previa gestión de los interesados. Además, esta gestión constituye un requisito, esencial a la validez de la

tramitación incidental, que debe abrirse para sustanciar y decidir la solicitud de suspensión. De no darse la respectiva solicitud del interesado, y abrirse, sin embargo, el procedimiento o incidencia de la suspensión, por tratarse de un requisito fundamental para este procedimiento, la omisión de dicha solicitud ocasionaría la nulidad de todo lo actuado en tal procedimiento.

c. *Efectos de la suspensión*

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte Primera considera nulo cualquier acto o compromiso del Concejo Municipal dictado o asumido durante la pendencia de un juicio en el cual se suspendieron los efectos de un acto administrativo que le sirve de fundamento.

Observa igualmente esta Corte que en el acto de informes que se celebrara ante ella, los representantes del Concejo Municipal alegaron que había sido abierta una licitación para la concesión del cementerio de la ciudad y la buena pro había recaído sobre la proposición de la empresa Parcelamiento Chacao C.A. Al respecto debe declararse expresamente que el Concejo Municipal no tenía facultad alguna para actuar en tal sentido, puesto que, habiendo sido suspendido por el juez a quo el acto revocatorio de primera concesión, encontrándose vigente la medida, mal podía acordarse nueva sobre el mismo objeto. De allí que esta Corte declara que cualquier acto o compromiso del Concejo Municipal asumido durante la pendencia de ese juicio, en vista de la circunstancia asentada de la suspensión ordenada por el juez sobre el acto revocatorio es totalmente nulo y contrario a derecho y no se convalida con la declaratoria de nulidad contenida en la presente sentencia debiendo el órgano municipal en atención a la ley y sin parcialidad ni preferencia alguna que en todo caso serían contrarios al interés por el mismo tutela, proceder en cualquiera de las formas contempladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal a los fines de la prestación del servicio.

F. *Pruebas*

a. *Ley Aplicable*

CPCA

28-4-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El juez contencioso en materia de pruebas debe darle aplicación preferente al Código de Procedimiento Civil y no a la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo.

De conformidad con lo pautado en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en las causas en que sea parte la República se sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en dicha Ley.

Por su parte, el artículo 107 ejusdem establece que las reglas del Código de Procedimiento Civil respecto de los medios de prueba, admisión y evacuación de las mismas, regirán este procedimiento, con las limitaciones establecidas en esta Ley.

Del contenido normativo señalado se desprende, que la regla general de aplicación en los procedimientos en que sea parte la República, es la contenida en el Código de Procedimiento Civil. Pero que, si la Ley especial, concretamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece un procedimiento especial, éste será de aplicación preferente.

Y en materia de pruebas, la norma es aún más precisa, dejando a salvo o limitándose solamente por lo que establezca la Ley Orgánica de la Corte.

Entendido que las normas del Código de Procedimiento Civil son las de aplicación preferente, se advierte que su vigencia sólo se ve afectada por disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues tanto en el artículo 103 como en el 107 de la citada Ley, se refiere a “lo establecido en esta Ley” y “con las limitaciones establecidas en esta Ley”.

De lo expuesto se desprende que el Juez contencioso debe darle aplicación preferente, en materia de pruebas (medios, admisión y evacuación) al Código de Procedimiento Civil, y no, como lo pretende la República, a la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, y así se decide.

b. Admisión

CSJ-SPA (59)

14-4-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Una prueba admitida ab initio puede desecharse posteriormente, si aparece ilegal, impertinente o rechazable por diferentes motivos.

Es pacífica la jurisprudencia de nuestros Tribunales cuando reiteradamente asienta que constituyen momentos distintos, de desigual contenido conceptual, las actuaciones del Juez cuando admite una prueba y cuando la valora. Para lo primero, *le basta atender al dispositivo legal que le impone*, como norma general, *la admisión de la prueba, y excepcionalmente la negativa, sólo cuando sea manifiestamente ilegal o impertinente*. Mas, como no siempre aparece visible y palmaria la presencia de tales atributos, difícil en muchas ocasiones la clasificación, y peligrosa o imprudente la negativa en materia de tanta importancia, uniformemente han acogido nuestros jueces la práctica de admitir las pruebas “cuanto ha lugar en derecho” y salvo su apreciación en la definitiva. Se deslinda así, visiblemente, el acto preliminar y casi rutinario de admisión, del acto posterior de valoración del mérito, propiamente decisorio.

Por otra parte, la fórmula no excluye la posibilidad de que una prueba, admitida *ab initio*, pueda desecharse posteriormente si mejor meditado el asunto, aparece ilegal, impertinente o rechazable por diferentes motivos. Además, la admisión condicional de la prueba, —generalmente acogida en nuestro foro judicial—, tiende sin duda a una mejor averiguación de la verdad y es a todas luces preferible si se considera que de ese modo es posible subsanar cualquier error, por liberalidad en la admisión, tanto que la negativa puede causar gravamen irreparable.

c. *Medios de Prueba*a'. *Prueba documental***CPCA****28-4-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El aporte de documentos administrativos necesarios para la ampliación de los elementos de juicio por parte de los interesados y no de la Administración (como órgano requerido), no vicia su fuerza probatoria.

1. La Planilla de Liquidación del Impuesto Sucesoral omitió el señalamiento del bien que constituía el activo hereditario sobre el cual se fijó el impuesto a pagar; sin embargo dicha planilla es emitida en base a la declaración hecha por los herederos, la cual debe estimarse indisolublemente vinculada, e incorporado su texto a la misma, por cuanto constituye el origen administrativo del acto y su objeto y motivo. De allí que, presentada la copia certificada de la declaración a la cual alude la planilla que, sin embargo, por error no mencionó el bien declarado por los herederos como activo, se estima subsanado dicho vicio.

2. La documentación antes aludida que fuera requerida por esta Corte a la Administración mediante oficio que no obtuviera respuesta alguna fue, sin embargo, aportada por los interesados. Esta circunstancia en forma alguna vicia su presentación, por cuanto dictado el auto para mejor proveer había sido expresado por tal medio que esta Corte necesitaba ampliar los elementos de juicio de los cuales disponía para dictar su fallo y si bien, el aportante de dichos elementos no fue el organismo requerido, ello no puede viciar en forma alguna su fuerza probatoria por cuanto se trata de documentos administrativos que tienen un valor objetivo propio.

De todo lo anterior es necesario concluir que ha sido demostrada ante esta Corte la legitimidad de la solicitante para obtener el desalojo del inmueble, ya que constan en autos los documentos que así lo establecen y, por cuanto la sentencia apelada fundó su negativa en la falta de demostración de la cualidad de la apelante, circunstancia que ha sido demostrada, en esta sede, procede su revocatoria, con lo cual, en vista de que se dan todos los supuestos para la procedencia del desalojo, el mismo debe ser acordado y así se declara.

b'. *Experticia***CSJ-SPA (24)****22-2-83**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El resultado apreciable en la prueba de experticia es el dictamen de la mayoría de los expertos, por lo tanto, la opinión disidente de uno de ellos no puede tener efecto de prueba pericial.

Expone más adelante la apelante —en el mismo escrito de 8-12-81— que “el informe del Ingeniero Pedro Fedorchuk... claro y ampliamente motivado... concluye afirmando...: ‘Considero que en base a las fuentes consultadas que el terreno en litigio forma parte de la gran finca Catia o, lo que es lo mismo, está compren-

dido dentro de los linderos generales de la mayor extensión que les pertenece a los Sucesores Santaella Villalobos...’, lo cual debe apreciarse positivamente”, concluye.

Pedimento con el cual —como lo sentara esta Corte en la misma decisión de 19-10-81— la apelante desconoce “que el resultado apreciable en la prueba de experticia es el dictamen de la mayoría, por lo que mal (puede) el sentenciador darle efecto de prueba pericial válida a la opinión del experto que (disiente) del dictamen mayoritario”. En virtud de lo cual esta Suprema Corte estimó correcta una decisión recurrida en la cual se “consideró que la circunstancia de que la opinión del experto discrepante del dictamen de la mayoría no se hubiera incluido en el mismo texto o al final del escrito presentado por los otros dos expertos, sino en hoja separada, era un punto de mera forma, sin influencia determinante para desestimar la prueba”; doctrina y decisión que la Corte acoge y ratifica en Sala Político Administrativa, una vez más. Así se declara.

CSJ-SPA (24)

22-2-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Tiene validez la prueba de experticia aunque la opinión del experto disidente se hubiera presentado por separado del dictamen de la mayoría.

El punto —relativo al informe suscrito y presentado por la mayoría de los expertos— sometido al Máximo Tribunal en anteriores ocasiones ha sido resuelto por esta Corte “en el sentido de que tiene validez la prueba de experticia, aunque la opinión del experto disidente se hubiere presentado por separado del dictamen de la mayoría, en virtud de que la sanción de nulidad prevista en el artículo 1425 del Código Civil, se refiere únicamente a la falta de motivación de la prueba” (s. de 19-10-72, confirmatoria de la de 6-8-69, en Sala de Casación Civil); y agrega dicha sentencia que cuando el artículo 1425 del C. C., establece que el dictamen de los expertos habrá de extenderse en un solo acto “el legislador está diciendo que lo que constituye el juicio de expertos es el dictamen de la mayoría, como lo reconoce la doctrina nacional”, doctrina y jurisprudencia que la Sala Político-Administrativa acoge y ratifica por considerarla también aplicable al caso de autos, de cuyas actas procesales aparece —como se ha dejado expresamente sentado en la narrativa del presente fallo— además, la evidente dificultad en la consignación del informe, así como que el tercer experto finalmente aportó su opinión también en forma razonada aún cuando en sentido contrario al de la mayoría.

Todo lo cual conduce a la necesaria confirmatoria del auto dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala Político-Administrativa el 21 de mayo de 1981, mediante el cual consideró válido desde el punto de vista formal el informe de los expertos, dejando la apreciación de su contenido a la Sala. Así lo declara ésta, desestimando por tanto en el punto resuelto, la apelación interpuesta por la Sra. Dolores Santaella de Olivero contra dicha decisión.

G. La Sentencia en lo Contencioso-Administrativo

a. Poderes del Juez

CSJ-SPA (43)

17-3-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En el Recurso Contencioso de Anulación, el Juez tiene facultad para declarar la nulidad total o parcial del acto admi-

nistrativo o confirmarlo en todas sus partes, pero no tiene facultad de decidir por la Administración en base a nuevos elementos traídos a los autos.

En cuanto al segundo punto, infracción del artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 162 ejusdem, se observa que la Administración tomó su decisión conforme a las cuestiones planteadas y existentes en el expediente administrativo. El recurrente no probó ante la Administración que tenía como profesión habitual la actividad agrícola, hecho que trató de probar ante esta Sala con testigos e inspección ocular, por lo que conviene señalar que en el recurso contencioso de anulación, el Juez tiene facultad para declarar la nulidad total o parcial del acto administrativo, o confirmarlo en todas sus partes, pero no tiene facultad de decidir por la Administración en base a nuevos elementos traídos a los autos; con base a esto, se declara sin lugar la infracción denunciada.

CPCA

8-3-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El Juez debe ceñirse a las pretensiones de las partes, con arreglo a la demanda y a las excepciones opuestas, no pudiendo extenderse a examinar y decidir peticiones u oposiciones que no hayan sometido expresamente las partes.

Por lo que respecta al segundo de los planteamientos de la recurrente la Corte observa que en efecto el representante de la funcionaria no alegó en el planteamiento inicial formulado ante el Tribunal *a quo*, la falta de motivación del acto administrativo que sirve de fundamento a la decisión que emite el órgano jurisdiccional para declarar con lugar la pretensión de la querellante (folios 69-70), en cuya virtud la sentencia pronunciada por éste violenta los dispositivos contenidos en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil conforme a los cuales "Los Jueces tendrán por norte de sus actos la verdad, que procurarán escudriñar en los límites de su oficio, debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, y sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados ni probados". "Toda sentencia debe contener decisión expresa, positiva y precisa, *con arreglo a las acciones deducidas* y a las excepciones o defensas opuestas, condenando o absolviendo, en todo o en parte, nombrando la persona condenada o absuelta y la cosa sobre que recae la condena o absolución, sin que en ningún caso pueda absolverse de la instancia".

"También contendrá *los fundamentos en que se apoye*; y se considerará viciado el fallo; por faltar las determinaciones ordenadas en la primera parte de este artículo; por haber absuelto de la instancia; por resultar la sentencia de tal modo contradictoria que no pueda ejecutarse o no aparezca qué sea lo decidido; y cuando carezca de fundamentos, o sea condicional, o contenga ultrapetita".

El sentenciador, de acuerdo con las disposiciones citadas, debe ceñirse a las pretensiones de las partes, con arreglo a la demanda y a las excepciones opuestas, lo que conduce a precisar que le está prohibido extenderse a examinar y decidir peticiones u oposiciones que no le hayan sometido *expresamente* las partes en litigio, ni plantear, desde luego, de modo diverso a como aquéllas lo hicieron el problema jurídico objeto de controversia, para entrar a decidir puntos extraños a los que se han discutido en el juicio. En tal virtud el juez se sale de los parámetros fijados por la norma transcrita cuando, como ha ocurrido en el caso de autos, entra a resolver sobre aspectos no planteados por los interesados y absuelva o condene por causa diferente de la que ha sido alegada.

b. *Aclaratoria*

CPCA

28-4-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La aclaratoria de la sentencia no puede constituir un medio de reformar el fallo o de confirmar simplemente lo que en el mismo ha sido decidido o lo que por Ley se desprende de su decisión.

Vista la solicitud de aclaratoria del fallo dictado por esta Corte en fecha 13 del presente mes presentada por el abogado Darío Plaz Lugo, procediendo en su carácter de apoderado judicial de la Sra. Mercedes María Clavier de España en el juicio incoado por la Ford Motor de Venezuela, S.A., en la que pide a este organismo jurisdiccional se sirva "aclarar el alcance de su mencionado fallo en el sentido de que el mismo conlleva la condenatoria de la parte perdedora por haber sido totalmente vencida, al pago de las costas procesales", esta Corte observa:

1.—El artículo 164 del Código de Procedimiento Civil en su aparte único indica que el Tribunal podrá sobre toda especie de sentencias a solicitud de parte "aclarar los puntos dudosos", con lo cual establece la facultad de las litigantes de pedir se determine el alcance o sentido de algunos aspectos de la sentencia cuando carecen de la claridad necesaria para su ejecución o interpretación. Sólo en tales casos la solicitud puede ser válidamente atendida, ya que la misma no puede constituir un medio de reformar el fallo o de confirmar simplemente lo que en el mismo ha sido decidido o lo que por ley se desprende de su decisión.

2.—En el caso presente ha sido declarado sin lugar el recurso planteado por el ciudadano Alberto Arria, en su carácter de apoderado de la Compañía Ford Motor de Venezuela, S.A., el cual fuera objeto del procedimiento que antecede y del fallo cuya aclaratoria se solicita. La declaratoria antes señalada no absolvió al impugnante, que fuera totalmente vencido, del pago de las costas procesales, en virtud de lo cual el efecto de dicha situación no puede ser otro que el establecido en el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, el cual establece que "la parte totalmente vencida se entenderá condenada en las costas".

3.—Por lo antes indicado es la ley misma la que determina el efecto que, en relación a las costas tiene sobre el impugnante la denegación total de su recurso.

De lo anterior se evidencia que la solicitud de aclaratoria es por sí misma improcedente por cuanto el objeto de ella no versa sobre punto oscuro o ambiguo de fallo, sino sobre una consecuencia necesaria que de la decisión en el mismo contenida se deduce.

c. *Apelación: Requisitos formales*

CSJ-SPA (28)

28-2-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Conforme al artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, será declarada desierta la apelación interpuesta sólo cuando oída ésta libremente, o interpuesto el recurso, no se suministre papel sellado para la providencia que debiera recaer aceptándolo o negándolo.

La decisión recurrida se sustenta fundamentalmente en la aplicación al caso de autos del artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, el cual prevé que *"las partes deben suministrar a sus representantes lo suficiente para expensas. Si no lo hicieren, no podrán ellas exigir responsabilidad al apoderado que hubiere dejado de hacer algo que ocasionare gastos, sin perjuicio de que si no se suministrare papel sellado, o no se proveyere a otros gastos que haya necesidad de hacer, el Juez o el Tribunal declare desierta la apelación, o sin lugar la providencia, prueba, despacho, etc., pasados que sean veinte días de la falta"*.

Interpretando esta norma procesal, el *a-quo* estimó que "esta sanción procesal le es aplicable al accionante, llámese demandante, demandado, apelante o recurrente al no suministrar dentro de la oportunidad legal señalada los derechos provenientes de expensas de litigio que como dice nuestro comentarista patrio Arminio Borjas, son los gastos que los apoderados necesitan hacer para la sustanciación del pleito. Por ello estima este Juzgado que pasadas veinte audiencias desde la fecha de que el recurso es admitido sin que el recurrente cancele los derechos arancelarios, y así por el transcurso indefinido o decenal para que opere la prescripción, estaríamos en presencia de una nueva figura jurídica como sería la 'interrupción de una caducidad' lo que sería inaceptable a criterio de este Juzgado, por cuanto son plazos perentorios que vencidos producen la caducidad del derecho, sin necesidad de autoridad alguna del Juez ni de la parte contraria...".

No es la primera vez que se suscita en estrados judiciales la cuestión de la correcta aplicación del artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, en virtud de la defectuosa redacción de esa norma adjetiva. Todos los procesalistas patrios han coincidido en formular justas críticas al citado artículo 57, fundados en el uso que hace de una "etcétera" cuando dice "o sin lugar la providencia, prueba, despacho, etc.", vocablo que resulta realmente condenable en un precepto de ley positiva, en donde la precisión, la claridad y la determinación del ordenamiento deben resultar inequívocos a fin de que sea comprensible e irrevocable a error. En efecto, se pregunta Marcano Rodríguez "¿quién podría aventurarse a decir cuáles fueron los otros actos que el legislador quiso incluir en la "&" además de los que en el artículo se enuncian determinadamente? Lo cierto es que tal *inelegantia* debe desaparecer de nuestra ley procesal, en la que es un feo lunar". Y el mismo autor señala que: "En los primeros meses que siguieron a la promulgación del Código de 1916, en el cual inicialmente apareció el artículo 57 con la defectuosa forma que hemos apuntado, algunos tribunales de instancia le dieron una interpretación judaica, en cuanto al recurso de apelación, declarándola desierta, *después de haberse interpuesto y ser oída libremente*, por no haber el apelante proveído papel sellado para las consiguientes actuaciones; pero la Casación puso coto al rigor excesivo con su sentencia de 18 de octubre de 1917, en la que fijó por modo definitivo el momento en el cual se producía la caducidad del recurso. La doctrina del Alto Tribunal quedó establecida en los siguientes términos: *'Oída como fue libremente la apelación de la sentencia del Tribunal Superior del Estado Falcón, que interpuso para ante la Corte Suprema de Justicia el apoderado del demandante, no ha debido el dicho Tribunal Supremo declarar desierta la apelación, porque tal determinación sólo procede cuando interpuesto el recurso no se suministra papel sellado para la providencia que debiera recaer aceptándolo o negándolo* (Marcano Rodríguez R. *Apuntaciones Analíticas sobre las materias fundamentales y generales del Código de Procedimiento Civil venezolano*. Editorial Bolívar, Caracas, 1941, Tomo I, pág. 264) (Subrayados en el texto):

En igual sentido se ha pronunciado Borjas para quien el texto del artículo 57 ha debido ser explícito y enumerar taxativamente todos los actos que, por falta de oportuna providencia de sellos o de otros gastos necesarios "y haciendo excepción a los principios que rigen la perención trienal, perecen o caducan en el breve lapso de veinte días. (Borjas Arminio, *Comentarios de Procedimiento Civil*, Tomo I, pág. 145).

El mismo criterio mantenido por la casación en 1917 fue ratificado más recientemente por este Supremo Tribunal, al casar en 1965, por infracción del mencionado artículo 57, una decisión del Juzgado Superior del Estado Cojedes mediante la cual declaraba desierta la apelación interpuesta por la parte querellante, por haber transcurrido veinte días sin haberse consignado papel sellado para providenciar, a pesar de que la apelación ya había sido oída por el Juez *a-quo*. Rezonó en esa oportunidad la Corte que el artículo 57 en referencia sería aplicable si interpuesta la apelación no se hubiera consignado papel al Tribunal para poder providenciarla, "pero oída la apelación y subido el expediente al Superior, no podía éste declararla desierta, pues ya estaba providenciada y admitida". (C.S.J. S.C.C. S. 21-5-65).

Ratifica la Sala los argumentos contenidos en los citados fallos de este Supremo Tribunal, respaldados por calificada doctrina procesal, acerca del sentido restrictivo en que debe interpretarse el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, por tratarse de una norma excepcional que establece un lapso especial frente al general de perención trienal de la instancia previsto en el artículo 201 *ejusdem*.

H. Terminación del Juicio

a. Perención

CPCA

6-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para declarar la perención, los jueces de lo contencioso administrativo deben revisar los actos del procedimiento efectuados durante el lapso del año que la Ley consagra para la extinción de la instancia, a fin de determinar si los mismos tienen la intención de activar la continuación del juicio antes que terminarlo.

Según lo establece el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Este término, de acuerdo al artículo citado, empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto del procedimiento. Transcurrido el lapso señalado, el Tribunal, sin más trámite, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte.

Ahora bien, en el juicio de autos, se dio por recibido el expediente enviado por el Juzgado Superior Segundo de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida y se ordenó su pase a la Corte, el 30 de julio de 1981, lo cual se cumplió en esta misma fecha, y desde esta actuación, hasta las diligencias de fechas 27 y 28 de julio de 1982, del apoderado actor, pidiendo la continuación del juicio para que se decidiera la excepción que según dicho apoderado aún está pendiente y consignando papel sellado a los fines de la continuación del juicio, no ocurrió ninguna otra actuación o proceder por parte de esta Corte o de los interesados. Por tanto, es necesario determinar si las diligencias señaladas, pueden considerarse suficientes para interrumpir la perención de modo que ésta no se hubiera operado para el 30 de julio de 1982.

A este respecto la Corte observa:

Al solicitarse la declaratoria de perención o al ir a declararla de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los jueces contencioso administrativos deben examinar la naturaleza y finalidad de los actos del procedimiento efectuados durante el lapso de un año que dicha Ley consagra, para precisar y determinar si sus efectos tienen o no la virtud de

impedir que se consolide la extinción de la instancia, según lo expresa el mencionado artículo 86.

Desde este orden de ideas, se observa que las actuaciones contenidas en las diligencias de fechas 27 y 28 de julio del apoderado actor, tienen la intención de activar la continuación del juicio antes que terminarlo, ya que en ellas se pide a la Corte se aboque al conocimiento del proceso para que decida la excepción, que según el citado apoderado aún resta por decidir, para lo cual incluso proveyó, en la actuación contenida en la diligencia de fecha 28 de julio de 1982, papel sellado. En consecuencia, en criterio de la Corte, tales actuaciones sí son suficientes para interrumpir la perención, por cuanto tienen la virtualidad de darle al proceso actividad, y por ello, se desestima el pedimento de perención hecho por el apoderado de la parte demandada, y así se declara.

b. *Desistimiento*

CPCA

15-3-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

El apoderado del actor, para poder "desistir" debe estar expresamente facultado.

El desistimiento consiste en un acto procesal voluntario, realizado por el legitimado activo de una determinada acción, por el cual produce la extinción de la relación procesal. Acto que puede efectuarlo tanto el titular de la acción como su apoderado; en caso de hacerlo éste último el Código de Procedimiento Civil en su artículo 55, le exige que detente facultad expresa para tal fin. En el caso de autos, se observa que el doctor Luis Torrealba Narváez, en su condición de apoderado general de las sociedades mercantiles "Inversiones Cupos C.A. e Inversiones Ronel C.A.", carácter establecido en los instrumentos poderes que marcados "A" y "B", corren a los folios 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del presente expediente, no le fue otorgada de manera expresa la facultad para poder desistir a nombre de sus representadas; por lo cual, el prenombrado doctor Luis Torrealba Narváez, carece de cualidad para desistir, y así lo declara esta Corte.

4. *Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción*

A. *Objeto del Recurso*

CPCA

10-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El contencioso-administrativo de plena jurisdicción se refiere a las acciones de condena o de prestación mero declarativas contra la Administración.

Por otro lado, respecto a lo aseverado por el Tribunal *a quo*, de que debe seguirse el trámite administrativo en el presente caso, y que en concreto, tal trámite corresponde al Ministro de la Secretaría de la Presidencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en concordancia con su artículo 40, ordinal 7º, la Corte observa:

En primer término, con la introducción de la demanda los interesados aspiran a obtener una condena de la Administración Pública Nacional, en concreto, de la Re-

pública, respecto al cumplimiento de lo ordenado en el Decreto N° 473 de 12-12-58, de que proceda, según el petitorio de la demanda, a expropiar la propiedad de los demandantes, o a indemnizarla, o a excluirla del área declarada Parque Nacional "El Avila". Es decir, pretenden obtener del órgano judicial una condena en el sentido indicado, por cuanto consideran lesionado su derecho de propiedad, y reclaman una satisfacción del mismo. Tal pretensión cabe perfectamente dentro del llamado contencioso administrativo de plena jurisdicción u ordinario, que no es otra cosa que las acciones de condena o de prestación, o mero declarativas, contra la Administración, y que en el caso de autos su objeto es el cumplimiento de obligaciones de hacer o de dar por parte de aquélla. Lo anterior es propio de la función judicial, porque requiere determinar la existencia y validez de las obligaciones reclamadas, e imponer su ejecución al demandado, para satisfacer así una pretensión del demandante. No se está requiriendo, en consecuencia, una actuación administrativa, como la que señala el Juez *a quo*, al referirse al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Central, que regula la forma de plantear al Consejo de Ministros por parte de éstos, un asunto cuando sea de la competencia de dos o más Ministerios, y de resolver las discrepancias que surjan entre aquellos por el Presidente; o como la de ejercer la Secretaría del Consejo de Ministros; o la de coordinar sus reuniones; o la de autorizar actas de dicho Consejo. Tal no es el objeto de la pretensión de los demandantes, ni el procedimiento a seguir por éstos, sino el de obtener mediante un verdadero proceso, una condena en contra de la Administración, para lo cual han acudido a la vía judicial después de cumplir con el ante-juicio administrativo por ante el Ministerio al cual corresponde la materia de los parques nacionales, como lo es el Ministerio de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo a la asignación de competencia que le reconoce el artículo 36 (ordinal 11º). De forma que la pretensión que constituye el objeto de la demanda, es un asunto cuyo conocimiento y decisión corresponde a la función judicial, la cual en esta materia, la Constitución en su artículo 206, atribuye a los Tribunales de lo contencioso administrativo, previsto en la Ley que los rige, o sea, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En concreto, en razón de su materia y cuantía, tal conocimiento y resolución, en primera instancia, forma parte de la competencia de los Juzgados Superiores Civiles, Mercantiles y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con los artículos 42 (ordinales 15º y 16º) y 182 (ordinal 2º) *ejusdem*, y específicamente, al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, por designación expresa del artículo 3º del Decreto N° 2.057 de fecha 08-03-77; y así se declara.

B. *Competencia respecto de acciones contra empresas del Estado*

CPCA

28-4-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte Primera asienta el criterio de que el conocimiento de las demandas interpuestas contra las empresas públicas cuyo capital no fuese aportado directamente por la República, corresponde a la competencia de los Tribunales Ordinarios. En el voto salvado se argumentan los criterios contrarios a esta jurisprudencia.

En relación con lo antes expuesto, esta Corte observa que de conformidad con el criterio sustentado por la mayoría de esta Corte que, ciñéndose a la doctrina asentada por la Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 20 de enero de 1983,

estimó que las demandas interpuestas contra las empresas cuyo capital no fuese aportado directamente por la República corresponde a la competencia de los tribunales ordinarios, declina el conocimiento del presente asunto en el Juzgado Sexto en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda a fin de que homologue, si lo estima procedente, el presente desistimiento ya que éste versa sobre la acción, por lo cual la incompetencia que recae sobre este organismo jurisdiccional le impide decidir valederamente la pretensión del solicitante.

Voto Salvado de los Magistrados Hildegard Rondón de Sansó y José Román Duque Corredor.

Los Magistrados que suscriben salvan su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por las siguientes razones:

1. La anterior decisión declinatoria de la competencia de esta Corte en el Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, interpretó la norma atributiva de la competencia que le otorga el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en un sentido restrictivo que estaba lejos de la intención del legislador.

2. En efecto, el artículo precedentemente citado señala que este organismo jurisdiccional es competente para conocer "De cualquier acción que se proponga contra la República o algún Instituto Autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de un millón de bolívares, pero no pasa de cinco millones de bolívares y su conocimiento no está atribuido por la Ley a otra autoridad". Como fuera ampliamente expuesto por los comentaristas e intérpretes de la ley citada, esta norma, (al igual que la contenida en el ordinal 15 del artículo 42 y la del ordinal 2º del artículo 182) tuvo como objetivo la ampliación del fuero especial que cubría a la República hacia las administraciones de la misma que fueran organizadas en forma descentralizada institucionalmente y a las que adquiriesen el carácter de empresas, las cuales, a pesar de dicho carácter continúan siendo controladas por los entes que las crearon para la realización de sus fines. Pensó así el legislador que si los tribunales contencioso-administrativos tenían competencia para conocer de las demandas que, en materia de jurisdicción civil se intentaban contra la República y los institutos autónomos, las mismas razones que determinaron tal fuero especial debía regir para sus empresas, las llamadas empresas públicas propiamente dichas, esto es, para aquellas en las cuales tales entes públicos tenían participación decisiva.

3. Esta Corte ha interpretado en la decisión de la cual se disiente que la competencia de esta Corte en el supuesto de las demandas que se indicaron, sólo existe cuando la empresa pública se presente constituida por el propio Estado, con los fondos que corresponden a la figura del fisco nacional y sobre la cual tenga una participación cuantitativamente mayoritaria.

4. La anterior interpretación acogida por los Magistrados de esta Corte, que se fundamenta en una sentencia de fecha 20 de enero de 1983 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que aparentemente resuelve el problema de la multiplicidad de competencias vigentes para conocer de una misma materia, sin embargo, en la realidad tiende a diversificar más esta situación. En efecto, con la aplicación del anterior criterio sólo las empresas públicas constituidas por el Estado o en el cual él mantenga una participación directa y mayoritaria estarán sometidas a la jurisdicción de los tribunales contencioso-administrativos; en cuanto que las constituidas por institutos autónomos o por otras empresas a las cuales podríamos denominar de segundo u ulterior grado, quedarían sujetas al régimen de la jurisdicción ordinaria. La desigualdad se hace evidente en los casos en los cuales la competencia según la cuantía corresponda a la Sala Político-Administrativa que conocerá de la demanda en única instancia, si se compara con la situación de las

mismas empresas estatales que, por no haber sido constituidas por el Estado directamente, podrán seguir la vía de las múltiples instancias incluso del recurso de casación. Esta situación no resultaría particularmente injusta si no se tratara del mismo tipo de intereses de la Nación que, por una razón meramente formal y cuantitativa se encuentran sometidos a un régimen totalmente diferente.

5. En relación con la última expresión utilizada se aprecia en efecto que el criterio en el cual se basa la decisión de la cual se disiente es en su motivación esencialmente cuantitativa, por cuanto interpreta que la "participación decisiva" que el Estado posee debe ser accionaria, abandonando así el criterio, a nuestro juicio más lógico, de que la misma ha de ser cualitativa, es decir, ha de tomar en cuenta el efectivo poder que el ente público ejerce sobre la empresa, su influencia o poder de dirección y de decisión.

6. Vinculado con el último punto señalado ha de observarse que, en el específico caso de CADAFE, la lectura del Acta Constitutiva-Estatutos de dicha empresa, nos revela que el órgano directivo de la misma está integrado por un Presidente y siete miembros principales, tres de los cuales son designados por el Ejecutivo Nacional y es entre ellos que habrá de elegirse el Presidente de dicha Junta Directiva (cláusula vigésima octava) lo cual revela que allí hay una "participación decisiva" del Poder Ejecutivo del Estado, que se refuerza con la cláusula trigésima primera que exige que la ausencia del Presidente sea suplida por el propio Ejecutivo Nacional. Si se analizan por otra parte los poderes de administración del órgano supremo de la empresa se observa que las decisiones fundamentales han de ser aprobadas por el Ejecutivo Nacional, tal es el caso de la letra f), de la Cláusula 38 que indica que la aprobación del Ministro de Fomento será el acto que homologue la decisión de la Junta de suscribir contratos cuando los mismos excedan una cierta suma (Veinte millones de bolívares) (Bs. 20.000.000,00).

7. Resulta indudable a juicio de quienes disienten de que con el simple criterio cuantitativo, es decir con la determinación del monto aportado por el Estado en la formación del capital social no se obtiene una fórmula que se ajuste en todo caso y en todos los casos a la exigencia legal de que el Estado tenga en la empresa "participación decisiva", sino que para determinar tal requisito sería necesario analizar en cada supuesto concreto la estructura de la empresa. Ahora bien, si se atiende a lo anterior, resulta indudable, igualmente que, trazar una línea divisoria, como ha sido hecho, entre las empresas cuyo capital social está integrado por fondos directamente provenientes del Estado y las que lo derivan indirectamente, no cumple con la exigencia de la norma, porque lo que el legislador quiso no fue simplemente que el capital fuese mayoritario (porque así lo habría señalado) sino que la "participación", esto es la gestión, la influencia directiva, la administración de la empresa fuese decisivamente determinada por el Estado.

8. Ahora bien, si se acoge el criterio cualitativo que, a nuestro ver es mucho más importante que el cuantitativo la labor del juez en cada caso sería compleja y lenta, definiéndose la competencia, elemento esencial de la relación procesal, sólo en forma tardía.

9. Ante el riesgo que la última afirmación conlleva y que implica una violación del principio de economía procesal, quienes disienten estiman que debería continuar manteniéndose la interpretación literal del artículo que atribuye la competencia a los tribunales contencioso-administrativos para conocer de las demandas contra las empresas públicas, entendiéndose por tales a las que crean y tutelan los entes públicos tanto territoriales como institucionales, poseyendo sobre ellas una participación determinante hasta tanto no se produzca una reforma de la ley que, evaluando el sistema establecido, determine las ventajas y desventajas de su mantenimiento. Por el contrario, una interpretación como la que se objeta, no sólo plantea las desventajas que se

asomaron precedentemente sino que se enfrenta con la doctrina que ha venido estableciendo al efecto la propia Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil.

5. *Recurso Contencioso-Fiscal*

CSJ-SPA (57)

12-4-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta sin asistencia de abogado ocasiona la reposición de la causa.

El de autos es un problema jurídico que ha sido considerado en recientes fallos de la Corte, cuya jurisprudencia ratifica en la presente oportunidad. Tal y como se hizo entonces reitera en esta ocasión la Corte su criterio de que la interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de 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, tal como lo preceptúa el artículo 4º de la Ley de Abogado, "transcrito... parcialmente...", afirma el apelante, por la recurrida. Aclarando la aparente contradicción entre esta última norma y el artículo 134 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, ha establecido esta misma Sala que la segunda (artículo 134 de la Ley de Impuesto sobre la Renta) se refiere a la legitimación activa del recurrente, al interés legítimo, directo y personal que debe exhibir el accionante en el caso específico del recurso contra un acto administrativo de efectos particulares, en tanto que la primera —artículo 4º de la Ley de Abogados— establece una condición adjetiva de validez para el acto en que se materializa el recurso. La legitimación activa es, en suma, una cualidad inherente a la persona del recurrente; la representación por abogado pasa a convertirse, en cambio, en una condición o requisito del procedimiento destinado a que el acto se produzca.

Ha expresado igualmente esta Sala que la condición que establece la Ley de Abogados vigente (artículo 4º) cuyo incumplimiento genera, por imperativo de la misma, la nulidad de lo actuado, se extiende tanto a las personas naturales como a las jurídicas, sin distinguir cuando se actúa por sí mismo o en 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, habría igualmente que concluir en que la Ley de Abogados tampoco puede regir para el proceso civil, ya que el Código de Procedimiento Civil dispone, en su artículo 3º, que las partes pueden gestionar por sí mismas o por medio de apoderados.

Con fundamento en estas razones de derecho la Corte reiteradamente ha declarado nulo el acto de interposición del recurso contencioso fiscal en materia de impuesto sobre la renta cuando aquél se produce sin la asistencia de un profesional del derecho, y, por la presente decisión, ratifica una vez más dicha jurisprudencia:

1. En el caso concreto el escrito contentivo del recurso contencioso-fiscal fue presentado y firmado por el ciudadano Carlos Grippa Apolinar, quien no es abogado ni se hizo asistir para ese acto de un profesional del derecho, como lo exige la legislación especial sobre la materia y ha sido esclarecido por la jurisprudencia de esta Corte, por lo cual procede declarar en el de autos la nulidad del acto procesal de la interposición del recurso contencioso-fiscal, como en efecto así se declara.

2. Sin embargo, el artículo 4º de la Ley de Abogados no sanciona con la inadmisibilidad de la acción o recurso intentado sin la asistencia de un profesional del derecho. En efecto, dicho artículo 4º textualmente reza:

“... 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 negare 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...”.

3. En el presente caso el recurso contencioso-fiscal fue intentado por el contribuyente sin asistencia de abogado. El juez *a quo* ha debido requerir del propio interesado la intervención de aquél, tal como lo precisa el artículo anteriormente transcrito, y, en caso de negativa por parte del actor, ha debido el juez proceder a designar el mencionado profesional del derecho. Al no haberse ajustado al procedimiento por la Ley establecido fue quebrantada la transcrita norma, y tramitado el juicio a pesar de esta ilegalidad; pero no ha debido ser desechado el recurso contencioso-fiscal. Lo procedente era la reposición del juicio a fin de que se cumpliera con las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados, y así se declara.

CSJ-SPA (46)

17-3-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La falta de representante legal en el acto de interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta, ocasiona la nulidad de lo actuado; pudiendo ser subsanada posteriormente dicha falta con la designación del representante legal por parte del Juez de la causa o por el propio recurrente.

Es este un problema jurídico que ha sido considerado en numerosos fallos de esta Sala, cuya jurisprudencia ratifica en la presente oportunidad, y por lo 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 perceptúa 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 de 1966, 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 ilegalidad 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.

Sin embargo, es necesario advertir que el artículo 4º de la Ley de Abogados no pena con la inadmisibilidad de 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 negare 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, si bien es cierto que el recurso contencioso-fiscal fue interpuesto por la contribuyente sin la debida asistencia de un profesional del derecho, lo cual, conforme a la jurisprudencia antes citada, daría lugar a la nulidad de todo lo actuado, no habiendo la Oficina fiscal instruido a la recurrente, como era su deber, acerca de esta obligación, no es menos cierto y evidente, que a los efectos de comparecer a juicio ante el Tribunal y realizar los actos procesales subsiguientes, la contribuyente constituyó apoderado judicial, en cuya persona se realizó la notificación ordenada por el Tribunal, para dar impulso al proceso, el cual se había paralizado luego del acto inicial de la interposición del recurso, al dejar la Administración Fiscal transcurrir, con creces, el lapso reglamentario establecido a los fines del envío del expediente al órgano jurisdiccional.

En efecto, la interposición del recurso tuvo lugar el día 21-7-77, habiendo permanecido en la Administración por espacio de 644 días, lapso que excede al reglamentario para su remisión al Tribunal, hecho que ocurrió el día 4-3-80, dándole entrada el Tribunal en la Audiencia del 5 del mismo mes y año. La boleta de notificación de que la causa ha quedado abierta a pruebas fue firmada por el apoderado de la contribuyente abogado Dr. Manuel López Núñez, el 27-3-80 y consignada por el Alguacil el 8-4-80. En la Audiencia del 9-4-80, el mencionado representante de la contribuyente consignó, para ser agregado a los autos, el poder que la contribuyente Morella Pacheco de Pietri, le otorgara según documento autenticado ante la Notaría Pública Décimo Tercera, el 10 de abril de 1978 (folios 123, 124 y 125 del expediente). Al acto de Informes celebrado el 18-6-80, concurrió el representante legal de la recurrente y la apelación y el acto de Informes ante esta Sala fue suscrito por el mencionado apoderado.

En la doctrina y jurisprudencia se admite que, para que un acto procesal pueda ser declarado nulo, no basta que adolezca de un vicio sustancial que le impida alcanzar su finalidad, sino que es necesario, además, que tal nulidad no haya sido o no haya podido ser convalidada o subsanada, según el caso, por medios autorizados o contemplados por la ley. En base a ello, es forzoso asentar que, en el caso concreto de autos, nada impide la subsanación oportuna del error cometido inicialmente por la recurrente en el acto de interposición del recurso contencioso-fiscal, y no reconocerlo así equivaldría a desconocer el alcance y finalidad de la disposición contenida en el

citado artículo 4º de la Ley de Abogados, que prevé la posibilidad de enmendar la falta de asistencia de abogado, cuando faculta al juez para hacer la designación en el caso de que la parte sea remisa. Nada obsta entonces, como ocurrió en el caso de autos, cuando la recurrente, no siendo parte remisa, procede voluntariamente a llenar ese requisito impuesto por la Ley de Abogados.

Aprécia así la Sala que, al constituir la contribuyente, apoderado judicial antes de la oportunidad de reiniciarse el proceso ante el Tribunal de la recurrida con la notificación de las partes, habiéndose producido la notificación de la contribuyente por intermedio de ese apoderado que actuó en toda la etapa procesal, en cada uno de sus actos, se dio cumplimiento a la comentada norma de la Ley de Abogados, no procediendo en este caso, la declaratoria de nulidad en los términos solicitados por la representación fiscal ni tampoco la reposición de la causa al estado de que el Tribunal *a quo*, designe un abogado, a fin de dar cumplimiento a las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados, pues la finalidad perseguida por éste, ha sido satisfecha con la designación voluntaria hecha por la recurrente, de un profesional del derecho para su representación y asistencia en juicio.

VI. EXPROPIACION

1. Expropiación general

A. Legitimación

CSJ-SPA (26)

24-2-83

Presidente Ponente: René De Sola

No todos los comparecientes en el juicio de expropiación y que se hagan parte en el mismo tienen la legitimación pasiva para cumplir las diversas etapas del juicio.

El procedimiento contencioso de expropiación se rige en Venezuela por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social cuyas normas están destinadas a obtener, en el plazo más breve posible, la adquisición por parte de la República, los Estados, Municipios o Institutos Autónomos la propiedad de un inmueble, previo el pago de la justa indemnización que corresponda a sus dueños.

Legitimado activo en el proceso es el ente expropiante, y legitimado pasivo, el propietario o propietarios de los bienes objeto de la expropiación.

De acuerdo con el artículo 3º de la citada Ley, antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios. Así queda obligado el ente expropiante a realizar una previa investigación para la determinación de quienes tienen el carácter de propietarios, de modo que, si se llegare a tal arreglo, se proceda a otorgársele el respectivo título de propiedad.

Sobre la base de dicha investigación, en el caso de no llegarse a un arreglo amigable, el ente expropiante indicará en la solicitud con que se inicia el proceso, "el nombre y apellido del propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios si fueren conocidos" (Artículo 20 *ejusdem*).

Si a la solicitud no hubieran sido acompañados todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes del inmueble que se pretende expropiar, la autoridad judicial lo solicitará de la Oficina de Registro respectiva (Artículo 21 *ejusdem*).

Conforme a los datos suministrados por el Registro, el Tribunal emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar (Artículo 22 *ejusdem*).

El objeto de dicha convocatoria no es otro que el de enterar a todos cuantos puedan tener algún interés en el inmueble para que hagan valer sus derechos en la oportunidad legal según la diversa condición que posean.

Ahora bien como acertadamente observó el Juez *a quo*, no todo compareciente adquiere la legitimación pasiva de expropiado, ya que ésta sólo corresponde a quien de una manera fehaciente pruebe su condición de propietario del inmueble objeto de la expropiación.

Los demás comparecientes tendrán indiscutiblemente la condición de parte en el proceso judicial, pero no la legitimación pasiva necesaria para que ellos cumplan y con ellos se cumplan las demás etapas del juicio expropiatorio.

A algunos de tales comparecientes sólo les está permitido alegar sus respectivos derechos en el acto de la contestación de la solicitud, derechos que únicamente podrán hacer valer sobre la indemnización, después de dictada la sentencia definitiva. No podrán, en cambio, oponerse a la solicitud, ya que tal facultad corresponde exclusivamente al propietario y al que tenga un derecho real sobre el inmueble. Si bien éste también está calificado para hacer oposición por los mismos motivos que podría alegar el propietario, no tiene la legitimación pasiva necesaria para intervenir en todas las demás etapas del procedimiento, como son, entre otras, las del avenimiento y del justiprecio, a que se refieren las disposiciones del Título IV de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Conforme a las anteriores consideraciones, es necesario concluir que si no puede negarse el carácter de partes en el sentido procesal a todos los comparecientes en el juicio, desde el punto de vista del derecho material sólo son partes legítimas el ente expropiante y el propietario del inmueble objeto de la expropiación.

Es obvio que la identificación del legitimado activo no presenta ninguna dificultad. Se trata de la entidad solicitante de la expropiación. No ocurre lo mismo respecto al legitimado pasivo, ya que muchas veces al iniciarse el proceso es posible que se desconozca la verdadera identidad de aquél.

Sin embargo, en la mayoría de los casos y precisamente por la necesidad de procurar un arreglo amigable, el ente expropiante realiza todas las investigaciones necesarias para la determinación de los dueños del inmueble objeto de la expropiación. Entonces el propio legitimado activo se adelanta a señalar quién será su contraparte en el proceso; esto es, el propietario del inmueble, y que ordinariamente será la única persona con quien habrá de enfrentarse en las distintas etapas del proceso.

Cuando el ente expropiante ha identificado en su solicitud a la persona del propietario (legitimado pasivo), y los datos suministrados por el Registrador, a petición de la autoridad judicial, vienen a corroborar dicho señalamiento, ya no podría el ente expropiante negar el carácter de contraparte legítima a quien fuere así llamado al proceso.

Distinta es la situación para cualquier otra persona que pretenda ser propietario de todo o parte del inmueble objeto de la expropiación y que no haya sido reconocida como tal por el ente expropiante. Una interpretación concatenada de las disposiciones del Título III de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece la necesidad de que quien pretenda hacer oposición o bien arrogarse el carácter de legitimado pasivo en el proceso, tiene que aducir la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación (Artículo 26 *ejusdem*).

Es lógico, por consiguiente, que quien pretenda ser reconocido como legitimado pasivo en un proceso de expropiación deba comprobar de una manera fehaciente dos elementos fundamentales: 1) su condición de legítimo propietario de determinado

inmueble, y 2) la absoluta identidad de dicho inmueble con el que es objeto de la expropiación.

Esta pretensión debe hacerla valer frente al ente expropiante, y en ningún caso frente a otras personas que pretendan igualmente tener derechos de propiedad sobre el inmueble objeto de la expropiación, ya que problemas de esta última naturaleza son extraños al ámbito del contencioso de expropiación y su dilucidación corresponde a los tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria.

El Juez de la expropiación está facultado para apreciar exclusivamente las pruebas destinadas a determinar la legitimación pasiva de quienes se pretendan propietarios del inmueble objeto de la expropiación.

Para decidir los problemas de propiedad que se plantean entre diversos comparecientes, la ley establece las acciones y los procedimientos que deben intentarse y seguirse, y por ser materia de orden público, las normas correspondientes no pueden renunciarse ni relajarse, ni aún con el consentimiento de las partes, sin incurrirse en un manifiesto vicio de ilegalidad.

2.—Dada la referida naturaleza del proceso de expropiación, el reconocimiento de la legitimación pasiva de algún compareciente tiene que estar sujeto a muy estrictos límites y requisitos, a fin de impedir que sea invadido el fuero que corresponde a los Tribunales ordinarios en materia de propiedad. Supuesto que se daría en el caso de que el Juez de la expropiación pretendiera resolver los conflictos de propiedad que suscitare algún compareciente, mediante la confrontación de títulos o apreciación de pruebas encaminadas a demostrar hechos de posesión o la prescripción del derecho de propiedad.

Como lo ha asentado este Supremo Tribunal en anterior ocasión y lo ha ratificado posteriormente en diversas decisiones, "la ley faculta al Juez para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio solamente para determinar si admite o no a esa persona como oponente; pues para ello, quien pretende ese carácter, debe aducir las pruebas del derecho de propiedad o de otro derecho real sobre la cosa, prueba que tendrá que ser fundamentalmente documental, ser examinada por el Tribunal y admitida como fehaciente". (Ver, entre otras, sentencia de esta Sala Político-Administrativa de 26 de abril de 1965).

Por ello el oponente o cualquier otro compareciente que pretenda ser reconocido como legitimado pasivo, está obligado a presentar prueba documental amplia, precisa y contundente, que sea capaz de producir en el ánimo del Juez la convicción de la certeza del derecho aducido.

Aunque el legislador no se haya referido expresamente a prueba documental, tratándose de derechos sobre un inmueble, ninguna otra podría ser admisible dentro del procedimiento sumario de un juicio de expropiación y a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.920 y 1.924 del Código Civil.

Examen de los alegatos de pruebas de los recurrentes

1.—Para el examen de los alegatos y pruebas de los recurrentes, es necesario partir de las conclusiones fundamentales que se derivan de las anteriores consideraciones y que se resumen así:

a) La comparecencia de una persona a darse por citada en el juicio de expropiación como consecuencia de la aplicación de los artículos 21 y 22 de la Ley de la materia, sólo la convierte en parte en el sentido procesal o formal:

b) Sólo tiene la condición de parte en sentido material o de legitimado pasivo, quien haya sido señalado como propietario en la respectiva solicitud y quienes sean igualmente reconocidos como tales por el Juez de la expropiación;

c) A los efectos y reconocimiento de la legitimación pasiva de un compareciente, éste debe presentar prueba documental fehaciente que lleve al ánimo del Juez

la convicción acerca de la certeza de sus derechos de propiedad sobre la cosa objeto de la expropiación; y

d) El Juez de la expropiación no es competente para dirimir conflicto alguno de propiedad entre los diversos comparecientes.

2.—La lectura de los respectivos escritos de formalización de los apelantes, evidencia que todos ellos están de acuerdo en que el Juez de la expropiación no es competente para profundizar y pronunciarse en la sentencia acerca de cuestiones de propiedad que corresponden a los Tribunales ordinarios, y que aquél sólo está facultado para examinar las pruebas aducidas por los comparecientes a los fines del reconocimiento de su cualidad de legitimados pasivos.

Así las cosas, la cuestión previa que le corresponde decidir a esta Sala queda circunscrita a determinar si los recurrentes han aducido pruebas idóneas que permitan sean declarados legitimados pasivos —o expropiados, de acuerdo con la terminología empleada por el Juez *a quo*—, lo que es condición previa para que pueda entrarse a considerar cualesquiera otros de sus alegatos actuales o futuros en lo que se refiera a la materia propia de la expropiación (oposición, avenimiento, justiprecio, pago).

B. Ocupación previa

CSJ-SPA (61)

14-4-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Determinado el avalúo por la comisión al solo fin de la ocupación previa, si el expropiante lejos de consignarlo, lo protesta o rechaza, ningún efecto puede tener la aceptación de ese precio, manifestada por los expropiados, ni su pretensión de que tal aceptación pueda poner fin al procedimiento.

Reiterada y pacífica jurisprudencia de esta Corte ha sostenido —con fundamento implícito en lo expuesto—, la impugnabilidad del avalúo provisional, y aun cuando en la totalidad o en la gran mayoría de sus decisiones quien ha promovido la impugnación ha sido la expropiada, en nada modifica la justeza y seriedad de los razonamientos de la Corte el hecho de que la inusitada ocurrencia provenga de la propia demandante solicitante de la ocupación.

Debe repetirse y dejarse esclarecido y confirmado que si el avalúo de la comisión se ha declarado inimpugnable y en consecuencia firme, tales declaraciones y firmeza lo son en la medida y en el sentido en que esa fijación sirve y es legalmente apta para obtener la medida de ocupación previa solicitada, cuya ejecución sólo dependerá ahora de que la respectiva suma sea consignada en el Tribunal por la expropiante. Ella es, por lo mismo, independiente del precio final, el cual deberá obtenerse por experticia después de la sentencia que declare la expropiación, si antes no ha ocurrido un avenimiento sobre el precio. Por consecuencia, determinado por la Comisión al sólo fin de obtener la ocupación, si el expropiante lejos de consignarlo, lo protesta o rechaza, ningún efecto puede tener la aceptación de ese precio, manifestada por los expropiados, ni su pretensión de que tal aceptación pueda poner fin al procedimiento y así se decide.

Por ello bastaría al expropiante protestatario manifestar en autos que rechaza o se opone al justiprecio resultante del avalúo —no ofrecido por él— con el fin de evitar que la expropiada pueda aceptarlo y pretenda por ese medio la recepción del monto justipreciado y la cesación del procedimiento.

La función del juez quedaría limitada en caso de que tal pretensión ocurriera a decidir el solo punto de la validez o no de la aceptación sin revisar todo el proceso de formación y presentación del informe de los peritos.

Desde un punto de vista diferente, se observa: los apoderados de ambas partes han centrado sus alegaciones en la cuestión del fondo del informe pericial. La expropiante ha impugnado el avalúo, —destinado únicamente a llenar un requisito exigido para la procedencia de la ocupación previa—, como si se tratara del justiprecio que sigue a la sentencia declaratoria de la expropiación, cuya impugnación sí ha admitido procedente la jurisprudencia de la Corte. Por su parte la expropiada ha hecho una manifestación expresa de admisión del monto fijado en el avalúo, y pretendido además asimilar el resultado del informe de la Comisión de Avalúo producido en este juicio, al que se contempla en los artículos 15 y 16 de la citada Ley de Expropiación, que en esos casos, sí equivale al precio final de la cosa y es inapelable. Pero en ellos se analiza, contempla y reglamenta extensamente una situación diferente de la actual, como es la referente a la plusvalía de los inmuebles —ocurrente y apreciable en ciertos procesos de expropiación—, ajena al presente caso y ausente dentro del actual procedimiento. La única semejanza entre el avalúo procedente en la incidencia actual de ocupación y el que se analiza y organiza en los artículos 15 y 16 que acaban de citarse, se refiere al encargo, que debe ser cometido en unos y otros casos a una Comisión de Avalúo cuya integración y modo de designación se establece en el último de dichos artículos.

C. Avalúo

a. Contenido

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el procedimiento expropiatorio la no mención en el Informe Pericial de las observaciones de las partes, o su no consideración por los expertos, no constituyen por sí mismas motivos de ilegalidad del avalúo.

Alega el impugnante como motivo o fundamento para impugnar el informe de avalúo presentado por los expertos, en que éstos no tomaron en cuenta sus invocaciones y observaciones. A este respecto, la Corte observa:

Según la pauta el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil, las partes pueden hacer las observaciones que crean convenientes a los expertos, pero de esto no se deduce que los peritos están obligados a acceder a tales observaciones, y tampoco que están obligados a hacer mención de ellas en el informe pericial. De manera, que si bien las partes tienen derecho a observar a los peritos determinadas circunstancias de hecho y de derecho, sin embargo, su no consideración por parte de aquellos no da lugar a la nulidad del informe de avalúo, sino cuando tales observaciones se refieran a formalidades o requisitos exigidos por la ley, y ello a través del correspondiente recurso de impugnación. En consecuencia, la no mención en el informe pericial de las observaciones del expropiado, o su no consideración por los expertos, no constituyen por sí mismas motivos de ilegalidad del avalúo, y así se declara.

b. *Motivación*

CPCA

22-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los peritos están obligados a justificar debidamente la imposibilidad de utilizar el valor fiscal como un factor de tasación, no pudiendo aceptarse el señalamiento genuino de que no existe dicho valor como cumplimiento de dicha obligación.

Habida cuenta de lo anterior, definidos han sido los límites de la controversia, corresponde a esta Corte revisar el fundamento en que basa su impugnación la República para solicitar la nulidad del avalúo realizado por los expertos que fueron designados mediante el arreglo amigable. A este respecto, la República alegó que los peritos al analizar el valor fiscal del inmueble, desecharon este factor de ponderación porque no les fue posible encontrar ningún recaudo cercano a la fecha del Decreto, y que esta afirmación además de ambigua, constituye una apreciación eminentemente subjetiva para desestimar dicho factor. Además, agregó la representación de la República, que el valor fiscal del inmueble sí existe en razón de que la Administración de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal, avaluó dicho inmueble, en una fecha muy cercana al Decreto de Expropiación, es decir, en el año 1973. Por esta razón, la República aduce la ilegalidad del justiprecio, por violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y, solicitó la realización de un nuevo avalúo en donde se tenga en cuenta para fijar la indemnización el valor fiscal asignado al inmueble expropiado.

Dentro de este orden de ideas, se observa, que la determinación del precio en materia expropiatoria, está totalmente reglada por las disposiciones legales, sin que quepa a las partes, los expertos y a los Tribunales competentes, desconocer el régimen normativo preestablecido, y específicamente los rubros que deben ser objeto de evaluación, así como los factores de tasación. Uno de esos factores lo constituye el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.

En materia expropiatoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la fijación de la indemnización se hace mediante una experticia de carácter técnico económico, la cual como tal experticia queda sujeta a las normas que con relación a dicha prueba se contemplan en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, conforme incluso lo advierte el ya citado artículo 33. Una de las formalidades esenciales en la experticia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.425 del Código Civil, es el de su motivación, hasta el punto que su inobservancia le quita validez y eficacia.

En el caso de autos, los expertos en su informe de avalúo, en lo referente al avalúo fiscal declarado o aceptado por el propietario expresaron lo siguiente: "La Comisión de expertos analizó este aparte, pero no le fue posible encontrar ningún recaudo cercano a la fecha del Decreto que nos permitiera usarlo para fijar el precio del inmueble a expropiar", y concluyeron que la única manera viable y adecuada para valuar el inmueble expropiado es el de compararlo con otros inmuebles, cuyas operaciones de compra-venta hayan sido realizadas dentro del lapso de 12 meses anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación. Es decir, que sólo acogieron el valor comercial o el de la plaza para definir el precio de la expropiación.

Observa la Corte, que el requisito de la motivación exigida en el artículo 1.425 del Código Civil, impone a los expertos la obligación de justificar debidamente la imposibilidad de utilizar el valor fiscal como un factor de tasación, sin que pueda aceptarse que se cumple esa obligación con el señalamiento genérico de que no existe

dicho valor. La interpretación más adecuada permite afirmar que los peritos deben indicar qué gestiones o labores realizaron para concluir en la inexistencia del valor fiscal, o en su inidoneidad.

En el caso presente, además de la inmotivación en que incurrieron los expertos al no explicar por qué les fue imposible encontrar el valor fiscal declarado o aceptado por el propietario, próximo a la fecha del Decreto de Expropiación, ocurre, que conforme aparece a los folios 130 y 159, el último avalúo a los fines de los impuestos municipales, de Bs. 241.786,00, es de fecha 27-06-73, de acuerdo a la constancia expedida por el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, y según el Oficio N° 1.766 de 14-10-82 emanado de la Oficina Municipal de Catastro, que esta Corte aprecia por su valor probatorio por emanar de funcionarios competentes. De allí que, en verdad, sí existía un avalúo fiscal del inmueble que los expertos han debido considerar, para luego juzgar si resulta procedente tenerlo en cuenta en la fijación del precio definitivo del inmueble expropiado. Esta consideración, y el juicio que sobre tal avalúo fiscal han debido emitir los expertos, no constan en el justiprecio, de allí que éste resulta violatorio del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y por tanto adolece de ilegalidad, y carece de validez y eficacia, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1.425 del Código Civil, y 480 del Código de Procedimiento Civil, respectivamente.

En virtud de toda la motivación anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la impugnación presentada por la República en contra del avalúo realizado en el arreglo amigable celebrado con la Sucesión de Rodolfo Wallis en fecha 25 de febrero de 1980, y en consecuencia anula dicho avalúo, y dispone de conformidad con lo establecido en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, que esta Corte, oyendo previamente a dos peritos elegidos por el Juzgado de Sustanciación, decida sobre lo reclamado, es decir, sobre la consideración o no del valor fiscal a los fines de fijar definitivamente el monto de la indemnización.

c. Oportunidad

CPCA

12-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El término para la presentación del avalúo es prorrogable, por tanto, la experticia presentada fuera de él no resulta anulable o ineficaz por extemporánea.

Según el apoderado del expropiado, el avalúo realizado por los expertos debe anularse por ilegal, en razón de ser extemporáneo, por haber sido presentado sin que la Corte hubiera fijado término para su consignación. A este respecto, la Corte observa:

Es cierto que el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al justiprecio en materia expropiatoria por mandato del artículo 33 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece que el Juez en el acto de la aceptación y juramento de los expertos consultará a cada uno de éstos sobre el tiempo que necesitan para desempeñar el encargo que les ha sido encomendado; y luego lo debe fijar, sin exceder en ningún caso de treinta días, más el de distancia de ida vuelta. Este término concedido por el Tribunal puede ser prorrogado por el mismo Juez, a instancia de los expertos conjuntamente, siempre que se solicite su prórroga antes del vencimiento del término inicial, y que la solicitud de prórroga

aparezca justificada por motivos racionales no imputables a los peritos tal como lo ha venido aceptando pacíficamente la jurisprudencia nacional.

No obstante el texto del artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, anteriormente señalado, el término fijado para la presentación del avalúo, por su naturaleza y por su carácter instrumental, no es un término de caducidad, dado que es un lapso para los expertos y no para las partes, para que éstos ejerzan algún recurso o defensa, y sólo pretende darle funcionalidad a la experticia avaluatoria, conforme al principio de celeridad procesal que caracteriza los juicios expropiatorios. En virtud de su naturaleza operativa e instrumental, el término referido es perfectamente prorrogable, y aún más, la experticia presentada fuera de él no resulta anulable o ineficaz por extemporánea. Ello es tan cierto, que en el caso de que los expertos no cumplieren con el encargo de presentar el justiprecio dentro del lapso fijado por el Tribunal, sólo hay lugar a la imposición de multas a los peritos, que sin causa legítima hayan incumplido, y al resarcimiento por parte de aquellos de los perjuicios que hubieren causado, todo ello según se prevé en el artículo 336, primer aparte del Código de Procedimiento Civil. Incluso, de acuerdo a este mismo artículo, y en concreto en su último aparte, en caso de falta absoluta de alguno de los expertos sólo hay lugar al nombramiento de otros expertos, y al señalamiento de un nuevo lapso, cuestión que también ocurre en los demás casos de faltas de los expertos. Lo señalado conforma la virtualidad y naturaleza simplemente instrumental y operativa del término fijado por el Tribunal para la presentación de las experticias, lo cual le quita la índole de lapso fatal e improrrogable, propio de los términos de caducidad.

Por tanto, aunque no se hubiera fijado previamente por la Corte lapso alguno para la presentación del informe de avalúo por parte de los expertos, tal circunstancia no vicia de ilegalidad el justiprecio, por no tratarse de un lapso de caducidad sino funcional, y siendo que los peritos cumplieron con su cometido de consignar las resultas de su informe dentro del lapso que ellos mismos consideraron pertinente, sin que con ello se hubieran perjudicado las partes, se desecha este motivo de impugnación del justiprecio, y así se declara.

d. *Facultades del juez*

CSJ-SPA (24)

22-2-82

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En el procedimiento expropiatorio los Jueces no están obligados a seguir el dictamen de los expertos referente al avalúo si su convicción se opone a ello.

Con carácter evidentemente subsidiario del formulado en el sentido de que se procediera al nombramiento de nuevos expertos —ya desestimado por la Corte—, solicita la recurrente en el escrito de 8-12-81 lo siguiente: “En todo caso pido la aplicación del artículo 1426 del Código Civil dadas las circunstancias concurrentes en el caso”.

Como puede observarse constituye ese pedimento formulado a la Sala, una coincidencia parcial de la recurrente con lo también decidido en el auto apelado, cuando allí se considera que la apreciación de los resultados de la experticia de autos corresponde a la Sala, a cuyos efectos pasó a ésta el expediente. Y en efecto se observa que el texto citado por la impugnante establece: “Si los Tribunales no encontraren en el dictamen de los expertos la claridad suficiente, podrán ordenar de oficio nueva experticia por uno o más expertos, que también nombrarán de oficio, siempre en

número impar, los cuales podrán pedir a los anteriores expertos las noticias que juzguen convenientes"; todo lo cual revela —también a juicio de la Sala— las amplias facultades discrecionales que en la materia tiene el juzgador, confirmadas por el artículo subsiguiente que textualmente expresa: "Los jueces no están obligados a seguir el dictamen de los expertos si su convicción se opone a ello".

e. *Impugnación*

CPCA

14-4-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, la impugnación de los avalúos expropiatorios tiene por objeto obtener su declaratoria de nulidad, porque se hayan dejado de llenar requisitos esenciales a su validez, o porque se haya incurrido en error, o haya habido parcialidad manifiesta y comprobada de los expertos. Y ello, por aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 480 del Código de Procedimiento Civil. En el presente caso, el impugnante alega la ilegalidad del justiprecio, por cuanto a su juicio, los expertos no tomaron en cuenta el valor al cual se han vendido otros inmuebles semejantes, es decir, que no dieron cumplimiento al artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que establece como elemento obligatorio de los avalúos, los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. Además, señaló el impugnante que los peritos no apreciaron la pérdida, que según él, le significa la expropiación en su producción agrícola, en razón de que su terreno estaba dedicado a la siembra de maíz.

D. *Reconversión en la Expropiación*

CSJ-SPA (71)

28-4-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La "reconversión" es inadmisibile en los juicios de expropiación.

El juicio de expropiación es un procedimiento que, en forma excepcional, afecta el derecho de propiedad. Tal como lo dijera esta Sala en sentencia de *24 de febrero de 1965*: "De acuerdo a las disposiciones señaladas, la expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación. Es, pues, la expropiación, un instituto de derecho público, es decir, regulado esencialmente por el derecho público. Y, a este respecto, la propia doctrina advierte que, la circunstancia de que la expropiación tenga por objeto la adquisición de un bien de propiedad privada, no significa que la institución se regule por las normas del derecho privado". Reitera en esta oportunidad la Sala tales conceptos. El procedimiento de expropiación establece taxativamente cuáles son las defensas que pueden aducir quienes participen en una u otra forma en el proceso. En sentencia del 11 de marzo de 1976 en juicio de expropiación intentado por el Instituto Agrario Nacional contra P. Jiménez la Sala estableció: "Es oportuno formular ciertas consideraciones e insistir que en

atención a las características del procedimiento expropiatorio no son admisibles en éste ninguna clase de recursos, ya sean reales o posesorios, tendientes a enervar, paralizar o a obstaculizar el procedimiento expropiatorio". Por eso, ya en sentencia dictada el 10 de agosto de 1977, en un juicio de expropiación intentado por la Nación, esta Sala se pronunció por la inadmisibilidad de la reconvención en los juicios de expropiación y afirmó lo siguiente: "El Código de Procedimiento Civil en su artículo 267 expresa: "El Juez, a solicitud de parte y aún de oficio, declarará inadmisibile la reconvención si esta versare sobre asuntos o puntos para cuyo conocimiento carezca de jurisdicción por razón de la materia, o sobre materia cuyo procedimiento sea incompatible con el juicio ordinario". Conforme a los términos de la disposición transcrita, es evidente que sólo en el juicio ordinario podrá ser propuesta la reconvención, requiriéndose además para ello que el procedimiento a seguir con ocasión de las reclamaciones que originan la mutua petición, no sea incompatible con el juicio ordinario...".

En esta oportunidad la Sala reitera el criterio sostenido en el fallo citado, pues la reconvención es verdaderamente inadmisibile en los juicios de expropiación que siguen un procedimiento especialísimo a cuyas pautas deben sujetarse quienes en él intervienen. Debe evitarse en los juicios de expropiación el insertar cualquier incidente tendente a enervarlo, paralizarlo u obstaculizarlo. Consecuente con este criterio ha sido la doctrina de esta Sala, la cual, en sentencia de 21 de enero de 1963, estableció que el juicio de expropiación no permite la demanda de tercería. La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social se corresponde con los altos fines del Estado y si bien el derecho de propiedad está garantizado por la Constitución, según el artículo 99 de la misma, ésta estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general, lo que se ratifica por lo dispuesto en el artículo 101 *ejusdem* de que sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, siempre desde luego, que se cumplan los requisitos legales pertinentes para la procedencia de la expropiación.

2. Expropiación Agraria

CPCA

5-4-83

Magistrado Ponente: Anibal Rueda

El Procurador Agrario con jurisdicción en el lugar donde se encuentra ubicado el predio rural respectivo, es el competente para expedir el certificado provisional de Amparo Agrario.

La Corte observa:

La competencia del órgano para producir el acto administrativo es una de las cuestiones fundamentales que afectan o reafirman la existencia del acto. Es lo que permite la seguridad jurídica administrativa, la que evita la anarquía y confusión, y ello en virtud de que por la competencia se puede determinar la diferencia de capacidad entre los distintos órganos que conforman la administración. Es la que proporciona aptitud legal al órgano, es pues, la competencia, el título jurídico que permite se puedan dictar actos imputables al órgano del cual emanan. Por otra parte, las normas reguladoras de la competencia son normas de orden público.

La competencia es una de las bases en las cuales se apoya el principio de la legalidad administrativa, y está comprendida en la consagración del estado de derecho contenido en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

En el caso de autos, la cuestión consiste en determinar la competencia o incompetencia del órgano administrativo que dictó el acto administrativo impugnado, es decir, si el amparo agrario (acto administrativo) debió ser dictado por el Procurador Agrario Nacional o por el Procurador Agrario de la jurisdicción del fundo ocupado por los beneficiarios del amparo. Mientras el recurrente y la recurrida sostienen, en su escrito y en su fallo, respectivamente, que la competencia corresponde al órgano inferior (Procurador Agrario jurisdiccional) el apelante argumenta que el superior administrativo no se desprendió de la competencia para dictar el acto, es lo que en doctrina administrativa se conoce como avocación, interesa por tanto determinar, si en el supuesto que se analiza era procedente la avocación del superior, y en consecuencia, clara su competencia para dictar el acto impugnado. La protección al ocupante que cultiva la tierra frente a las injustas acciones de desalojo, o su inoportunidad, conforma el llamado amparo agrario, el cual, con características particulares que lo individualizan frente al amparo en general, surge en nuestra legislación a partir de la publicación de la Ley de Reforma Agraria (artículo 148); pero su conformación procedimental sólo aparece a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios. Conforme a su texto, corresponde al Procurador Agrario (artículo 38), otorgar, con carácter provisional, los certificados de Amparo Administrativo previstos en la Ley de Reforma Agraria. Por otra parte, la Ley distingue entre el Procurador Agrario Nacional, como titular de la Procuraduría Agraria Nacional (artículo 30) y los Procuradores Agrarios, de allí que pudiera justificarse la duda que surja con respecto a cual de esos funcionarios corresponde el ejercicio de la competencia para otorgar el amparo administrativo, ya que la Ley habla de Procurador Agrario, Procurador Agrario Nacional y Procuradores Agrarios. Ahora bien, establecida la estructura administrativa de la Procuraduría Agraria Nacional, con delegaciones en todo el territorio nacional, y con facultad del Procurador Agrario Nacional para la designación de los Procuradores Agrarios, pudiera entenderse que el Procurador Agrario Nacional, con facultad para designar delegados (Procuradores locales) pudiera tener o ejercer, o avocarse a la competencia que tienen estos últimos para otorgar el amparo administrativo. Para que ello ocurra, sin embargo, es necesario que tal potestad la confiera expresamente la misma ley, y en el caso que se analiza, la situación jurídica presenta una solución distinta, en efecto, el artículo 2º del Reglamento Parcial Nº 2 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios para la Expedición de los Certificados de Amparo Agrario, se establece que el funcionario competente para expedir el Certificado Provisional de Amparo Agrario será el Procurador Agrario con jurisdicción en el lugar donde se encuentra ubicado el predio rural respectivo, en su carácter de auxiliar del Procurador Agrario Nacional. De allí, que conforme a la citada norma sea evidente la incompetencia del Procurador Agrario Nacional para haber expedido el Certificado impugnado, y así se deja establecido.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Remoción

CPCA

28-2-83

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

El acto de remoción notificado al funcionario en forma verbal es nulo.

En el caso de autos el querellante ha denunciado vicios de forma y de fondo en el acto de su remoción. En cuanto a los primeros, el acto de remoción, le fue notificado verbalmente por un funcionario incompetente; como consecuencia de ello el acto carecía de motivación jurídica, lo cual creó para el querellante una situación de indefensión. En cuanto al fondo del acto de remoción, el querellante denuncia la infracción al derecho a la estabilidad que le correspondía en su condición de funcionario de carrera y, asimismo, la estabilidad que le garantizaba el "Reglamento sobre la estabilidad de los profesionales al servicio del Ministerio de Educación".

Para decidir la Corte observa:

Del examen de los recaudos que cursan en el expediente se desprende que el querellante tenía la condición de funcionario de carrera, pues para el momento de su remoción tenía más de diez años al servicio de la Administración Pública. Ahora bien, dicho funcionario se encontraba ejerciendo un cargo sometido a un régimen jurídico especial, como es el régimen del personal docente al servicio del Ministerio de Educación, regido por la Ley de Educación. Conforme a este cuerpo normativo, "Para el ejercicio de la enseñanza se requiere el título profesional correspondiente" (art. 68, Ley de Educación). La Ley no señala cual es el título profesional correspondiente, pero se ha admitido que corresponde al Ejecutivo Nacional la determinación del mismo a tenor de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley de Educación, según el cual "Los casos no previstos en la aplicación de esta Ley serán resueltos por el Ejecutivo Nacional".

Ahora bien, del examen del expediente administrativo no se observa que el ciudadano Heraclio José Valera hubiera sido propuesto ni designado para el cargo de Jefe de Taller con carácter de interino en virtud de considerar el Ministerio de Educación que los títulos que éste poseía de Técnico Electricista y de Perito Electricista no reunían las características exigidas por el Ejecutivo para el ejercicio de la docencia. Por esta circunstancia, el funcionario designado para ejercer un cargo docente tenía fundadas expectativas en relación al derecho a la estabilidad que le consagraban las normas correspondientes. Ahora bien, aún cuando la obligación de motivar los actos administrativos deriva de una disposición legal desde la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal había sido constante en exigir la expresión de los motivos de hecho y de los fundamentos legales en la adopción de decisiones que en alguna forma menoscaben los derechos subjetivos o los intereses legítimos de los administrados.

Al efectuarse la remoción del querellante en forma verbal, por tanto con ausencia absoluta de procedimiento, el acto de remoción y de retiro del servicio carece de motivación y ha infringido el derecho a la defensa que garantiza la Constitución; por lo que el acto impugnado por el actor debe ser declarado nulo.

Por las consideraciones que anteceden, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en Corte Especial Número Dos, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara sin lugar el recurso de apelación interpuesto por la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 2 de julio de 1978 y, en consecuencia, ratifica el contenido de dicha sentencia en cuanto declara la nulidad del acto de "separación" del cargo y del servicio de que fue objeto el ciudadano José Heraclio Valera y ordena su reincorporación al cargo que venía ejerciendo o a otro de similar jerarquía y remuneración. En cuanto a la cancelación de los sueldos dejados de percibir, ésta se hará desde la fecha de la remoción hasta la fecha de la presente sentencia, pues una decisión judicial no puede quedar condicionada a un hecho futuro e incierto.

2. *Prestaciones Sociales: Cálculo*

CPCA

28-2-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Para el pago de las prestaciones sociales no será computado el tiempo de servicio prestado por el funcionario en calidad de obrero.

Visto el pronunciamiento anterior sobre la naturaleza de "alto nivel" del cargo ejercido por el querellante, procede el examen de la pretensión que por vía subsidiaria, esgrime a fin de que le cancelen bolívares Ochenta Mil Doscientos Cincuenta (Bs. 80.250,00), por concepto de las prestaciones sociales que le corresponden, dada la condición de funcionario de carrera. Al respecto observa la Corte que a los folios 49 y 51 cursa una liquidación por retiro que acredita el pago al reclamante de los 8 años, 3 meses y 15 días que sirvió al Ministerio del Trabajo por un monto de Cuarenta y Tres Mil Setecientos Treinta y Seis Bolívares con Veintitrés Céntimos (Bs. 43.736,23), a razón de ocho quincenas de antigüedad (Bs. 2.675) y de ocho quincenas de cesantía. La suma cancelada deja fuera el cómputo de seis años y ocho meses y quince días que alega el reclamante y que acredita mediante diversos documentos en el expediente. Ahora bien, la prestación de estos servicios las efectuó en calidad de *Celador* en el Ministerio de Hacienda, desde el 16-5-40 hasta el 31-1-47, el cual a juicio de esta Corte se concreta en labores de carácter manual que califican a quienes las desempeñan como *Obrero* y no como empleado regido por la Ley de Carrera Administrativa, operando en tal virtud, la exclusión de ese lapso de la antigüedad que acredita el interesado para reclamar sus prestaciones sociales conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento Sobre Retiro y Pago de Prestaciones, vigente para la fecha y que señala:

"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, ni los lapsos servidos en Empresas del Estado, o en *calidad de obrero*". (Subrayado de la Corte).

Por consiguiente está ajustado a derecho el cálculo que realizó la Administración (Ministerio del Trabajo) y por ende el monto que se le canceló al funcionario por los servicios prestados en ese despacho desde marzo de 1972 a junio de 1980.

En virtud de las consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Especial Número Dos, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara Con Lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, el 14 de enero de 1982, la cual revoca en esta oportunidad.

3. *Situaciones Jurídicas: Disponibilidad*

CPCA

15-3-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El beneficio del pago sustitutivo por período de disponibilidad no procede para los Registradores Públicos.

La Ley de Carrera Administrativa regula la relación de empleo público, es decir, el trabajo, que en forma permanente se realiza por cuenta de un ente público. Pero se limita a regular el vínculo sólo cuando ella está establecida en relación con la Administración Pública Nacional. De ella se desprende que quedan fuera de su esfera de competencia, los funcionarios dependientes de las ramas del Poder Municipal, del Poder Estatal, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Consejo Supremo Electoral, y del Ministerio Público. Puede afirmarse que la Ley está dirigida a todos los funcionarios públicos que sirven a la Administración Pública Nacional, sin embargo, la misma Ley distinguió dos categorías de funcionarios a los cuales otorga tratamientos diferentes: funcionarios de carrera y funcionarios de libre nombramiento y remoción. El primero está definido en el mismo cuerpo legal, en tanto que el segundo aparece particularizado a través de la enumeración de cargos que puedan ocupar en un momento determinado. Y también el legislador consideró conveniente, sumarle a este bloque de empleos, a los cargos no enumerados en el texto legal pero que fuesen de similar jerarquía a los sí enumerados; y además, a los que el Presidente de la República excluya de la carrera, facultad que se materializa en el Decreto 211.

En el caso de autos se observa que, el acto de remoción se fundamentó en el ordinal 3º, artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el numeral 3º, letra A del artículo único del Decreto Nº 211 del 2-7-74; que los cargos de alto nivel y de confianza declarados en el Decreto 211 están excluidos de la carrera administrativa; que resulta innecesario destacar la jerarquía que en función de las atribuciones que la ley especial les otorga, corresponde a los Registradores Públicos, de allí que considere adecuada, como en efecto lo declara en esta decisión, la calificación que hace el Ministro de Justicia al equiparar las oficinas de Registro con una jerarquía similar a las Jefaturas de División, y con todo su valor, los actos administrativos contenidos en la Resolución Nº 143, de fecha 17 de julio de 1979, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 31.781 del 19 del mismo mes y año, y en el Oficio Nº 6.388 de fecha 20 de julio de 1979, ya que fueron dictados en conformidad con las previsiones legales vigentes, y que al remover a la querellante y nombrar su sustituto en el cargo, hizo uso del Poder discrecional que le otorgan, la Ley de Registro Público y la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

Como consecuencia de lo anteriormente establecido, debe decidirse la pretensión de la querellante aducida en forma subsidiaria, y al efecto se observa:

1. Con respecto al pago de prestaciones sociales, existiendo constancia en autos, que la querellante se desempeñó en el cargo durante 4 años, 8 meses y 26 días, toda vez que ingresó el 5 de diciembre de 1975, y fue separada del cargo el 31 de agosto de 1979; de conformidad con lo preceptuado en el Decreto Nº 2.840, de fecha 5 de agosto de 1978, que establece el Régimen de Pago de Prestaciones Sociales a los Registradores Principales, Registradores Subalternos y de los Empleados Subalternos de las respectivas Oficinas de Registro, y existiendo en el expediente administrativo, la constancia de su sueldo quincenal, por la cantidad de Bs. 2.493,75, se acuerda el pago correspondiente a 5 quincenas de sueldo, lo que da un total de Bs. 12.468,75, por concepto de antigüedad; igual cantidad, por concepto de cesantía, es decir, Bs. 12.468,75.

2. Con respecto al pago de vacaciones vencidas y no disfrutadas por razones de servicio, y por cuanto este pedimento no fue rechazado por la querellada, se acuerda el monto solicitado, o sea, la cantidad de Bs. 14.692,50, por un salario equivalente a 90 días.

3. Referente al pago de la bonificación o bono vacacional establecido en el artículo 1º del Reglamento de Vacaciones de Funcionarios Públicos Nacionales, montante a 3 días de sueldo, y por cuanto se reclama el pago de los bonos correspondientes a los años 1978 y 1979, lo cual no fue objetado por la demandada en la oportuna

tunidad de la contestación, se acuerda conforme a lo solicitado, en consecuencia se ordena pagar por dicho concepto, la cantidad de Bs. 997,50 por el equivalente a 6 días de sueldo, a razón de Bs. 166,25.

4. En cuanto a la demanda del pago de la bonificación de fin de año correspondiente al año 1979, y la cual no fue rechazada por la Administración, se acuerda conforme a lo solicitado y con fundamento a lo establecido en el artículo 1º del Reglamento sobre la Bonificación de Fin de Año a los Funcionarios Públicos Nacionales, correspondiéndole una bonificación de 10 días, lo que a razón de Bs. 166,25 por día da un total de Bs. 1.662,50.

5. Se niega por improcedente el petitorio de pago sustitutivo por período de disponibilidad, ello en razón de que tal beneficio corresponde sólo a los funcionarios de carrera que fueren removidos de cargos de libre nombramiento y remoción, y no es el supuesto en que se encuentra la querellante.

4. Sanciones

CPCA

20-4-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En lo referente a las sanciones disciplinarias de los empleados Públicos, la falta de uno solo de los elementos necesarios para que pueda operar la causal de destitución (perjuicio material, perjuicio grave, intención de causarlo y/o negligencia manifiesta) es suficiente para desecharla.

Ahora bien, los funcionarios públicos conforme a la Ley de Carrera Administrativa, están sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias: 1. Amonestación verbal; 2. Amonestación escrita; 3. Suspensión de cargo con o sin góce del sueldo; y 4. Destitución. Se contempla una graduación de la pena que se aplicará según la gravedad de la falta. Por otra parte, se considera entre las causales de la sanción más grave (la destitución) el perjuicio material a los bienes de la República, causado intencionalmente o por negligencia manifiesta. Para que opere como causal de destitución deben concurrir: 1. Perjuicio material; 2. Perjuicio grave; 3. Intención de causarlo y/o 4. Negligencia manifiesta. En el caso de autos, está comprobada la existencia de un perjuicio material (el pago indebido de un curso no dictado y cobrado por un Instructor como consecuencia de la firma del Supervisor del Programa). El perjuicio ocasionado al patrimonio nacional está tasado en la cantidad de Bs. 4.000,00 monto del valor del curso, el cual, por otra parte, pudo ser recuperado por la administración, pudo haberse ordenado su repetición o reintegro a la Hacienda Nacional, por lo cual, el daño ocasionado no reviste la gravedad que exige la norma legal, es un perjuicio material capaz de producir la sanción prevista en el artículo 60 de la Ley (amonestación por escrito) en su ordinal 3º, pero en ningún caso la destitución, y así se establece. La inexistencia de un solo de los tres primeros elementos o del alternativo con el tercero y cuarto, es suficiente para desechar la falta como causal de destitución, sin embargo a mayor abundamiento se observa, que la negligencia debe ser manifiesta, y en el caso de autos, hubo un error, un descuido basado en la confianza depositada en la conducta de un superior, lo cual, si bien puede calificarse de conducta negligente, no lo es suficientemente acentuada como para adicionarle la cualidad de manifiesta, más que negligencia, hubo confianza en la jerarquía, existió un error compartido.

En el presente caso, en virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, estima la Corte, que la falta cometida por el funcionario querellante, no reviste la gravedad suficiente como para justificar la aplicación de la máxima sanción prevista, la destitución, existiendo por el contrario, una serie de atenuantes, una trayectoria meritoria del funcionario, una hoja de servicio eficiente, y por tal motivo considera que la sanción aplicada era improcedente, y así se decide. En consecuencia, el funcionario debe ser reincorporado al servicio, en el mismo cargo o a otro de igual o superior jerarquía que le determine la dirección superior del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

5. *Contencioso de la Carrera Administrativa: Agotamiento vía administrativa*

CPCA

15-3-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El requisito de efectuar la gestión de conciliación ante la Junta de Avenimiento no es exigible en el caso de imposibilidad material de ejercitarla ante la no existencia de la misma.

De acuerdo a los términos del escrito de fundamentación de la apelación, corresponde a esta Corte dilucidar si en realidad la demanda de cobro de complemento de prestaciones sociales, intentada por el ciudadano José Germán Monserrate Pérez, debe ser declarada inadmisibile, en razón de que el demandante no recurrió previamente a la Junta de Avenimiento para efectuar la gestión conciliatoria a que se contrae el artículo 14 de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, según los fundamentos de la apelación, el querellante alega que no estaba obligado a efectuar la gestión conciliatoria en razón de que la Junta de Avenimiento no se encuentra constituida en el Ministerio de Hacienda. No obstante, es cierto, que en primera instancia el querellante no acompañó a su libelo prueba alguna del agotamiento de la vía conciliatoria, y además, aparece que la solicitud que aquél hizo al Tribunal *a quo* para que este requiriera de la Administración el expediente administrativo, fue hecha en términos generales, y no referida específicamente a la demostración de que había dado cumplimiento al requisito previo de efectuar una gestión de conciliación ante la Junta de Avenimiento. Ni siquiera señaló el demandante en su libelo, que no había podido cumplir con este último requisito por el hecho de no encontrarse constituida la Junta de Avenimiento del Ministerio de Hacienda. Por tanto, al Tribunal de la Carrera Administrativa no le quedaba otro remedio que no admitir la demanda.

No obstante lo anterior, por el efecto devolutivo de la apelación, al ser oída libremente, y por los términos en que quedó planteado en esta Alzada el objeto de dicho recurso, esta Corte, como Tribunal de segunda instancia, asumió el conocimiento pleno del asunto. Igualmente, por la misma razón anterior, y por la libertad probatoria que concede a los apelantes el artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el querellante tenía derecho de efectuar en Alzada la prueba pertinente para demostrar que el requisito previo del agotamiento de la vía conciliatoria no le podía ser exigido, por cuanto dicha vía le resultaba imposible ejercitarla, al no estar constituida la Junta de Avenimiento.

A los efectos anteriores, el apelante promovió, junto con el escrito de fundamentación de la apelación, un documento administrativo consistente en el escrito dirigido al Director de Personal del Ministerio de Hacienda, en el cual, por vía de conciliación, de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Carrera Administrativa,

solicitó el pago complementario de Bs. 36.275,25, por concepto de prestaciones sociales. El anterior escrito fue dirigido por el querellante al Director de Personal, en su condición de miembro de la Junta de Avenimiento.

Por otra parte, esta Corte, en uso de las facultades de actuación de oficio que le confiere el artículo 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, solicitó información al Ministerio de Hacienda sobre la constitución de la Junta de Avenimiento en dicho Despacho. Ahora bien, en Oficio N° H-59 de fecha 25 de febrero de 1983, que aparece al folio 37, el Titular del referido Despacho, participó a esta Corte que la Junta de Avenimiento no se encuentra constituida, por cuanto el Sindicato de Empleados, por razones privativas de esa organización gremial, no se halla legalmente conformado, y en consecuencia, no ha procedido a postular su representante en la citada Junta.

De las probanzas promovidas en la Alzada, la Corte concluye que en realidad el querellante sí agotó previamente la vía conciliatoria, mediante el escrito presentado en fecha 3 de marzo de 1982 ante el Director de Personal, y no ante la Junta de Avenimiento por no encontrarse ésta constituida. Además, el requisito legal de efectuar la gestión de conciliación ante dicha Junta, en estricto derecho no le resultaba exigible ante la imposibilidad material de ejercitarla, ante la no existencia del órgano de conciliación. Por lo expuesto, forzosamente esta Corte debe declarar con lugar la apelación del querellante, y ordenar al Tribunal *a quo* que admita la demanda.

Comentarios Jurisprudenciales

NOTIFICACION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LOS JUICIOS CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVOS

Hildegard Rondón de Sansó
*Profesora de Derecho Administrativo
Universidad Central de Venezuela*

El Juzgado de Sustanciación de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, así como el de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en recientes autos en los cuales se ordena la notificación del Procurador General de la República, en las causas en las cuales la República representada por dicho funcionario no es parte, se limitan a hacer la notificación sin condicionar la contestación de la demanda a la circunstancia de que el mismo se dé por notificado. Esta interpretación del sistema es, a nuestro juicio, razonable y lógica y la única posible para el antes mencionado caso, ya que cualquier otra crea inseguridad en las partes y retardos injustificados en los procesos. Hay sin embargo opiniones que se manifiestan en contra de la posición mantenida, propugnando se continúe con la práctica que regía con anterioridad que condicionaba el inicio del lapso de contestación de la demanda, al hecho de que el funcionario en cuestión se diese por notificado de ello, lo cual quiere significar que si el mismo no renunciaba al lapso que la Ley le acuerda, era necesario esperar su vencimiento, esto es, un tiempo sumamente largo por cuanto se prevén noventa días al efecto.

Estimamos que la última interpretación no es lógica, resulta obviamente entorpecedora del procedimiento, es peligrosa para las partes y, es finalmente, contraria al sistema de la Ley y ello lo basamos en las siguientes consideraciones:

1. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estableció en el Capítulo relativo a la "actuación de la Procuraduría General de la República en juicio"; tres hipótesis para el llamamiento procesal del representante de los intereses patrimoniales de la República. Ellas son las siguientes:

A.—La citación del Procurador para contestar la demanda, la cual está prevista en el artículo 39. Se trata del sistema de llamamiento en causa del demandado y por cuanto éste es un sujeto "privilegiado" en juicio, es lógico y razonable que se le otorguen toda clase de garantías para su constitución en parte. La Ley prevé al efecto que la citación se practique por oficio y que se acompañen al mismo no sólo la copia del libelo, sino también todos los recaudos producidos por el actor. No hay posibilidad de citar en ausencia, sino que el oficio ha de ser consignado personalmente al Procurador o a quien haga sus veces o a cualesquiera de sus directores. Desde la fecha de la consignación del oficio por el Alguacil en el expediente comienza a correr un lapso de quince días hábiles, concluido el cual se tendrá por notificado, aun cuando el funcionario pueda renunciar al plazo y darse por citado en cualquiera de los días del lapso. Al concluir éste último es cuando comienza a correr el término para la contestación de la demanda.

B.—La notificación del Procurador cuando el mismo es parte en el juicio. El sistema está previsto en el primer aparte del artículo 38 y se aplica, tal como fuera enunciado, para los actos en los cuales la República actúe tanto en la posición de demandante como de demandado. Se trata obviamente de un privilegio que se le

otorga a quien representa los intereses patrimoniales de la República y es de obligatorio cumplimiento cada vez que se produzca la "apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso" "de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto" y, en general, "de toda actuación que se practique". La notificación en tales casos se hace a cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el juicio y se le otorgan ocho (8) días hábiles para que se dé por enterada de ella.

C.—El tercer supuesto es el que prevé el artículo 38 en su encabezamiento y alude a las notificaciones que se practican cuando la República no es parte en juicio, pero sin embargo el mismo pueda afectar directa o indirectamente sus intereses patrimoniales. La ley alude a toda "demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza". Es esta la hipótesis que ha hecho surgir el problema aludido inicialmente.

El lapso para la notificación es de noventa (90) días que si bien sabemos puede ser renunciado, en general se deja transcurrir hasta su consumación.

Durante un tiempo se estimó que si se daba la presente hipótesis, por ejemplo en el caso de una demanda contra una empresa del Estado, el juez estaba obligado a notificar al Procurador y esperar los noventa días de la notificación para que pudiera abrirse el lapso para la contestación de la demanda. A nuestro ver, se trata de una posición absurda por cuanto ¿cómo es posible que se otorgue un lapso mayor a la República para la notificación en un juicio en el cual no es parte que el que se acuerda para la citación cuando la misma es parte, o que el antes indicado de la notificación en las mismas condiciones anteriores? Tal criterio no tiene fundamento en la globalidad del sistema porque lo que interesa es que la Procuraduría esté enterada de la demanda; sepa su alcance y pueda actuar si lo considera conveniente. A tales fines basta con la notificación, para la cual tiene un lapso muy extenso de tiempo.

Por otra parte, se observa que tampoco tiene base alguna la práctica que han sostenido ciertos tribunales contencioso-administrativos de condicionar el inicio del lapso para la contestación de la demanda al hecho de que el Procurador se dé por notificado o se tenga como tal por el transcurso de los noventa (90) días, acordándole en las notificaciones subsiguientes tan sólo el lapso de ocho (8) días que, como se vio, establece la ley para los casos en que sea parte en el juicio, por cuanto el haber sido notificado para el primer acto indicado, e incluso el haber comparecido al mismo, no le dá el mencionado carácter de parte. De allí que las notificaciones posteriores tienen el mismo supuesto de hecho de la inicial, por lo cual, es contradictorio que, no habiendo cambiado la situación fáctica, deba variar la consecuencia jurídica.

Resulta indudable, cualquiera que sea la situación planteada, que si se condiciona el lapso de contestación de la demanda al transcurso de los noventa (90) días (sobre los cuales es bien sabido que aún se discute si han de ser computados por días continuos o por días hábiles) nos encontramos con que las verdaderas partes del litigio estarán en una total zozobra sobre la fecha en que se efectuará el acto más importante del proceso, ya que no sabrán si el Procurador renuncia o no al lapso y por ello tendrán que verificarlo día a día.

La posición que hemos venido criticando resulta así un contrasentido por las siguientes razones.

1. No podía ser la intención del legislador el otorgarle un lapso más extenso al Procurador para la contestación de la demanda en un juicio en el cual no es parte que el que se le otorga cuando ostenta tal carácter.

2. Porque no podría dejarse a las verdaderas partes sumidas en la incertidumbre del inicio de un lapso que habrá de ser meramente potestativo para la Procuraduría.

3. Porque noventa (90) días son tres (3) meses, si se cuentan por días continuos y pueden ser tres (3) meses y medio o más si se cuentan por días hábiles y

za quién puede favorecer retardar en tal forma desmesurada el momento crucial en que la litis ha de trabarse?

4. Porque el Procurador en el juicio en el cual no es parte es un simple espectador de la litis, a menos que quiera constituirse como tal y, en tal caso se aplicarán en relación a su persona las normas que rigen para quien posee tal condición procesal.

5. Porque si nos atenemos al criterio superado habría que aplicarlo, si se quiere ser fiel al mismo, en toda su extensión, y cada vez que surja una incidencia, deberá producirse la notificación y esperarse nuevamente a que el Procurador deje transcurrir el lapso de notificación para retomar el curso de la causa. Pongamos el caso de que las excepciones se opongan una a una y que en cada hipótesis deba cumplirse con el ritual de la espera, tal hipótesis aparentemente absurda es sin embargo posible, y ello no puede ignorarse si se recuerda que es legítimo para los litigantes valerse de todos los medios que protejan su situación procesal. De allí que, opuestas y decididas las excepciones dilatorias, por ejemplo, previa notificación al Procurador y con la espera de los noventa (90) días, habrá que hacer lo mismo respecto a la apelación que opere contra la sentencia que las decida y una vez decidida ésta, la nueva interposición de excepciones, esta vez de inadmisibilidad, llevarían a una análoga situación. El hipotizar no está lejos de la realidad de los hechos.

6. Si el legislador hubiera querido condicionar todos y cada uno de los actos de un proceso que pueda interesar directa o indirectamente a la República así lo habría establecido como un nuevo privilegio para la misma; pero su intención no fue ésta, sino salvaguardar tales intereses sin entabrar la armonía de la relación procesal. A los fines mencionados ultimamente se accede mediante la correcta interpretación de la norma que consagra la notificación, la cual es no sólo legítima sino saludable y oportuna.

Finalmente cabe recordar que los perjuicios que pudieran temer quienes opinan que el condicionar el lapso para la contestación de la demanda a la notificación del Procurador, limitaría la eventual actuación del mismo, parecen infundados, ya que la comparecencia del representante de la República a dicho acto no puede sustituir la actividad del demandado, ya que en virtud de tal comparecencia no se hace automáticamente parte en el juicio y por ello mal puede oponer excepciones o suplir defensas que éste hubiese omitido. El Procurador notificado de un juicio en el cual no es parte sólo tiene las facultades que se le acuerdan a un tercero en el curso del proceso, pudiendo oponerse como tal a las medidas preventivas y ejecutivas y adhiriéndose a la apelación o apelando de la decisión con tal carácter. De todo lo anterior emerge que no hay riesgo alguno para los intereses de la República cuando se le da la interpretación al regimen de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que hemos analizado precedentemente, ya que ello obedece a la lógica del sistema.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Orlando TOVAR TAMAYO, *La jurisdicción constitucional*. Serie Estudios Nº 10, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1983, 156 pp.

Una obra que revela la trayectoria de su autor, su versatilidad, su interés por los más variados campos del Derecho Público, su profundo sentimiento americanista unido armoniosamente a su universalismo conceptual; su agudo sentido crítico y su estilo periodístico y tajante es la hermosa monografía que nos ofrece Orlando Tovar bajo el nombre de *La Jurisdicción Constitucional*.

El indisoluble vínculo entre obra-autor está aquí presente en todas sus manifestaciones porque la lectura del texto jurídico-político comentado, equivale a una charla con su erudito y brillante expositor. Efectivamente, sin perder la seriedad académica que requiere una obra de este tipo para ser lo que ha de ser: guía de los estudiantes y estudiosos; la misma se presenta fluida, ligera, de gustosa lectura. En el jurista está siempre presente el estilista, el literato y por eso el efluvio de las frases rompe la rigidez de la exposición dogmática y constituye un valor estético por sí mismo.

La obra se inicia con un análisis de la superlegalidad constitucional en donde el recuento histórico está salpicado de la gracia del narrador al mismo tiempo que se van delineando las nociones básicas sobre las cuales habrá de erigirse la confrontación de los sistemas vigentes en la materia. El autor busca de inmediato el fundamento filosófico-político del control constitucional y por ello lleva su análisis hacia las tesis sobre las cuales se fundamenta todo el Derecho Público Moderno. El hilo de la narración, sin solución de continuidad va de inmediato al encuentro de la normativa constitucional donde las categorías surgen espontáneas y claras, ubicándose en esquemas que habrán de servir de guía para la comprensión de tan compleja problemática. Es en este análisis donde el autor penetra en el campo de una serie de cuestiones que constituyen en los momentos actuales los problemas conceptuales básicos de la normatividad en el ordenamiento jurídico vigente, tales como, el valor del preámbulo; la naturaleza de las normas programáticas y la repercusión que todo ello plantea en el sistema venezolano. Los ejemplos parecieran venir al encuentro del autor y es así como la jurisprudencia se renueva a través de su exposición, replanteándose con ella las situaciones cruciales que han surgido en nuestro mundo jurídico. Al analizar la jurisdicción constitucional se sobrepone al autor el enseñante y es él quien traza con lineamientos claros y precisos las características básicas que rigen la institución, pasando con rigor metodológico a exponer y luego a analizar en el campo del Derecho Comparado los sistemas fundamentales que rigen en los países que han ejercido una mayor influencia en nuestra formación jurídica. Bien documentado, basado en la legislación y en la doctrina más recientes los regímenes de control constitucional son minuciosamente expuestos. De particular interés el análisis del sistema cubano que nos enfrenta a un régimen de protección de la legalidad socialista matizada con toda la tradición del Derecho Público franco-italiano. Todo lo anterior es el gran preámbulo para que el autor vaya buscando en nuestra evolución histórica los elementos de cada una de las instituciones que han regido o rigen en otros sistemas. De allí que no se pasa nunca a una tediosa exposición de etapas sino que se nos proyecta como en una cinta cinematográfica una secuencia viva en la cual los elementos del presente aparecen, se esfuman y resurgen. El tema relativo al sistema venezolano se cierra con el análisis de la Constitución vigente y con la aguda crítica al régimen implantado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La objetividad del jurista y la agudeza del político están aquí presentes, para darnos una visión original de la normativa que rige a nuestro máximo Tribunal. El estudio culmina con el detenido, profundo análisis del Tribunal Constitucional Chileno respecto al cual yo diría que no hay objetividad

alguna porque el autor está tan impregnado de la emoción de una creatura que ha surgido bajo su propia vista, que se trata simplemente de ir narrando su propia trayectoria, paso a paso, con todos los detalles que hacen de su narración un documento inapreciable.

El trabajo concluye así dejándonos la sensación de que algo muy sólido ha sido construido para enriquecer nuestro patrimonio jurídico.

Hildegard Rondón de Sansó

Revistas

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 213, enero-marzo, 1982. Año XLI.

Juan-Luis DE SIMON TOBALINA, *El Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local*, pp. 9-32.

Luego del análisis somero de los antecedentes históricos del régimen local español, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la situación "caótica actual" sobre dicho régimen, el autor critica la existencia de una "maraña de normas dudosamente vigentes", que obligan a acudir, en medio de una serie de disposiciones transitorias, provisionales y complementarias, a la Ley de Bases de Régimen Local del 15 de noviembre de 1975, aprobada por el Poder Legislativo Español, es decir, por las Cortes, previamente en la víspera de la muerte de Francisco Franco, habida consideración de que si bien esa Ley * supone o auspicia una apertura hacia la Democracia, como por ejemplo se evidencia del otorgamiento del voto a todos los vecinos para las elecciones locales, o sea, regionales o provinciales y municipales, choca o se presenta como "difícilmente conciliable" con el nuevo orden democrático español, de manera que la articulación de dicha ley fue sólo parcial y fragmentaria en el texto parcial aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 26 de noviembre del mismo año. Al respecto observamos que resulta muy orientadora la publicación con sus anotaciones, inclusive a la luz de la reforma de la Constitución de 1978, a cargo de Eduardo García de Enterría y José A. Escalante de la obra denominada "Legislación del Régimen Local" (Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1979).

Tobalina señala que en el referido proyecto de nueva Ley de Bases de la Administración Local se plantea o al menos resulta lógico esperar que así sea, que dado el carácter de Ley de Bases, establezca los cimientos necesarios para la nueva elaboración del régimen administrativo local, mediante la correspondiente ley articulada; sin embargo advierte que, de la interpretación del propio texto de la nueva Constitución de 1978, en sus artículos 148 y 149, que enumeran las competencias de las Comunidades Autónomas y las del Estado para regular sobre determinadas materias, se plantean serias dudas.

Señala el autor que, no obstante las posibles dificultades interpretativas que pudieran presentarse, derivadas del régimen establecido y heredado de circunstancias históricas pasadas y presentes en el complejo socio-económico y cultural y político, que significan o conllevan las distintas porciones territoriales y humanas de la Madre Patria Española, se cifran esperanzas de orden lógico para evitar conflictos jurídicos, en dos razones especiales:

Primera: Que el artículo 137 del comentado proyecto de Ley de Bases crea el Consejo de las Corporaciones Locales de España como órgano de relación, coordinación y colaboración de la Administración del Estado con las Entidades Locales, en las que estarían representadas las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y con sede precisamente en el famoso y sabio Instituto de Estudios de Administración Local, que siempre ha estado colocado en lo posible, científicamente, por encima de todas las vicisitudes políticas, aunque no haya podido ni pueda escapar o dejar de sentir las mismas;

* Se refiere a la Ley de Bases que fue derogada por Ley de 7 de octubre de 1978, lo cual complica aún más la situación, a la que se agrega la nueva Constitución de 7 de diciembre de 1978.

Segunda: Que el problema fundamental de la aplicabilidad del comentado proyecto de Ley de Bases en todo el territorio del Estado, puede resolverse en su *Artículo 1º*, que es del tenor siguiente:

“1. Las Entidades Locales se regirán:

- a) por la presente ley;
- b) por la legislación del Estado, en los casos expresados previstos en la presente ley o en otras leyes especiales;
- c) por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas en el desarrollo y ejercicio de la presente ley, y en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos; y
- d) por lo establecido en las Ordenanzas y Reglamentos específicos de cada entidad.

2. La Legislación del Estado tendrá carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias a que se refieren los apartados c) y d) del número anterior”.

Vicente DE LA VALLINA VELARDE: *Consideraciones sobre la Autonomía Local en el Estado Autonómico*. pp. 33-70.

Se enfoca el complejo problema de la construcción del llamado Estado Autonómico o Estado de las Autonomías, conceptuado como el mayor reto de la Constitución Española de 1978, puesta en vigencia a los tres años aproximados de la muerte de Francisco Franco, ya que ella plantea conciliar el principio de la *Unidad de la Nación Española* con los principios de *Autonomía y Solidaridad de las Nacionalidades y de las Regiones de la Administración Local*, que abarca especialmente las Provincias y los Municipios que integran dicha Nación; así como también la transformación de un Estado Burocrático y Centralista en un Estado Pluralista y Descentralizado.

El autor, coincidiendo con E. García de Enterría, L. López Rodó, José María Gil Rosas y O. Olzaga, conocidos autores que han tratado el tema reciente y profundamente, considera que el problema y reto planteados, en el plano jurídico tendría una solución racional mediante la reforma del Título VIII de la Constitución, especialmente en relación al artículo 2º, y enfatiza en que “no debe olvidarse a la hora de erificar el Estado Autonómico la necesidad de un adecuado equilibrio y armonía entre los poderes estatal, regional y local”, mediante un marco de unidad del ordenamiento jurídico del Estado-Comunidad para dar a cada Autonomía Regional y Local lo que corresponda para la gestión de sus respectivos intereses. Se señala el peligro de cambiar el Centralismo de Madrid por un nuevo Centralismo de las Comunidades Autónomas creadas desde 1979.

Respecto a la normativa sobre administración local prevista en la Constitución se califica de insuficiente.

De la Vallina estudia el origen histórico y los posibles significados del término Autonomía a la luz especialmente de distinguidos autores italianos y españoles y razona la conveniencia de darle la mejor utilización dentro del llamado Estado Autonómico o Estado de las Autonomías, concluyendo en que no deben desconocerse sus facultades organizativas, sus competencias mínimas, sus competencias financieras y la garantía de que todas ellas se consagren constitucionalmente; inclusive estudia la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20 de febrero de 1981, en la cual se consideró que la Constitución de 1978 ha tenido el concepto de Autonomía como un concepto jurídico que ofrece un margen de apreciación muy amplio pero precisable.

Alfredo IGLESIAS SUAREZ: *La Hacienda de Galicia una breve aproximación histórica*. pp. 71-89.

Desde los primeros tiempos —entre el siglo XV y mediados del siglo XIX— hasta la aprobación en 1980 del Estatuto de Autonomía actual, se presenta esquemáticamente la historia de la Hacienda de Galicia, enfatizándose en las principales reformas, especialmente las incluidas en dicho Estatuto. En esos primeros tiempos o primera etapa, dominó un rígido Centralismo hacendístico así como el sistema de los arrendamientos de impuestos a señores de la nobleza, inclusive al final de esa etapa cuando el Ministro de Hacienda Alejandro Mon lleva a cabo una reforma en 1845, que se fundamenta en “Unidad Fiscal” y “Sistema Fiscal Eficiente” y en una aún mayor centralización, así como en la introducción de nuevos impuestos como el de “Contribución de Consumos”, que recaía en las ventas de carne, vino y aguardiente, productos que al introducirse desde las aldeas a las ciudades, debían pagar impuestos, todo lo cual resultaba muy impopular y trajo como consecuencia un levantamiento en Galicia contra el Centralismo. En una segunda etapa, entre 1846-1936, sólo se introducen modificaciones en relación a nuevos impuestos, especialmente a raíz de la Revolución de 1868, resultando inútiles las banderas regionalistas y pro Estado regional descentralizado esgrimido por el regionalismo gallego, que se ve aplastado por la Dictadura de Primo de Rivera, con su Ministro de Hacienda Calvo Sotelo. La tercera etapa, comienza en 1971 con la Segunda República y especialmente con el Estatuto aprobado el 28 de junio de 1936, mediante el cual cede la centralización y se trasladan algunos impuestos a la competencia de varias regiones, entre ellas Cataluña y Galicia, mientras que al país Vasco se le otorga la libertad para adoptar el sistema fiscal más conveniente a sus necesidades, pero a los pocos días comenzó la Guerra Civil y dicho Estatuto fue derogado y se reafirmó el centralismo hasta 1978 en el que fue creado el Ente Preautonómico Xunta de Galicia.

Desde finales de 1979 Galicia tiene un Estatuto de Autonomía, que al ser aprobado en referéndum popular convertirá a Galicia en la tercera Comunidad Autónoma del Estado Español, después del país Vasco y Cataluña. Dicho Estatuto contiene en el título IV sobre “La Economía y la Hacienda”, un conjunto de normas que pueden servir para mejorar esa importante área o sector administrativo y se señalan los siguientes recursos a los cuales tendrá derecho en su prestación La Hacienda de Galicia, según el Art. 44 del Estatuto:

1. Los rendimientos de los impuestos que establezca la Comunidad Autónoma.
2. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.
3. Un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos.
4. El rendimiento de sus propias tasas por aprovechamiento especial y por la prestación de servicios directos.
5. Las contribuciones especiales que establezcan la Comunidad Autónoma en ejercicios de sus competencias.
6. Los recargos sobre impuestos estatales.
7. En su caso, los impuestos procedentes del fondo de compensación territorial.
8. Otras asignaciones con cargos a los Presupuestos Generales del Estado.
9. La emisión de Deuda y recurso al crédito.
10. Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.
11. Ingresos de derecho privado, legados, donaciones y subvenciones.
12. Multas y donaciones en el ámbito de su competencia.

Además de lo antes señalado, el autor, de acuerdo a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en concordancia con el señalado artículo 44, agrupa los ingresos de la Hacienda de Galicia así:

1. Ingresos procedentes del campo impositivo:
 - Impuestos cedidos.
 - Impuestos propios.
 - Participación en los ingresos del Estado Central.
 - Recargo sobre impuestos centrales.
 - Tasas y contribuciones especiales.
2. Ingresos procedentes del recurso de Créditos:
 - Deuda Pública.
 - Otras operaciones de crédito.
3. Ingresos Patrimoniales de Derecho Privado y Penales:
 - Ingresos de derecho privado, legados y donaciones y subvenciones.
 - Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
 - Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.
4. Ingresos que se basan en el principio de solidaridad interregional:
 - Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.
 - Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Situado.

Sección Jurisprudencia

Se incluye en la respectiva Sección de comentarios Jurisprudenciales, el siguiente:
 —RODRIGUEZ MORO, Nemesio: "La Autonomía de los entes territoriales locales en la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978": minucioso y extenso comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 2 de febrero de 1981, que fue la primera que dictó ese Tribunal y en la cual enfoca el tema de la Autonomía, tanto municipal como regional y se resuelven problemas como el considerar posible y procedente la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes anteriores a la Constitución que se opongan a principios de ésta.

El referido recurso de inconstitucionalidad fue intentado por 56 Senadores contra algunos artículos del texto articulado y refundido de las leyes de Bases de Régimen Local de 1945 y 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955; y además contra artículos de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944, de la Ley de Montes de 1957 y del texto articulado parcial, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977, de la Ley 41-1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local.

En la *Sección de Reseñas de Sentencias*, se incluyen algunas que se refieren a enfoques jurídico-Administrativos sobre materias de interés, tales como:

- I. *Acto Administrativo*: Silencio Positivo: (p. 169).
- II. *Funcionarios*: (p. 170-171).
 - a. Arquitectos Municipales: incompatibilidades.
 - b. Funcionarios: pagos extraordinarios y sueldo regulador.
- III. *Policía Municipal*: (p. 171-173).
 - a. Licencias: carácter reglado de las mismas, concepto, condicionamiento de las mismas, órgano competente para otorgarlas.
 - b. Ruina: Unidad predial, unidad urbanística.
- IV. *Procedimiento Administrativo*: (p. 173-174).
Cómputo del plazo del recurso de reposición.
- V. *Tribunal Económico-Administrativo*: (p. 174).
Suspensión de ejecución del acto impugnado.
- VI. *Urbanismo*: (p. 175-176).
Concepto y límites de Estudios de detalle, factores económicos de los planes generales, subordinación de los planes parciales al plan general.

En la *Sección de Bibliografía*: aparecen reseñados, entre otras, las siguientes obras, que estimamos de mucho interés:

"Historia de la propiedad Comunal" por Rafael Altamira y Crevea. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1981, Colección "Administración y Ciudadanos", Nº 15, 458 págs.

Nuevo Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales", por Manuel Abella Poblet, Madrid, Editorial "El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados S. A.". 1981, págs. 511.

"Curso de Derecho Administrativo", por Rafael Entrena Cuenca, 7ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1981. 431 págs.

Luis Tórrealba Narváez

CIVITAS - REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nº 32, Madrid, enero-marzo 1982.

Jesús GONZALEZ PEREZ: *La determinación de días inhábiles a efectos administrativos y judiciales*, pp. 761-771.

Este breve trabajo es parte de los Comentarios al Reglamento de Procedimiento Económico-Administrativo español, obra de próxima aparición. En el mismo, luego de señalarse la importancia que tiene la delimitación de los días y de las horas hábiles en general, se analiza la normativa vigente en España, resaltándose su imprecisión y dispersión. A pesar de referirse a normas específicas de un ordenamiento jurídico concreto, diferente al nuestro, su lectura tiene interés para nosotros así sea para dimensionar el alcance de la laguna existente sobre la materia en Venezuela, donde sólo contamos con la escueta disposición del primer aparte del artículo 42 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ramón MARTIN MATEO: *La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del Mar Mediterráneo*, pp. 773 y 783.

El Mediterráneo, por ser un mar relativamente cerrado, constituye un medio muy vulnerable a las alteraciones artificiales y a la contaminación. La situación se hace más crítica por otras condiciones no geográficas: acentuado incremento de la población costera, modernización de las Naciones de su litoral, aumento del tráfico, etc. Todo ello hace impostergable una decidida actuación para la protección de su sistema natural, pero la misma se ve dificultada por las marcadas diferencias económicas, culturales y políticas entre los numerosos países ribereños. A pesar de ello, diferentes organismos internacionales han dado importantes pasos en la materia, sobre todo desde la Conferencia de Estocolmo en 1972; varios acuerdos multi y bilaterales han sido suscritos; y, a nivel interno, las diferentes legislaciones nacionales han adoptado normas y asignado competencias al respecto, de todo lo cual se hace una apretada reseña en el presente trabajo.

Francisco GONZALEZ NAVARRO: *El control de la actuación del Tribunal de Cuentas*, pp. 785-817.

En un largo preámbulo sobre el verdadero significado de la democracia (realidad política reciente en España), el autor pone de relieve que, en última instancia, la democracia es una técnica de limitación del poder, a través de mecanismos de control sobre todos y cada uno de los detentadores del poder público. Reflexiones que marcan el tono de este interesantísimo trabajo, en el cual se ataca implacablemente una cierta

tendencia a crear o mantener centros de poder inmunes al control, "reductos donde no pueda penetrar ningún otro poder, ni siquiera el judicial"; y, en concreto, el proyecto de Ley Orgánica sobre el Tribunal de Cuentas (equivalente no idéntico de nuestra Contraloría General de la República), en el cual —en opinión del autor— se ha tratado de configurar a dicho órgano precisamente como un reducto de poder prácticamente inmune a todo control.

En un lúcido análisis de las razones profundas en que se fundamenta tal intento —por la vía, contenida en el proyecto, de extraer al Tribunal de Cuentas de la Administración Pública y de hacerlo depender "directamente de las Cortes", a semejanza de lo dispuesto por nuestra Constitución (art. 236) para la Contraloría General— se examinan críticamente varios "mitos políticos", tales como el de la división de poderes y el de la "santidad de la ley", anacronismos que erróneamente siguen justificando la inmunidad de la actuación administrativa de las Cámaras y de la actividad de los parlamentarios. También se examina otro aparente obstáculo al control de la actividad administrativa del Tribunal de Cuentas: la concepción subjetiva del Derecho Administrativo (que lo considera como Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas), tan extendida en la doctrina española actual, pero que —siempre según el autor, con argumentos de Derecho Positivo al apoyo resulta ya insuficiente y deberá ser rectificada.

José Ignacio LOPEZ GONZALEZ: *El nuevo régimen de impugnación de Presupuestos y Tributos Locales*, pp. 819-837.

Luego de una breve descripción del régimen anteriormente vigente, en este trabajo se analizan las nuevas disposiciones adoptadas en España en materia de Haciendas locales y de procedimiento económico-administrativo (a través de tres Reales Decretos-Leyes de 1980 y 1981), que han modificado notablemente las normas reguladoras de la impugnación de los presupuestos y de los tributos locales. Finalmente, se hacen varias consideraciones críticas al nuevo régimen que, con carácter general, prevé el actual proyecto de Ley básica de la Administración Local.

Javier DELGADO BARRIO: *Régimen jurídico de los actos del Consejo General del Poder Judicial: Su impugnación*, pp. 837-853.

La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial —equivalente español de nuestro Consejo de la Judicatura— contiene un conjunto de normas que dibujan el régimen jurídico de los actos de dicho Consejo, (forma de adoptar los acuerdos, su formalización y ejecución, procedimiento y recursos). En esas normas se hace una remisión a la Ley de Procedimiento Administrativo y a la del Contencioso-Administrativo, pero con una técnica algo defectuosa, que deja planteadas una serie de interrogantes, vinculadas, en general, al tema de las lagunas de la ley y, en particular, a la determinación del campo jurídico donde han de buscarse las reglas que cubran los vacíos de la normativa del Consejo. Para dar una respuesta, el autor analiza la naturaleza de dicho órgano y de los actos que dicta, concluyendo que se trata de una Administración Pública ("paralela" a la del Poder Ejecutivo), que dicta actos administrativos, sometidos al Derecho Administrativo. Partiendo de esa idea, el autor examina luego diversos aspectos concretos del régimen jurídico de dichos actos y, en particular, su impugnación.

Ricardo GARCIA MACHO: *La inviolabilidad de domicilio*, pp. 855-864.

El tema de este trabajo formaba parte de la tesis doctoral del autor, donde se vinculaban la inviolabilidad de domicilio y el derecho a una vivienda, como dos dere-

chos recíprocamente dependientes, con lo que se pretendía ir más allá de la ya clásica doble vertiente de los derechos fundamentales (como derechos subjetivos y como elementos de un orden objetivo) y entrar de lleno en el tema de los derechos fundamentales sociales. Aquí, en cambio, se estudia la inviolabilidad del domicilio desde la perspectiva de un derecho fundamental clásico, haciendo hincapié en su carácter negativo; el análisis se centra en las disposiciones de la Constitución española que lo consagran, luego de una breve referencia histórica y de un análisis comparativo con el Derecho alemán.

Jurisprudencia

Esta sección contiene los siguientes comentarios jurisprudenciales:

—Miguel SANCHEZ MORON: *Las Comunidades Autónomas y las Provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Transferencia de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad)*, pp. 867-878.

—Antonio CANO MATA: *Actos administrativos tácitos. Protección jurisdiccional del principio de igualdad*, pp. 879-884.

—Joaquín TORNOS MAS: *De nuevo sobre el control de los Decretos Legislativos: La declaración de nulidad, por vicios de carácter procedimental, del Decreto de 20-12-74, en materia de Disciplina de Mercado*, pp. 885-894.

—Bartomeu COLOM PASTOR: *Legitimación corporativa y recurso directo contra reglamentos*, pp. 895-898.

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 215, julio-septiembre 1982, año XLI.

Paulino MARTIN HERNANDEZ, *El suelo urbano: Su urbanización y edificación*, pp. 409-434.

La Ley del Suelo (texto básico en materia de urbanismo en España) establece 3 clases de suelo, desde el punto de vista de su aprovechamiento urbanístico: urbano, urbanizable y no urbanizable. Sin embargo, en opinión del autor, esa misma legislación se ha preocupado poco del suelo urbano, a pesar de su importancia, y se dedica preferentemente al urbanizable, por lo que algunos la han catalogado de "ley de ensanche". Sin embargo, hay "recientes corrientes que vuelven los ojos hacia la ciudad edificada, con todo su patrimonio histórico y cultural y se pronuncian por la conservación de sus valores". Es por ello que este trabajo se dedica al análisis de la normativa urbanística específicamente destinada al suelo urbano. Luego de examinarse el concepto mismo de suelo urbano y los criterios legales y procedimientos para delimitarlo en cada ciudad, se estudia el proceso de ejecución del planeamiento en este tipo de suelo; se hace un análisis sistemático de todo el proceso, partiendo de las acciones jurídicas que deben necesariamente preceder a la ejecución material (laboración de instrumentos de ordenación, establecimiento del orden de prioridades que debe ser respetado, delimitación de polígonos y unidades de actuación), pasando por la urbanización hasta llegar a la edificación.

La lectura de este trabajo nos hace más evidente la urgente necesidad de elaborar una normativa que regule, sistematice, ordene y racionalice esa materia, al mismo tiempo tan vital y tan postergada y maltratada por los poderes públicos en la Venezuela actual.

Enrique BARRERO GONZALEZ, *La conservación de las ciudades histórico-artísticas*, pp. 455-458.

El tema de la conservación del patrimonio inmobiliario de carácter histórico y artístico —de una gran actualidad en un país como España, con un valioso patrimonio de ese tipo, pero sometido a un marcado proceso de deterioro— requiere de un gran equilibrio y ponderación, por lo contradictorio de las perspectivas e intereses en juego. El autor hace gala de tal cualidad y de una visión amplia y despojada de subjetivismos, tanto al analizar el complejo de causas del deterioro (jurídicos, sociales, económicos, culturales) como las razones del poco resultado obtenido con los remedios utilizados hasta ahora. Termina esbozando varias interesantes ideas en que debería basarse una nueva política de conservación entre las que sobresalen la de la necesidad de eliminar el tratamiento sectorial de la materia e insertarla dentro de la visión más global urbanística; la de reducir cuantitativamente la protección e intensificarla cualitativamente; la de que la Administración sustituya la actitud prohibitiva y limitativa por una más activa o positiva; etc.

Angel SANCHES BLANCO, *El control de la actividad de los Presidentes de las Corporaciones Locales*, pp. 459-470.

La Ley de Régimen Local vigente aún en España data del período franquista (fue dictada en 1955) caracterizado por un gran centralismo y ausencia de democracia; por ello, consagraba muchos y poderosos mecanismos de control de la Administración Central sobre la Administración Local y, en particular, sobre los Presidentes de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales). La promulgación de la Constitución de 1978, de un signo totalmente diferente, ha incidido marcadamente en dicha Ley, ya sea derogando implícitamente algunas de sus disposiciones, ya sea provocando de hecho en la Administración Central una actitud inhibitoria, pareciendo que no existe otro mecanismo de control que no sea el jurisdiccional. En este artículo se sostiene que existen otras formas de control (político, corporativo, administrativo); además, se examina el régimen que al respecto prevé el Proyecto de Ley de Bases de la Administración Local.

Vicente BOIX REIG, *Presupuestos e instrumentos para la funcionalidad de los organismos institucionales de los Ayuntamientos*, pp. 471-496.

En España, como en muchos países, el reciente y creciente intervencionismo estatal ha producido, entre otras cosas, una gigantesca proliferación de entes descentralizados funcionalmente a nivel central; en cambio, a nivel municipal no ha sucedido lo mismo, siendo notable la escasez de entes descentralizados municipales. Este trabajo se inspira en la búsqueda de funcionalidad a los entes institucionales municipales, concentrándose en 2 aspectos: el análisis de los presupuestos o condiciones que deben concurrir para que el ente sea operativo, y el diseño de los instrumentos o elementos jurídicos que deben dar trabazón y dinamismo al ente.

Jurisprudencia

Como comentario jurisprudencial, se incluye el de Nemesio RODRIGUEZ MORO: *No puede un Ayuntamiento declarar por sí resuelto un contrato de venta de un bien de propios municipal, pues ello compete a los Tribunales ordinarios de justicia*, pp. 557-566.

En la reseña de sentencias, se incluyen extractos de decisiones sobre los siguientes temas:

- Acto Administrativo: firmeza y causar estado; nulidad como excepción y anulabilidad como regla (pp. 568-569).
- Alcaldes: cese en el cargo por expulsión del partido político (p. 569).
- Bienes: caminos rurales; recuperación administrativa (pp. 571-572).
- Contencioso-administrativo: plazo para interponer la acción (pp. 573-574).
- Policía municipal: falta de licencia; silencio positivo inoperante; carácter reglado; anulación por concesión con error (indemnización); limitaciones al derecho de propiedad; obras sin licencia (pp. 574-579).
- Procedimiento administrativo: cómputo de plazos; "solve et repete" (pp. 579-580).
- Urbanismo: acción pública; información de los administrados (pp. 580-582).

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 76, enero-febrero 1982. Editorial Montecorvo, Madrid, 1982.

Jesús LEQUINA VILLA, *La ejecución de las obras de Urbanización*, pp. 13.

El autor desarrolla el interesante ensayo sobre tres áreas fundamentales de la materia, estrechamente vinculadas entre sí: la vinculación de la propiedad privada a los planes urbanísticos, la urbanización como actividad jurídica y técnica previa a la edificación, y la posibilidad de autorización simultánea para ambas actividades.

En relación al primero de los asuntos, se ofrece una síntesis de los aspectos más resaltantes que derivan de esa vinculación de la propiedad al plan. Los límites a la propiedad y las obligaciones, cargas y beneficios derivados de su calificación urbanística proveniente del acto público aprobatorio del plan.

El segundo de los asuntos tratados refleja la necesaria prelación del urbanismo ante la edificación, como medio necesario para garantizar las condiciones de vida aceptables en el medio urbano y el desarrollo efectivo y eficiente de las actividades propias de ese contexto.

Por último se analizan los aspectos legales relativos a la posibilidad de autorizar simultáneamente la realización de ambas actividades, cuando están dadas las condiciones exigidas para tal posibilidad.

Angel MENDEZ REXACH, *La ordenación de playas y sus problemas jurídicos. En especial, el tema de las competencias concurrentes*, p. 27.

El problema de las actuaciones públicas vinculadas a los asentamientos humanos y sus actividades sobre el territorio es común a todos los países que alcanzan un cierto grado de urbanización.

La movilidad de la población, la concentración de épocas vacacionales, el desarrollo del turismo impulsan esta demanda por zonas costeras que requieren actuaciones de envergadura para responder la demanda operada.

El artículo presenta las diferentes problemáticas que en el orden jurídico se ha presentado a España, con las experiencias sufridas, las soluciones ensayadas y sus fallas y virtudes, todo ello referido de manera directa a la evolución legislativa sobre la materia, lo cual enriquece el trabajo presentado.

Aureliano GARCIA FERNANDEZ, *Los Equipamientos Comunitarios*, p. 97.

La calidad de vida exigida por una sociedad urbana, plantea la necesidad de definir con parámetros técnicos los niveles de satisfacción, considerados mínimos, en relación con ciertas demandas de la población.

Es lo que en la literatura especializada se denomina índices o standards de urbanización y construcción.

El artículo refleja una aproximación a estos índices o standards mínimos desde diferentes ángulos de análisis que comprenden perspectivas técnicas, jurídicas, socio-económicas y enfoques objetivos y temporales sobre una materia de carácter básico en el urbanismo moderno.

Armando Rodríguez García

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, SEPTIEMBRE 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
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973) 1977, 240 pp. Bs. 60
- 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
- 7 MORALES PAUL, Isidro
Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración, 1980, 341 pp. Bs. 80
- 7 bis BREWER-CARIAS, Allan R.
Urbanismo y Propiedad Privada, 1980, 632 pp. Bs. 140
- 8 QUINTANA MATOS, Armida
La carrera administrativa, 1980, 720 pp. (edición encuadernada) Bs. 180
- 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.,
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal Civil, 1981, 208 pp. Bs. 50
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano, 1982, 402 pp. Bs. 120
- 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
- 16 BREWER-CARIAS, Allan R.
El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, 1982, 464 pp. Edición encuadernada Bs. 160
- 17 HUNG VAILLANT, Francisco
La regulación de la actividad publicitaria, 1982, 168 pp. Bs. 65
- 18 GONZALEZ BERTI, Luis
La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana, 1982, 278 pp. Bs. 80
- 19 FUENMAYOR ESPINA, Alejandro
Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión, 1982, 374 pp. Bs. 120
- 20 SOSA RODRIGUEZ, Carlos
Las relaciones internacionales como disciplina académica autónoma, 1983, 246 pp. Bs. 60
- 21 VILORIA, Enrique
Petróleos de Venezuela, 1983, 180 pp. Bs. 70
- 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

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 (h), Sebastián
Manual de derecho romano (agotado), 1978, 315 pp., 2ª Ed. aumentada 1983, 404 pp.
2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano I., Vol. I, (en prensa)
Vol. II, 1978, 477 pp. Bs. 75
Vol. III, 1978, 431 pp. Bs. 65

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
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
4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25
5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25
6 RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación,
1977, 245 pp. Bs. 40
7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción,
1977, 110 pp. Bs. 25
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
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

- 17 VAN GRONINKEN, Karim
Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 35
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación, 1981, 156 pp. Bs. 35
- 21 BREWER-CARIAS, Allan R.
La defensa de la Constitución, 1982, 176 pp. Bs. 40

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25
- 3 CHIOSSONE, Tulio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30
- 4 LEU, Hans-Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35
- 5 COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho, Crisis y Renovación 1982, 146 pp. Bs. 50
- 6 BARRAGAN, Julia
Hipótesis Metodológicas, 1983, 138 pp. Bs. 40

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 ATENEIO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública, 1ª Ed. 1979; 2ª Ed. 1983, 246 pp. Bs. 60
- 2 REY, Juan Carlos
Ensayos de teoría política, 1980, 339 pp. Bs. 60
- 3 REY, Juan Carlos
Problemas socio-políticos de América Latina, 1980, 344 pp. Bs. 60
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
El financiamiento de los Partidos Políticos y la democracia en Venezuela, 1981, 236 pp. Bs. 35
- 5 ESSENFELD DE BREUER, Senta
La cara oculta del desarrollo, 1982, 93 pp. Bs. 30

B. CON LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS, UCV

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard
Teoría de la Actividad Administrativa. 1981, 336 pp. Bs. 90

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
Legislación Venezolana 1979, Madrid-Caracas 1982, 968 pp. Bs. 450
Legislación Venezolana 1980, Madrid-Caracas 1982, 1.624 pp. Bs. 450
Legislación Venezolana 1981, Madrid-Caracas 1982, 1.166 pp. Bs. 450

D. CON EDITORIAL MANOA, UCAB

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Instituciones Políticas y Constitucionales (agotado), 1982, 713 pp.

E. CON EDITORIAL UNIVERSIDAD CATOLICA DEL TACHIRA

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Sumario de la Constitución de 1961

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., 3ª Ed. (en prensa)
- 2 *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*
(Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim,
Manuel Rachadel), 1983, 255 pp. Bs. 60
- 3 *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.* (Allan R. Brewer-Carías)
(en prensa)

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

AÑO 1980

- Revista N° 1*, enero-marzo (agotada), 210 pp.
Revista N° 2, abril-junio (agotada), 222 pp.
Revista N° 3, julio-septiembre, 218 pp. Bs. 55
Revista N° 4, octubre-diciembre, 214 pp. Bs. 55

AÑO 1981

- Revista N° 5*, enero-marzo, 221 pp. Bs. 55
Revista N° 6, abril-junio, 222 pp. Bs. 55
Revista N° 7, julio-septiembre, 220 pp. Bs. 55
Revista N° 8, octubre-diciembre, 206 pp. Bs. 55

AÑO 1982

- Revista N° 9*, enero-marzo, 225 pp. Bs. 55
Revista N° 10, abril-junio, 220 pp. Bs. 55
Revista N° 11, julio-septiembre, 227 pp. Bs. 55
Revista N° 12, octubre-diciembre, 224 pp. Bs. 55

AÑO 1983

- Revista N° 13*, enero-marzo, 223 pp. Bs. 50
Revista N° 14, abril-junio, 228 pp. Bs. 55
Revistas N° 15 y 16 (en prensa)
Suscripción a la *Revista*: Por un año (4 números) Bs. 200
Suscripción a la *Revista*: Por dos años (8 números) Bs. 400

XII. REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

AÑO 1981

- Revista N° 0*, 197 pp. Bs. 50

AÑO 1982

- Revista N° 1*, enero-junio, 200 pp. Bs. 50

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
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
TOMO VI. *Propiedad y Expropiación*. 1979, 689 pp. Bs. 140

BREWER-CARIAS, Allan R.

- Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la
Jurisprudencia Venezolana*, 4ª Reedición, 1982, 475 pp. Bs. 100