

revista
de
derecho
publico

Nº 15

Julio-Septiembre 1983

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Fundamentos constitucionales del sistema electoral venezolano*, por Allan R. BREWER-CARIAS 5
- Estudio comparativo entre el Pacto Subregional Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, por Isidro MORALES PAUL 21
- El ingreso fiscal petrolero: La relación del Estado petrolero con las petroleras estatales*, por Oswaldo PAEZ PUMAR 41

Comentarios Monográficos

- Las funciones instructoras de la policía judicial y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, por Allan R. BREWER-CARIAS 59
- Las islas, costas o playas del mar (litorales marítimos) como bienes del dominio público*, por Manuel PEÑA LOPEZ 63
- El derecho a trabajar de los menores*, por Emilio RAMOS DE LA ROSA 71
- La distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado (Verdades y confusiones de una problemática)*, por Enrique SANCHEZ FALCON 78
- Las elecciones uninominales en los próximos comicios municipales*, por Luis TORREALBA NARVAEZ 87

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1983*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 95

Comentarios Legislativos

- El sentido de las regulaciones de la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista*, por Allan R. BREWER-CARIAS 113

JURISPRUDENCIA

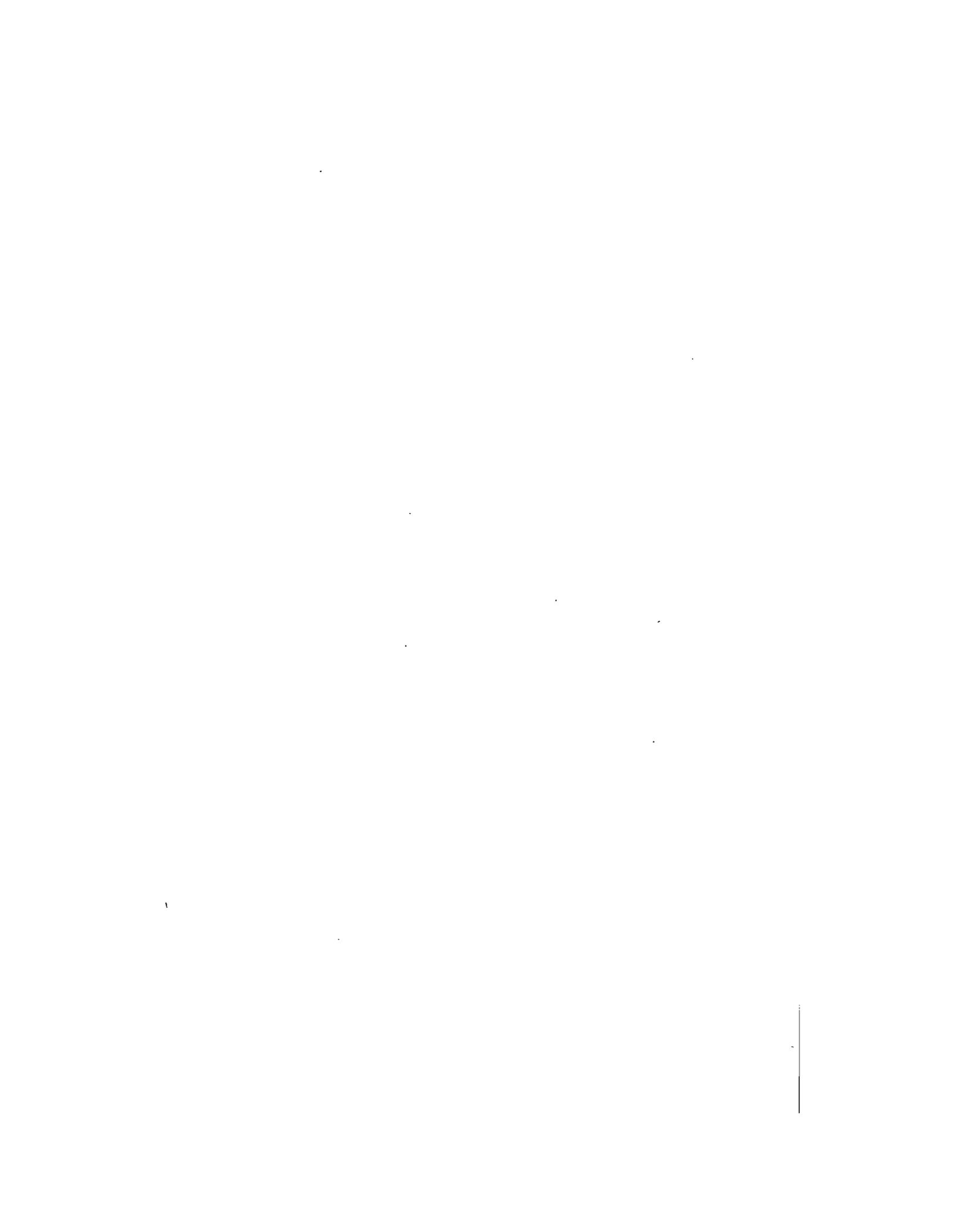
Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo)*. Tercer Trimestre de 1983, por Mary RAMOS FERNANDEZ 127

BIBLIOGRAFIA

- Revistas 235

ESTUDIOS



Artículos

Fundamentos constitucionales del Sistema Electoral Venezolano

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

SUMARIO

I. EL REGIMEN DEMOCRATICO

II. SUFRAGIO Y REPRESENTACION

III. EL DERECHO ACTIVO Y PASIVO AL SUFRAGIO

1. *El derecho activo al sufragio.* 2. *El derecho pasivo al sufragio.* A. La edad y las restricciones al derecho. B. La igualdad entre Venezolanos por nacimiento y Venezolanos por naturalización y sus restricciones. C. La condición de seglar para el ejercicio del derecho. D. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas. E. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de las relaciones de parentesco. F. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de inhabilitación política con motivo de condenas penales.

IV. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

1. *La autonomía funcional de los órganos del sistema y el voto secreto.* 2. *La votación universal y directa.* 3. *La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías.*

V. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL

1. *Universalización progresiva.* 2. *El sufragio directo.* A. Elección Presidencial. B. Elección de las Asambleas Legislativas. 3. *El sufragio secreto.* 4. *El sistema electoral minoritario y la representación proporcional.* A. Elección Presidencial. B. Elección de las Asambleas Representativas.

I. EL REGIMEN DEMOCRATICO

El fundamento constitucional primario de nuestro sistema electoral, está en las normas que consagran el régimen democrático, base de nuestro sistema político. Entre estas normas que consagran el régimen democrático está, ante todo, el Artículo 3º de la Constitución que dispone que . . . “el gobierno de la República de Venezuela es, y será siempre democrático . . .”, calificándolo además, como: “representativo, responsable y alternativo”. Esta disposición se aplica, por supuesto, a todos los órganos representativos que conforman la organización política del Estado Venezolano, como Estado Federal (art. 2º), en su peculiar sistema de distribución vertical del Poder Público, sea que se trate de órganos representativos nacionales, estatales o municipales. En particular, además, en cuanto al Municipio, concebido como la “unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional” (art. 25), la representación de los mismos que deben ejercer “los órganos que determine la Ley”, tiene que también ser democrática porque lo impone el Artículo 27, en su última parte, al prescribir que . . . “la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local . . .”.

En esta forma, puede decirse que en estos dos artículos el 3º y 27 del texto fundamental, está el fundamento del régimen democrático.

El carácter alternativo, además, se garantiza con el establecimiento de un límite a los mandatos que se denominan períodos constitucionales. Por ello, el artículo 135 de la Constitución establece que "los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán *cinco años*, salvo disposición especial de esta Constitución". En cuanto a los períodos de los poderes públicos estatales y municipales, dice la misma norma, "serán fijados por la Ley Nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco". En cuanto a la duración de los mandatos de las Asambleas Legislativas, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio es de cinco años, y en materia municipal, la Ley Orgánica del Régimen Municipal establece el principio de que habrá, en cada período constitucional, dos mandatos municipales: uno de tres años y otro de dos años (art. 33), aún cuando por un régimen transitorio, aún no se han hecho efectivos.

En todo caso, a las normas de los artículos 3º y 27 de la Constitución, como fundamento del régimen democrático, debemos agregar otra, la contenida en el artículo 114, referida a los partidos políticos, y que garantiza a todos los venezolanos el derecho a asociarse en tales partidos políticos "para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Por tanto, se establece además, allí, el principio de la participación en la orientación de la política nacional a través de los partidos políticos; y esta participación debe realizarse por métodos democráticos. Por supuesto, en este contexto debemos vincular el régimen de partidos con el sistema democrático alternativo, representativo y responsable lo que conduce necesariamente a un esquema pluralista, multipartidista, proscribiéndose el sistema de partido único.

En todo caso, además, y dentro de la propia configuración de los partidos políticos, la misma norma del artículo 114 exige al legislador, reglamentar la conducta y actividad de los partidos, con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley, lo cual se ha hecho en la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas de 1964.

Por último, por supuesto, el Preámbulo de la Constitución establece, dentro de los propósitos del Constituyente al dictar la Constitución, el de "sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra, también como una tarea del Estado Venezolano".

II. SUFRAGIO Y REPRESENTACION

Ahora bien, ¿cómo se actualiza el régimen democrático, establecido en estas normas, como el principio fundamental del régimen político venezolano? Nuestra democracia, en efecto, es una democracia representativa. Por ello, el artículo 4º establece el principio de la representación y su origen, al prescribir que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público". Por tanto, el régimen democrático, que debe ser representativo, alternativo y responsable, debe configurarse a través de un sistema de sufragio, a los efectos que el pueblo pueda ejercer la soberanía, mediante sus representantes que deben ser titulares de los

“órganos del Poder Público”. Por supuesto, esta norma en realidad, debió haber dicho “órganos que ejercen el Poder Público” y no “órganos del Poder Público”.

En todo caso, el sufragio o elección, como forma de actualización del régimen democrático, se precisa a nivel del gobierno local, al establecerse en el artículo 29 de la Constitución, como uno de los elementos de la autonomía de los municipios, “la elección de sus autoridades” (ord. 1º).

III. EL DERECHO ACTIVO Y PASIVO AL SUFRAGIO

Ahora bien, este régimen democrático a través de un sistema de sufragio, se concreta, tanto en un derecho como en un deber constitucional, es decir, no sólo se consagra el derecho a ejercer la soberanía a través del sufragio, por medio de los órganos que ejercen el Poder Público, sino también se establece como un deber de todos los ciudadanos. Así se prevé en el artículo 110 de la Constitución, en el cual se consagra el principio de que el voto es un derecho y a la vez “una función pública”, siendo, por tanto, de ejercicio obligatorio “dentro de los límites y condiciones que establezca la Ley”. Esta “ley” que prevé este artículo y todos los otros de la Constitución, es sin duda, la Ley Nacional que regula las “elecciones” la cual es de la reserva nacional (art. 136, ord. 24); y ésta es la Ley Orgánica del Sufragio, cuya última reforma es de 1978.

En cuanto al derecho al sufragio, la Constitución, en realidad, establece dos derechos estrechamente vinculados: el derecho activo al sufragio y el derecho pasivo al sufragio, lo cual se regula en los artículos 111 y 112, que precisan quienes pueden elegir, y quienes pueden ser electos.

1. *El derecho activo al sufragio*

El derecho activo al sufragio está consagrado en el art. 110 de la Constitución, que establece que “son electores los venezolanos que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política”.

De esta norma se destaca ante todo, la edad para ser elector: 18 años, resultando ésta, una capacidad especial típica del Derecho Público, que contrastaba con la edad de la mayoría prevista en el Código Civil la cual, hasta 1982, antes de la Reforma del mismo, surgía a los 21 años. Ahora coincide la mayoría civil con la edad para ejercer este derecho político.

Este derecho, además, corresponde a todos los venezolanos, no distinguiendo la Constitución, en forma alguna, si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización, sólo dice: . . . “los venezolanos . . .”, por lo que en esa expresión se comprende, por igual, a los venezolanos por nacimiento y por naturalización, sin ningún tipo de discriminación. Por tanto, de este derecho político se excluye solamente a los extranjeros. Sin embargo, en cuanto a los venezolanos mayores de 18 años, no pueden ejercer este derecho activo al sufragio, si están sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política.

La interdicción civil debe ser dictada por sentencia judicial de acuerdo al Código Civil (art. 393 y ss.); y la inhabilitación política, debe ser establecida por los Tri-

bunales Penales, como pena accesoria a las de presidio y prisión (arts. 13 y 16 del Código Penal). Esta pena, que no está prevista como pena principal, produce como efecto "la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tenga el penado y la incapacidad durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo al sufragio" (art. 24 CP).

Pero aparte de este supuesto, debe decirse que los casos de inhabilitación política no son de reserva constitucional, sino de reserva legal, por lo que por ley pueden establecerse otros casos de inhabilitación política para ejercer el sufragio activo. Por ejemplo, es la propia Ley Orgánica del Sufragio la que establece la inhabilitación para ejercer el sufragio a "los miembros de las Fuerzas Armadas mientras permanezcan en servicio militar activo" (art. 7º), lo cual sin duda, está inspirado en la exigencia constitucional de que las Fuerzas Armadas Nacionales, como institución, deben ser apolíticas, obedientes y no deliberantes (art. 132).

Muchas otras leyes, además, establecen la inhabilitación política parcial, como sanción administrativa, pero para ejercer cargos públicos, lo cual no afecta el derecho activo al sufragio.

Ahora bien, conforme a lo antes dicho, puede admitirse que el derecho activo al sufragio es un derecho propio de la ciudadanía, y ésta es una condición que corresponde a los venezolanos que puedan ejercer derechos políticos. La ciudadanía, en efecto, es la cualidad constitucional para ejercer derechos políticos y que, normalmente, se atribuye a los venezolanos, porque los derechos políticos les están reservados. Excepcionalmente, sin embargo, los extranjeros podrían tener el derecho activo al sufragio, en virtud de la autorización constitucional contenida en el artículo 111 conforme a la cual "el voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la Ley establezca".

Esta posibilidad, que se estableció por primera vez en la Constitución de 1953 (art. 39), en la época democrática se aplicó por primera vez en 1979, al realizarse las elecciones municipales en forma separada respecto de las elecciones nacionales, en base a la previsión de la Ley Orgánica del Sufragio que estableció, en su Artículo 8º, que tiene derecho a inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar, "En las elecciones que se realicen separadamente para miembros de Concejos Municipales de la República, los extranjeros que reúnan las mismas condiciones establecidas... para el voto de los venezolanos (mayores de 18 años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política), y siempre que tengan más de 10 años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Distrito de que se trate".

2. *El derecho pasivo al sufragio.*

En cuanto al derecho pasivo al sufragio, éste está regulado en el artículo 112 de la Constitución que establece, en realidad, dos derechos políticos: por una parte, consagra el derecho pasivo al sufragio, el derecho a ser electo dentro del régimen democrático; y por la otra, consagra el derecho a ejercer funciones públicas, aún cuando no sea mediante elecciones.

Nos interesa insistir en el derecho pasivo al sufragio, es decir, en el derecho a ser elegible. En tal sentido, el artículo prescribe que "son elegibles", es decir, tienen derecho pasivo al sufragio, "los electores..."; y los electores, de acuerdo al Artículo anterior (111) son, como hemos visto, "todos los venezolanos, que hayan cumplido 18 años y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política". Pero para ser elegible no basta con reunir las condiciones para ser elector, sino que el artículo 112 agrega otras condiciones: es necesario que sepan leer y escribir, y que sean mayores de 21 años, lo que priva, por tanto, sobre la condición del elector de 18 años, y sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución, y las derivadas de las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos exijan las leyes.

De la integración de estas dos normas constitucionales (arts. 111 y 112) resulta entonces, que tienen derecho pasivo al sufragio (son elegibles):

Los venezolanos (por nacimiento o por naturalización), mayores de 21 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución, y "las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".

Esta regulación amerita varios comentarios por sus implicaciones derivadas de las restricciones constitucionales al derecho.

A. *La edad y las restricciones al derecho*

En primer lugar, aumenta la "edad" para ser elegido, en relación a la prevista para los electores, de 18 a 21 años. Por tanto, después de la reforma del Código Civil de 1982, a pesar de que la mayoría de edad se rebajó de 21 años a 18 años (art. 18), para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, no basta la mayoría civil, pues la Constitución exige expresamente, ser mayor de 21 años. La disparidad se aplica también, por supuesto, para el ejercicio de cargos públicos. Por tanto, se es mayor de edad para el ejercicio de los derechos civiles a los 18 años, pero ello no es suficiente ni para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio, ni para el desempeño de funciones públicas.

Ello, sin embargo, no es extraño, pues en derecho público hay causas condicionadoras de la capacidad civil. La propia Constitución exige en algunos casos, la edad de 30 años para el ejercicio del derecho pasivo al sufragio para ser electo Presidente de la República (art. 182) y para ser electo Senador (art. 149). Por tanto, la edad civil no tiene necesariamente que coincidir con la edad para el ejercicio de los derechos políticos.

Por ejemplo, la misma restricción derivada de la edad se establece en la Constitución para ejercer el cargo de Ministro (art. 195), Gobernador de Estado (art. 21), para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 213), y para ser Contralor General de la República (art. 237), Fiscal General de la República (art. 219), y Procurador General de la República (art. 201).

Conforme a esta norma entonces, el derecho pasivo al sufragio corresponde a los venezolanos, mayores de 21 años, que no estén sujetos a interdicción civil e inha-

bilitación política, que sepan leer y escribir, sin más restricciones que las que establece la Constitución y la que establecen las leyes por razón de condiciones de aptitud.

Esta es una disposición muy importante que ha dado origen a muchas discusiones en relación a las condiciones de elegibilidad (el derecho pasivo del sufragio), que se configura como una materia de reserva constitucional: sólo la Constitución puede establecer las restricciones, y fuera de las que prevé, no puede haber otras restricciones establecidas por Ley, salvo en materia de condiciones de aptitud, lo cual se aplica más respecto del ejercicio de cargos públicos.

B. *La igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización y sus restricciones*

En segundo lugar de esta norma se deriva el principio de la igualdad entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución declara como aptos para el ejercicio de funciones públicas y para el ejercicio del derecho activo y pasivo sufragio, a los venezolanos, sin distinguir si se trata de venezolanos por nacimiento o por naturalización. Por tanto, no hay posibilidades de establecer distinciones, salvo las que la propia Constitución prevé, entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, tanto en materia de ejercicio del derecho activo y pasivo al sufragio, como en materia del ejercicio de funciones públicas.

Aún cuando nos interesa insistir sobre el derecho pasivo al sufragio, en relación al ejercicio de funciones públicas debe señalarse que conforme al artículo 112 de la Constitución, es materia de reserva constitucional establecer restricciones a los venezolanos por naturalización para ello. Por tanto, ninguna Ley puede hacerlo, y las que contienen tales discriminaciones son inconstitucionales. En esta materia, en realidad, sólo hay en la Constitución seis diferencias para el ejercicio de funciones públicas *no electivas por sufragio*, entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En efecto, la Constitución exige la condición de *venezolanos por nacimiento* sólo para el ejercicio de los siguientes seis cargos no electivos: Ministro (art. 195); Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 213), Contralor General de la República (art. 237), Fiscal General de la República (art. 219), Procurador General de la República (art. 201) y Gobernador de Estado (art. 21).

En materia de cargos electivos, es decir, del derecho pasivo al sufragio, la Constitución establece también restricciones entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, al prever expresamente que es necesaria la condición de *venezolano por nacimiento*, para ser electo Presidente de la República (art. 182), Senador (art. 149), Diputado al Congreso Nacional (art. 152) y Diputado a las Asambleas Legislativas de los Estados (art. 19).

Nada se establece, en cambio, en cuanto a restricción por nacionalidad, para la elección de los representantes en el ámbito municipal, por lo que rige plenamente el artículo 112 de la Constitución, de manera que el legislador no podría establecer diferencias entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, por ejemplo, para las elecciones de concejales. Por ello, la Ley Orgánica del Régimen Municipal se limita a exigir la condición de la "nacionalidad venezolana" para ser concejal (art.

47). Sin embargo, conforme al artículo 45 del propio texto constitucional "...gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad y residan en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría". En estos casos, por supuesto, no tendrían vigencia las mencionadas discriminaciones constitucionales entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En todo caso, la situación especial de estos venezolanos por naturalización que hayan ingresado al país antes de cumplir los 7 años de edad, está regulada en una Ley especial, la Ley sobre la condición jurídica de los venezolanos por naturalización que se encuentran en las condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República de septiembre de 1978.

C. La condición de seglar para el ejercicio del derecho.

La Constitución establece, además, otras restricciones al derecho pasivo al sufragio, en casos específicos. Por ejemplo, para poder ser elegido Presidente de la República, se requiere ser de estado seglar (art. 182). Esto configura una inhabilitación política, de orden constitucional, para los sacerdotes de poder ser elegidos Presidente de la República.

Esta misma restricción la establece la Constitución para poder ser nombrado Gobernador de Estado (art. 21), Ministro (art. 195) y Contralor General de la República (art. 237).

D. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas del ejercicio de funciones públicas.

Además, la Constitución establece restricciones al ejercicio del derecho pasivo al sufragio, derivadas del ejercicio de funciones públicas por quien pretenda ser elegido Presidente de la República, Senador y Diputado.

En efecto, en cuanto a la elección del Presidente de la República se establecen en los artículos 184 y 185 las siguientes restricciones: no podrá ser elegido Presidente de la República, en primer lugar, quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección o lo haya estado durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior; en segundo lugar, quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección; en tercer lugar, quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

En cuanto a la elección de los Senadores y Diputados la Constitución también establece restricciones derivadas del ejercicio de cargos públicos, en su artículo 140, en la forma siguiente: no podrán ser elegidos Senadores o Diputados: en primer lugar, el Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República, y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos; en segundo lugar, los Gobernadores

y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distritos Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y en tercer lugar, los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

En esta materia de restricción al derecho pasivo al sufragio para ser Senador o Diputado, la Constitución además, remite a la Ley, para el establecimiento de la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales.

E. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de las relaciones de parentesco.

Por relaciones de parentesco, la Constitución en su artículo 184, restringe el derecho pasivo al sufragio para ser electo Presidente de la República, a los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad del Presidente de la República que esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección o de quien haya estado en ejercicio de la Presidencia durante más de 100 días en el año inmediatamente anterior.

F. Restricciones al ejercicio del derecho derivadas de inhabilitación política con motivo de condenas penales.

Hemos señalado que de acuerdo al artículo 112, para ser elegible es necesario, ante todo, ser elector, y para ello, entre otros aspectos es necesario estar en pleno goce de los derechos políticos. Por tanto, quienes por ley o por decisión judicial penal hayan sido declarados inhabilitados políticamente no pueden ser elegidos. En general, la declaración de inhabilitación política o estaba en la Ley (por ejemplo, respecto de los militares) o era una pena accesoria a la pena principal de prisión o presidio, cuya duración, por supuesto, era por el tiempo de la pena principal, la cual, como se sabe, en ningún caso puede ser mayor de 30 años, en virtud de la garantía constitucional de que nadie puede ser condenado a penas perpetuas.

La única restricción a estos principios podía sólo ser establecida por la Constitución y como el texto de 1961 nada establecía, en 1973 se sancionó la Enmienda Nº 1 de la Constitución, cuyo artículo 1º previó la siguiente Enmienda al texto fundamental, que restringe el derecho pasivo al sufragio:

“No podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas”.

Se configura, así, una inhabilitación política *permanente* para quienes resulten condenados penalmente en la forma mencionada, para ejercer el derecho pasivo al

sufragio sólo en cuanto a la elección de Presidente de la República, de Senador y de Diputado al Congreso. No se aplica la restricción, por supuesto, para las elecciones municipales, aún cuando sí rige para ser electo Diputado a las Asambleas Legislativas, quienes deben reunir las mismas condiciones que los Diputados al Congreso (art. 19).

En todo caso, para que la restricción se aplique, la condena penal específica tiene que ser de presidio o prisión por un lapso superior a 3 años, por lo que por ejemplo, en los casos de delitos contra la cosa pública regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público con penas inferiores a tres años, no se aplicaría la restricción.

IV. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

1. *La autonomía funcional de los órganos del sistema y el voto secreto.*

Ahora bien, en base a la regulación del derecho activo y pasivo al sufragio, cabe determinar en la Constitución, cómo se organiza el ejercicio de ese derecho; en otras palabras, debemos determinar, cuál es el sistema electoral que la Constitución consagra.

Para ello debemos partir del principio general, previsto en el Artículo 113 del texto fundamental, en el cual se establece que “la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el *derecho de representación proporcional de las minorías*”.

De esta norma resultan, en realidad, dos principios constitucionales: por una parte, la libertad del voto y por la otra, el secreto del voto.

En cuanto a la libertad del voto, la Constitución la garantiza asegurando la independencia de los organismos electorales, los cuales conforme al mismo artículo 113, deben estar “integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política”.

Se establece, por tanto, el principio del pluralismo en la integración de los organismos electorales y se asegura, además, que “sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones”. Esta norma es la que permite considerar a los organismos electorales y, particularmente, al Consejo Supremo Electoral, como un órgano estatal con autonomía funcional, que no depende de los clásicos poderes del Estado, ni el Poder Judicial, ni el Poder Legislativo, ni el Poder Ejecutivo, teniendo además, potestad de auto-normación y autonomía administrativa.

Además, el mismo artículo establece que los partidos políticos concurrentes en el proceso electoral “tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral”, con lo cual se consagra aún más esa libertad del voto; esta autonomía de los entes y el derecho a quienes participen de un régimen pluralista de vigilar el proceso electoral.

La norma del artículo 113 establece, además, como principio general, el secreto del voto, contrario a los sistemas públicos de votación.

2. *La votación universal y directa*

Ahora bien, además de la votación secreta, la Constitución establece el principio de la votación universal y directa, como base del sistema electoral.

En efecto, los artículos 183 y 187 que se refieren a la elección presidencial, establecen que la elección del Presidente de la República se hará por votación "universal y directa", en conformidad con la Ley.

En cuanto a la votación universal, ello significa que deben ser electores la universalidad de los ciudadanos a quienes se atribuye el ejercicio del derecho activo al sufragio, sin más restricciones que las que establece la Constitución: Venezolanos, mayores de 18 años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política, sin discriminaciones de ningún tipo (art. 61).

En cuanto a la votación directa, con ello se quiere significar que no debe haber cuerpos intermedios o colegios electorales que se interpongan entre el elector y el elegido, sino que el elector debe votar directamente por el candidato a ser elegido.

Este principio de la elección universal y directa está previsto en la Constitución, además, respecto a todos los otros cuerpos representativos. En efecto, de acuerdo al artículo 148, "para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal"; y de acuerdo al artículo 151, "para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa... los Diputados que determine la Ley según la base de población requerida".

En cuanto a los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19 de la Constitución sólo exige que los Diputados a las mismas "serán elegidos por votación directa" no haciendo referencia al carácter universal. Ello permite, en efecto, que se establezcan restricciones por la residencia para permitir que ejerzan el derecho activo al sufragio, los electores residentes, por ejemplo, del Estado respectivo. En materia de elecciones municipales, la Constitución no establece ninguna exigencia en cuanto al carácter directo y universal, por lo que en ellas, el legislador podría establecer un sistema de elección indirecta y restringido, por ejemplo, en relación a la residencia. Por ello, el artículo 47 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que los concejales deben "estar residenciados en el Municipio", lo cual restringe la universalidad del sufragio; y el artículo 32 de la misma ley establece una forma de elección indirecta de los miembros de los Cabildos Metropolitanos en los Distritos Metropolitanos, que se integran básicamente por la representación de cada uno de los municipios que formen el Distrito, lo cual restringe el sufragio directo al convertirlo en indirecto.

3. *La garantía del derecho de representación proporcional de las minorías y el sistema mayoritario*

El artículo 113 de la Constitución exige que la legislación asegure, en general, "el derecho de representación proporcional de las minorías". Por supuesto, este es un derecho que debe garantizarse cuando se trate de elegir más de un candidato, para determinados cuerpos electorales.

Por ello, la Constitución, al establecer el principio de la elección de los Senadores en número de dos por cada entidad federal, agrega que se elegirán, también, “los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la Ley”.

En cuanto a la elección de los Diputados al Congreso, el artículo 151 establece que esa elección debe realizarse “con representación proporcional de las minorías”.

Además, en cuanto a la elección de los Diputados a las Asambleas Legislativas, el artículo 19, establece que “el Poder Legislativo se ejerce en cada Estado por una Asamblea Legislativa cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por esta Constitución para ser Diputado y serán elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la Ley”.

Se requiere, por tanto, la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías. Sin embargo, la Enmienda Constitucional Nº 2 sancionada en marzo de 1983 permite que para las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas, “también podrá acordarse un sistema especial, semejante o diferente del que se disponga para las elecciones de concejales” (art. 19).

En materia local o municipal, nada dice la Constitución, respecto del sistema electoral salvo los principios de libertad y secreto del voto y de que la organización municipal será democrática, propia del gobierno local. Sin embargo, en cuanto al sistema electoral, no se establece ni su universalidad ni su carácter directo. Por tanto, a nivel local, podrían establecerse elecciones indirectas y restringidas a los residentes. Nada se establece, además, respecto de la elección por el principio de la representación proporcional de las minorías, pues no es principio constitucional ni lo es el del carácter colegiado de la autoridad municipal (Concejo), ni la elección de todos los concejales en un solo bloque. Por ello, siempre hemos sostenido que este principio no tiene vigencia constitucional respecto de los municipios, si se decide elegir los concejales en forma uninominal.

Sin embargo, para despejar toda duda, la Enmienda Nº 2 a la Constitución sancionada el 16 de marzo de 1983 estableció en su artículo 19 lo siguiente:

“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”.

En todo caso, debe quedar claro que el principio de la representación proporcional debe garantizarse, siempre que se vayan a integrar cuerpos colegiados por listas.

Por supuesto, si la elección es unipersonal, por ejemplo, respecto del Presidente de la República (art. 183) y eventualmente de los Gobernadores de Estado (art. 22) y de Alcaldes en los Municipios, el sistema electoral será mayoritario.

En particular, y en cuanto al Presidente de la República, dice la Constitución que será electo el candidato “que obtenga mayoría relativa de votos” (art. 183) con lo que se establece un sistema de mayoría relativa.

En resumen, puede decirse que el sistema electoral venezolano se caracteriza por ser secreto, universal y directo. Además, de representación proporcional de las minorías, si se trata de elegir en bloque miembros de cuerpos colegiados y mayoritario cuando se trate de elecciones unipersonales.

V. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL

Venezuela, desde la primera Constitución de 1811, conoce de un sistema electoral, aun cuando la democracia no haya sido persistente y, más bien, casi inexistente. Y si hoy, como se dijo, el sistema electoral está caracterizado por la existencia del sufragio universal, directo y secreto y que otorga representación proporcional a las minorías, ello es fruto de una larga evolución que va de un sufragio limitado o restringido a un sufragio universal; de un sufragio indirecto a un sufragio directo; de un sufragio a veces público a un sufragio secreto; y de un sufragio mayoritario a un sufragio de representación proporcional de las minorías. En estos cuatro puntos puede situarse la evolución del sistema electoral venezolano, los cuales analizaremos separadamente.

1. *La universalización progresiva*

El primero de los aspectos que marca la evolución señalada, es el que va de un sufragio originalmente limitado, a un sufragio universal como el actualmente en vigor, es decir, que no está limitado por condiciones económicas o de fortuna o por aspectos particulares de la capacidad o situación física del elector. La universalidad del sufragio, que no admite restricciones por razones de sexo, fortuna o condición social, sin embargo, es sólo una realidad constitucional desde 1946.

En efecto, a pesar de que la elección para los miembros del Congreso que en 1811 aprobó la primera Constitución republicana de Venezuela, se realizó mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos, el propio texto constitucional de 1811 estableció restricciones particularmente de carácter económico en el ejercicio del sufragio, el cual se reservó a los varones (arts. 26 a 30). Sólo fue a partir de la Constitución de 1857 cuando se eliminaron los requisitos económicos para tener la condición de elector (art. 12), y sólo fue en el Estatuto Electoral de 1946 cuando se consagró expresamente el voto femenino. Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano y, por tanto, de elector, las Constituciones de 1819, 1821, 1830 y 1857 (arts. 4, 15, 14 y 12, respectivamente) exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio a los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858 (art. 11), llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a los menores de dieciocho años (art. 16, ord. 11 en las Constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891), como consecuencia, ciertamente, del igualitarismo derivado de nuestras Guerras Federales. A esta sola restricción, la Constitución de 1893 agregará también, como restricción, la interdicción declarada por sentencia ejecutoriada de los Tribunales competentes (art. 14, ord. 11). Esta situación permanece regulada en igual forma en el texto constitucional de 1901 (art. 17, ord. 11), siendo la Constitución de 1904 la que por primera vez en la evolución constitucional venezolana remite a la ley la posibilidad de establecer restricciones al sufragio, cambiando la reserva constitucional existente hasta ese momento (art. 10 y 17, ord. 11). Esta situación se mantiene hasta el texto constitucional de 1925, el cual vuelve a establecer reserva constitucional en las limitaciones al ejercicio del sufragio, otorgando la calidad de electores a los venezolanos mayores de veintiún años, que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que

envuelva la inhabilitación política, lo cual se mantendrá en las Constituciones de 1928 y 1929, hasta la Constitución de 1931 (art. 32, ord. 12). La Constitución de 1936 restringe aún más el derecho al sufragio (art. 32, ord. 12), siendo de observar que, paradójicamente, la Constitución que se dicta a la caída del dictador Gómez, y que abre la transición hacia el régimen democrático, estableció de nuevo la limitación al sufragio para los analfabetos, lo que había sido eliminado desde la Constitución de 1858, y consagra expresamente la exclusión del voto femenino, lo cual no estaba establecido expresamente en los textos constitucionales anteriores. Por otra parte, la edad electoral que en 1864 había sido reducida a dieciocho años, en la Constitución de 1936, siguiendo la línea de las Constituciones posteriores a 1925, se eleva a veintiún años. Con posterioridad a la Constitución de 1947, la universalización del sufragio se produce en Venezuela en los términos señalados anteriormente, permitiéndose, inclusive, la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que tengan más de diez años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Municipio de que se trate, como está establecido en la Constitución de 1961.

2. *El sufragio directo*

El segundo elemento de la evolución del sufragio en Venezuela, lo marca la transición del sufragio indirecto al sufragio directo, es decir, de un sistema electoral en el cual los electores no escogen directamente los gobernantes, sino a través de unos delegados que serán electores en segundo grado, a un sistema en el cual los electores escogen inmediata y directamente los gobernantes. En este aspecto la evolución venezolana no es constante, y para su análisis debe distinguirse la elección para Presidente de la República de la elección para las Asambleas de representantes.

A. *Elección presidencial*

En las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1830 hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios electorales o Asambleas electorales, electos a su vez por sufragio restringido (arts. 105 y 59) y desde la Constitución de 1858 hasta la de 1874, la elección se realizó en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal (arts. 81 y 63). En la Constitución de 1881 se estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se realizó por un Consejo Federal designado por el Congreso (art. 61), regulación que permaneció en la Constitución de 1891 (art. 61), La Constitución de 1893 vuelve a establecer el sistema electoral directo y secreto (art. 63), lo cual se eliminará de nuevo en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con participación de los Concejos Municipales (art. 82). A partir de ese texto constitucional y hasta la Constitución de 1945, el sistema electoral para Presidente continuará siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso o por un Cuerpo Electoral designado por éste, previsto en la Constitución de 1904 (art. 70). La Constitución de 1947 (art. 192) vuelve a establecer la elección del

Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se vio, mediante sufragio universal, lo cual permanecerá en la Constitución de 1953 (art. 194), estableciendo la Constitución vigente de 1961 que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta (art. 113 y 183), disposición que ha regido las últimas elecciones posteriores a 1958.

B. *Elección de las Asambleas representativas*

En cuanto a las elecciones para las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de senadores al Congreso Nacional, en toda nuestra evolución constitucional, con excepción de las Constituciones de 1947 y la actual de 1961 (arts. 154 y 148), siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente, por las Asambleas Legislativas de los Estados federados (p. e., art. 59 C. de 1936), por el Congreso constituyente (C. 1819), o por los colegios electorales provinciales (art. 36, C. de 1830). Actualmente, sin embargo, para formar el Senado se eligen por votación universal, directa y secreta, dos senadores por cada Estado federado y dos por el Distrito Federal (art. 113 y 148).

En cuanto a la elección de diputados al Congreso Nacional, la elección indirecta no ha sido una norma tan absoluta como en el supuesto de los senadores. En efecto, desde la Constitución de 1811 (art. 14) hasta la Constitución de 1830 (arts. 36 y 50), la elección de diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto. A partir de la Constitución de 1859 hasta la vigente de 1961, puede decirse que la elección de diputados al Congreso ha sido siempre una elección directa, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que estableció una elección indirecta, por las Municipalidades de cada Estado federado, de los diputados al Congreso Nacional (art. 55). Debe también destacarse lo paradójico que resulta esta limitación al ejercicio directo del sufragio, en el régimen de transición de la dictadura de Gómez al régimen democrático posterior. En la actualidad, en todo caso, la elección de diputados al Congreso Nacional se realiza también por votación universal, directa y secreta con representación proporcional de las minorías, en el número que determina la Ley Orgánica del Sufragio según la base de población requerida, que la Constitución prohíbe que exceda para un diputado, del uno por ciento de la población total del país (art. 151).

3. *El sufragio secreto*

El tercer elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto que existe en la actualidad. En efecto, en las primeras constituciones de la República de 1811 a 1830, el sistema de voto público fue exigido (arts. 36 y 26), y es aquí, también, que la Constitución de 1857 (art. 59) establece el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perdura hasta la de 1864 (art. 63). La Constitución de 1874 vuelve a establecer el sufragio público (art. 13, ord. 23), lo cual será cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como todas las posteriores (art. 13, ord. 24), el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que

no estableció nada al respecto. La Constitución vigente de 1961, con carácter general, establece que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto" (art. 113), lo cual se aplica a todas las elecciones, tanto para representantes nacionales como estatales y municipales.

4. *El sistema electoral minoritario y la representación proporcional*

El cuarto elemento que caracteriza la evolución constitucional venezolana del sistema electoral es el que marca la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario. Paradójicamente, los tres elementos evolutivos anteriores configuran un proceso de "democratización" del sufragio al hacerlo ahora universal, directo y secreto; sin embargo, el cuarto elemento sigue una dirección a veces inversa: dificultar la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. En efecto, la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario debe analizarse distinguiendo las elecciones para Presidente de la República de aquellas destinadas a elegir los miembros de las Asambleas representativas.

A. *Elección presidencial*

En la elección de Presidente de la República, la evolución ha marcado una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las Constituciones de 1819 a 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial (arts. 7, 105, 59), previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran sacado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada (art. 59). La exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección de Presidente fue modificada por la Constitución de 1858 (art. 83), la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922 (art. 76). Las constituciones posteriores a la dictadura gomecista no consagraron proporción determinada para la elección presidencial, la cual era regida, en todo caso, por los deseos del dictador; y, paradójicamente, la Constitución de transición de 1936, siguió el ejemplo de las constituciones que la precedieron, no estableciendo porcentaje alguno para la elección presidencial. A partir de la Constitución de 1947 (art. 192) hasta la actual, se consagra expresamente la elección directa del Presidente de la República, por mayoría relativa de votos (art. 183, C. 1961), es decir, es electo el candidato que obtenga el mayor número de votos.

B. *Elección de las Asambleas representativas*

En el campo de la elección de representantes, la evolución se caracteriza por la transición del sistema de escrutinio mayoritario al sistema de representación proporcional. En efecto, el sistema de escrutinio mayoritario para la elección de senadores y diputados fue el único conocido en Venezuela hasta el año 1945, cuando el Estatuto Electoral dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese año, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, previó por primera vez en

nuestra historia constitucional, el sistema electoral de representación proporcional. Este sistema, posteriormente consagrado en la Constitución de 1947 (art. 83), es el vigente en la actualidad. Debe destacarse que quizás fue consagrado en 1947 y posiblemente tuvo razón de ser en los primeros años de 1960, dada las situaciones, en ambas fechas, de transición hacia el régimen democrático, con el objeto de que ningún partido dominara en forma absoluta las Cámaras Legislativas. Las sucesivas dictaduras de principios de siglo hasta 1936 y de la década de los cincuenta parecen haber producido esta reacción contra el absolutismo.

Como resultado de esta evolución, en la actualidad el sistema electoral venezolano es universal, directo, secreto y de escrutinio minoritario, con la exigencia de sólo una mayoría relativa (simple mayoría) para elegir Presidente de la República, y de aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías para la elección de los miembros de las Cámaras Legislativas, mediante listas bloqueadas, en 23 circunscripciones electorales (equivalentes a los veinte Estados, los dos Territorios Federales y el Distrito Federal), con población variable, pero muy densa en algunas.

Estudio comparativo entre el Pacto Subregional Andino, el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Isidro Morales Paúl
*Profesor de la Universidad Central
de Venezuela*

1) De ordinario el método comparativo está orientado a indagar las semejanzas y diferencias entre sistemas jurídicos o legislaciones.

En el caso específico que nos ocupa intentamos el examen comparativo entre tres (3) mecanismos o formas de integración que superan el ámbito nacional para abarcar grupos de Estados, así como sus mecanismos institucionales, que tienen su origen en actos internacionales ordinarios, llámense Tratados o Acuerdos.

2) La reciente realización del XI Congreso Internacional de Derecho Comparado¹ puso de manifiesto, una vez más, el estrecho contacto entre el Derecho Internacional y el Derecho Comparado. Han quedado atrás tanto la superada tesis de la inaplicabilidad del método comparativo a las reglas regulatorias de las relaciones internacionales como aquellas que pretenden restringir las relaciones entre ambas disciplinas al campo del derecho privado² a fin de poner de manifiesto, especialmente, "los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas". (Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Art. 38, letra C).

En efecto, es evidente a todas líneas que "los estudios comparativos de uno o más sistemas legales pueden contribuir de una manera significativa al entendimiento del derecho internacional" (W. E. Butler)³. Es conveniente destacar que ambas disciplinas tienen en su base un elemento común: la multiplicidad de sistemas legales.

3) Ahora bien, el método comparativo adquiere particular significación y relevancia al ser utilizado en relación al derecho de las organizaciones internacionales, especialmente si se trata de formas institucionales destinadas al desarrollo económico y social, como lo son las destinadas a la integración económica.

La aplicación del derecho comparado al derecho de las organizaciones internacionales si bien puede ser útil para el estudio de cualquier aspecto de las mismas es de particular interés en tres campos fundamentales de actividad:

a) En cuanto a la interpretación del derecho de las organizaciones internacionales;

1. Caracas, 29 de agosto al 5 de septiembre de 1982.

2. H. G. Guteridge, *Comparative Law; An Introduction to the comparative Method of Legal Study and Research*, London 1971, pág. 60.

3. *International Law and the Comparative Method. Int. Law in comparative perspective*. Sijthoff, Netherlands, 1980, p. 30 y sig.

- b) En cuanto al proceso de elaboración o creación del derecho; y
 - c) En función del proceso de desarrollo de los principios generales dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones⁴.
- 4) Pero es conveniente destacar que el objeto del derecho comparado en nuestra época consiste, esencialmente, "en preparar un ordenamiento jurídico con el cual una sociedad tecnificada puede desarrollarse eficazmente"⁵.

En efecto, es importante destacar la necesidad de acentuar la atención del crítico y analista a la relación entre el hecho y el derecho, a las instituciones y conceptos jurídicos "y a las realidades que estos conceptos han de encuadrar"⁶.

Como ha dicho el maestro A. Miaja de la Muela, "en la vida internacional la efectividad de las situaciones de hecho ofrece unas mayores posibilidades de generar consecuencias jurídicas que dentro del ordenamiento interno de un determinado Estado"⁷.

Se ha señalado con razón la tendencia a acentuar organizaciones internacionales más eficaces que no sirvan únicamente para preservar la paz sino también para consagrar mecanismos de revisión de situaciones injustas o dañinas para la comunidad.

El derecho de las organizaciones internacionales

La organización internacional, fenómeno nuevo, se desarrolló en el período transcurrido entre las dos guerras, transformando así el derecho internacional, hasta el momento casi exclusivamente interestatal. Como ha dicho Mosler⁸, "la superposición del derecho de las organizaciones internacionales al derecho de gentes interestatal es un fenómeno de la sociedad internacional como comunidad regulada por el derecho, cuya importancia salta a los ojos".

El derecho de las organizaciones internacionales ha venido adquiriendo cada día mayor importancia en el derecho internacional contemporáneo, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Es incuestionable que a medida que se van creando nuevas organizaciones internacionales, los Estados van asumiendo nuevas obligaciones permanentes, de las cuales se derivan "importantes restricciones a la libertad de acción de los Estados soberanos, por lo menos en cuanto a las competencias transferidas a los órganos comunitarios.

4. M. Bothe and G. Ress, *The comparative method and Public Internat. Law en Int. Law in comparative perspective*. Sijthoff, Netherlands, 1980, pág. 53.

5. R. Goldsmicht. *Estudios de Derecho Comparado*. Publicación de la Facultad de Derecho, UCV. Vol. XXVII, 1962, pág. 37 y sig.

6. A. Miaja de la Muela, "El principio de efectividad en Derecho Internacional". *Cuadernos de la Cátedra Dr. James Brown-Scott*. Univ. Valladolid. España, 1958, pág. 13 y sig.

7. H. Mosler, "Droit des organisations et droit interetatique". *Estudio de Derecho Internacional. Homenaje al Prof. Miaja de la Muela*. Edit. Tecnos, Madrid 1979, Vol. I, pág. 439.

8. Hernán Mosler, "Remarques sur la superpositions du droit des organisations internationales an Droit de gens interetatique" en *Estudio de Derecho Internacional. Homenaje al Prof. Miaja de la Muela*. Edit. Tecnos, Madrid 1979, págs. 429 y sig.

La evolución de la integración en los últimos 20 años

Es conveniente hacer referencia, como punto previo, a grandes rasgos a la experimentada en América Latina en los últimos 20 años.

Las dos décadas transcurridas desde 1960 han permitido acumular una experiencia que debemos calificar de importancia trascendental para el proceso de integración latinoamericano⁹.

En referencia a la materia que nos ocupa es necesario destacar, como punto previo, que mientras la ALADI y el Pacto Subregional Andino son producto directo y han recogido la experiencia integracionista de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano si bien es a su vez resultado de un proceso evolutivo de no poca significación está en proceso de transformación en otro mecanismo de mayor profundidad y trascendencia integracionista, "inspirado, acentuadamente, en las estructuras de las comunidades europeas, incluso en lo referente a las competencias del Tribunal Contralor de la Legalidad que se prevé"¹⁰.

Esta observación es de necesaria consideración en el proceso de análisis global.

Advertencia previa

En todo caso es necesario tener en cuenta que no es posible realizar un estudio comparativo meramente formal entre mecanismos de integración que, como ha advertido F. Peña¹¹, se realizan en contextos políticos y económicos a veces sumamente distintos y en los que se persiguen objetivos también diferentes.

Por eso el Coloquio organizado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya recomendó realizar "un esfuerzo no menos intenso en el plano metodológico, a fin de evitar que en la comparación priven criterios formalistas que impedirán prescribir el significado de contextos políticos y económicos totalmente distintos a fin de comprender normas e instituciones aparentemente similares"¹².

El estudio comparativo

El estudio comparativo entre ALADI, el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino, debe ser realizado: a) Tanto desde el punto de vista formal, esto es realizando el estudio de la forma de integración adoptada, personalidad jurídica, etc., y b) Desde un punto de vista sustantivo, esto es determinando la distribución real de poderes y competencias entre los Estados partes y las instituciones comunitarias.

9. Véase al respecto F. Peña, "La integración regional: nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos". *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A., 1980, págs. 3-15.

10. F. V. García Amador, "Nuevas dimensiones institucionales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe", en *Rev. del D. I. Contemp. Univ. de Chile*, 1981, pág. 65 y sig.

11. "Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina", *Rev. Derecho de la Int.* Nº 16 - Bid Intal, julio 1974, Buenos Aires, pág. 15.

12. *Les aspects juridiques de l'integration economique, colege de La Haya*. 1971, Academia de Derecho Internacional de La Haya.

Análisis formal

a) *Tratados multilaterales*. Desde un punto de vista formal, los tres mecanismos han tenido su origen en tratados internacionales, que responden a los lineamientos generales contemplados por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

b) Sin embargo, los tratados constitutivos de organizaciones internacionales o tratados-fundación deben ser examinados con particular atención, toda vez que están revestidos de un conjunto de características específicas que exigen del intérprete un esfuerzo especial. Entre sus características se ha señalado la preponderancia de obligaciones de tipo negativo o de no hacer¹³ conocidas como la *supranacionalidad negativa*¹⁴.

Por otra parte es necesario tener en cuenta que las normas de derecho internacional económico están destinadas a regular las relaciones económicas internacionales¹⁵ cuyos conceptos son corrientemente difíciles de definir en forma precisa¹⁶, tales como los conceptos de zona económica exclusiva, unión aduanera, carencia de derechos de aduana, grave escasez, o desequilibrio fundamental¹⁷.

c) En efecto, en las *convenciones colectivas* existe, a diferencia de los tratados bilaterales, una clara interdependencia entre las voluntades contractuales, por lo que la interpretación no debe inspirarse en concepciones individualistas¹⁸.

“Esa característica de las convenciones multilaterales, confirmada por la Corte Internacional de Justicia en el caso del Sud Oeste Africano¹⁹ en relación con la Carta de la ONU, se ha traducido, en el campo de la Comunidad Económica Europea (CEE) en una clara tendencia jurisprudencial a interpretar las reglas comunitarias por la estructura general de los acuerdos y por los fines de la comunidad, adoptando orientaciones teleológicas. Eso explica que la Jurisprudencia de la Carta se refiera, con frecuencia, a los conceptos de mercado común, unión aduanera, no discriminación, libre circulación de mercancías, etc.²⁰”

d) Tanto el Acuerdo de Cartagena, como ALADI se fundamentan en tratados marcos que si bien incluyen las normas constitutivas o básicas del Acuerdo, luego se perfeccionan mediante el derecho derivado, que complementan su estructura jurídica²¹.

La diferencia fundamental entre la integración centroamericana y los otros mecanismos radica en la existencia de un marco institucional amplio, de carácter flexible

13. H. Lesguillons, *L'application d'un Traité-fundation*. Lib. Gral. de D. et J. París, 1963.

14. I. Morales Paúl, *Derecho Internacional Económico*. Edit. Jur. Venezolana. Caracas 1980, pág. 174.

15. y

16. G. Malinverni, *Le reglement des differends dans les organisations int. economiques*. Sijthoff. Leiden 1974, pág. 27.

17. *Ibidem*, pág. 28.

18. L. Constantinesco, “Las relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho de los Estados miembros”. *Rev. Derecho de la In.* Nº 2, pág. 50.

19. *Estatuto Internacional del Sudoeste Africano* (opinión consultiva), 11 de julio de 1950.

20. I. Morales Paúl, “La interpretación del Derecho Comunitario en el Derecho Internacional Económico”. *Ob. cit.*, pág. 181.

21. I. Morales Paúl, *Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración*. Edit. Jurídica Venezolana. Colec. Estudios Jurídicos Nº 7. Caracas 1980, pág. 174.

“que no se precisa en función de un tratado único, un tratado base o un tratado marco”²², sino que abarca “más de veinte instrumentos convencionales”²³.

La integración centroamericana intenta “desarrollar un programa que los Estados formulan y ejecutan” lo que explica, la ausencia de un instrumento internacional básico al cual referir la estructura normativa e institucional y, por la otra, la existencia de una serie de tratados, convenios, protocolos y acuerdos internacionales, a los que se incorporan los lineamientos y principios acordados por los Estados dentro del Programa de Integración Económica.

El análisis revela que mientras ALADI y el Pacto Andino se fundamentan en tratados leyes o tratados marcos que contienen las normas constitutivas constitucionales o básicas del acuerdo, pero que carecen de una regulación detallada, el MCC adopta el método de los llamados “marcos flexibles” al adoptar una variada gama de instrumentos convencionales o convenios básicos que, en su conjunto, constituyen la estructura jurídica del Convenio, pero sin que pueda hacerse referencia a un marco jurídico único.

e) Sin embargo, la comparación entre las fuentes del derecho comunitario tiene poco sentido considerada aisladamente. Lo cierto es que tanto las fuentes del derecho comunitario, como su alcance, interpretación o consecuencias jurídicas, dependerán de la forma de integración adoptada, del grado de avance en el proceso de integración.

f) En los tratados se contempla la capacidad de creación de un derecho secundario, emanado de las instituciones comunitarias, si bien el ordenamiento centroamericano “no le atribuye personalidad jurídica independiente de sus miembros y no pretende crear un derecho original o típico”²⁴.

Es necesario contemplar, al propio tiempo, la posibilidad de utilizar otros mecanismos de estímulo al desarrollo en la medida en que sean compatibles con los instrumentos puestos en juego. El propio Tratado de Montevideo de 1980 señala en su preámbulo la necesidad de “contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo”.

Los esfuerzos de integración latinoamericana deben ser *convergentes*, es decir, tendientes a aunar esfuerzos con otros países latinoamericanos impulsando “el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina”. El esfuerzo conjunto debe conducir al establecimiento de un mercado común regional²⁵.

Al propio tiempo, el esfuerzo de convergencia se ampara en la decisión adoptada por las partes contratantes del Acuerdo General de Aranceles y Comercio que

22. y

23. Fco. Villagrán Kramer, “Los inst. legales de la integración económica centroamericana”, en *La dimensión jurídica de la integración*. B D/INTAL. Buenos Aires 1973, pág. 371; y “Grupo Andino, sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena”, en *La Dimensión Jurídica de la Integración*, B D/INTAL. Buenos Aires 1973.

24. G. Fonseca, “Las fuentes del Derecho Común Centroamericano”, *Rev. Dcho. de la Integración*, Nº 21, pág. 57.

25. Preámbulo, *Tratado de Montevideo*.

permite concertar acuerdos regionales o generales entre países en vías de desarrollo, con el fin de reducir o eliminar mutuamente las trabas a su comercio recíproco.

Los diferentes objetivos a lograr

1. El análisis de los objetivos buscados por los diferentes tratados es cuestión de particular interés a fin de determinar tanto la profundidad y amplitud del espíritu comunitario como el grado de confianza que los propios países participantes tienen en el proceso integracionista.

2. Es incuestionable que la aplicación de los mecanismos de integración no constituyen un fin en sí mismos; ellos son instrumentos utilizados en la búsqueda de un objetivo claro y definido que es el mejoramiento en el nivel de vida de nuestros pueblos. El preámbulo del Tratado de Montevideo de 1980 afirma enfáticamente que "la integración económica regional constituye uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, a fin de asegurar un mejor nivel de vida de sus pueblos".

3. Sin embargo, la aplicación de diferentes estrategias de desarrollo requiere de mecanismos flexibles que no exijan necesariamente que determinada etapa u objetivo deba lograrse antes que otro. Por eso se ha afirmado, por ejemplo, que con la creación del sub-comité de Cooperación Económica Centroamericana "no se pretendió que la integración fuera un medio para lograr determinado propósito, sino, al contrario, se habla de desarrollar primero la agricultura, la industria y el transporte, de tal manera que de dicho desarrollo pudiera resultar la integración de su economía"²⁶.

4. A) El objetivo fundamental de ALADI es el *establecimiento de un mercado común latinoamericano* (Art. 1º), objetivo que será alcanzado en *forma gradual* y progresiva, y convergente, y durante un *plazo indeterminado*.

A fin de lograr el objetivo buscado, la Asociación utilizará *tres funciones básicas*:

- a. La promoción y regulación del comercio recíproco;
- b. La complementación económica; y
- c. El desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Al propio tiempo, el Tratado de Montevideo (1980) establece un *área de preferencias económicas*, integrada por:

- a. Una preferencia arancelaria regional (Art. 5º);
- b. Acuerdos de alcance regional (Art. 6º); y
- c. Acuerdos de alcance parcial (Art. 7º).

Tratamiento diferencial sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales (Art. 3º), com-

26. L. J. Guillén Villalobos, "Objetivos de la Integración Económica". *Mem. 1er. Cong. Centroamericano de Integración*. Guatemala. Cent. 1971, págs. 19 y sig.

plementado por un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

Los cambios han introducido "una mayor flexibilidad en la utilización de los mecanismos e instrumentos de cooperación e integración y también se ha logrado una mayor capacidad de adaptación a los cambios que se producen en la realidad"²⁷.

B) El Mercado Común Centroamericano es un programa que tiende a unificar la economía e impulsar el desarrollo conjunto de la región a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, refleja un proceso gradual y progresivo cuyo punto de partida es el establecimiento de una *zona de libre comercio* como inicio del movimiento hacia llegar a la unión económica de los países del área.

C) El Acuerdo de Cartagena tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar el crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de ALALC en un *mercado común*, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la sub-región.

5. En todo caso, es evidente que los objetivos a lograr evidencian el modelo de desarrollo económico acogido por los países del área. La interrogante radica en qué medida los objetivos establecidos han correspondido a metas realistas a alcanzar.

Los objetivos señalados por CEPAL "a la integración económica centroamericana eran los de lograr un desarrollo coordinado y equilibrado hasta donde fuera posible por medio de una planificación o programación de las inversiones industriales, equitativamente distribuidas en el área y cuyos productos condicionarían la liberación paulatina del comercio así como el establecimiento de una tarifa arancelaria común, planteamientos que han sido considerados como «ni teórica ni prácticamente viables»²⁸. No había —se afirma—²⁹ ni capital, ni capacidad empresarial, ni desarrollo tecnológico, ni economías externas para montar las plantas básicas de dimensión regional".

6. En todo caso, una comparación entre las tres experiencias comunitarias en estudio pone de manifiesto lo siguiente:

Aspectos económico-sociales

a. Los tres mecanismos están orientados al mejoramiento del nivel de vida de los pueblos, la cooperación económica internacional organizada en forma de integración sólo se justifica si se pone al servicio de la persona humana y sus necesidades económicas, sociales y culturales. (Proyecto SIECA, Preámbulo).

b. La búsqueda de ese objetivo se realiza en forma gradual y progresiva³⁰. Eso explica que se utilice la creación de un mercado común como objetivo de mayor o

27. F. Peña, "La integración regional, nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos". *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A. 1980, págs. 3-15.

28. Lic. J. Guillén Villalobos, "Objetivos de la Integración Económica". *Ob. cit.*, pág. 23.

29. *Ibidem*.

30. *Ibidem*.

menor urgencia³¹, fundado y antecedido por una unión aduanera. La unión monetaria, en cambio, pudiese ser implementada en una etapa superior del proceso integracionista.

c. Desde un punto de vista comercial el mercado común implica el libre comercio de las mercancías originarias de los estados miembros. Se crea, en consecuencia, un mercado ampliado, un régimen de concurrencia y un cuerpo de normas emanadas de las organizaciones comunitarias. Al propio tiempo se aplica un régimen común frente a terceros estados.

d. Los tratados aplican tratamientos diferenciales establecidos a fin de tener en cuenta el diverso grado de desarrollo económico y social de los países integrantes.

e. Se crean regímenes de industrias de integración.

f. Se implementa un régimen de inversiones extranjeras, etc.

g. Los procesos de integración latinoamericana deben ser concebidos como experiencias convergentes, dentro de una concepción global, etapas previas orientadas a la unidad latinoamericana.

h. Como principio de orientación general se han señalado la declaración y plan de acción para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. (Tratado de Montevideo, Art. 26).

i. No obstante los objetivos de la integración, no pueden ser ni inflexibles ni estáticos. La propia dinámica del desarrollo concebido como esfuerzo de largo alcance exige de "un ajuste permanente y realista de sus objetivos"³². Así se reconoce expresamente en el Preámbulo del Proyecto de Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana al destacar que han cambiado sensiblemente las circunstancias económicas y sociales centroamericanas. Esto exige de un alto grado de voluntad política que "garantice la supremacía de lo fundamental sobre lo accesorio y la plena realización de cada una de sus partes en el todo. (Mandato de Cartagena. Parte Política Nº 9).

7. Aspectos políticos

En el campo político la integración ha producido importantes efectos:

a. Si bien el proceso de integración ha sido realista al aceptar una concepción de carácter *pluralista*, habida cuenta de la diversidad existente en materia política³³.

b. Se ha reconocido, al crear el Parlamento Andino, que "es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican en el ejercicio efectivo de la democracia.

c. Los mecanismos de integración han robustecido la capacidad de negociación conjunta, permitiéndole a las organizaciones regionales presentar un frente común de tipo económico.

31. *Tratado de Montevideo*, art. 1º.

Acuerdo de Cartagena, art. 1º.

Anteproyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, art. 2º.

32. Mandato de Cartagena. Parte Política Nº 7.

33. *Tratado de Montevideo*, art. 3º.

Se ha reconocido que "el *hecho andino* ha introducido abruptamente", "un nuevo factor de poder en la política interna en los países que integran el Grupo Andino" (F. Peña)³⁴, lo que quedó evidenciado al serle reconocido el carácter de interlocutor válido por las Comunidades Europeas y los EE. UU.

La transferencia real de poderes y competencias

a. La distribución real de poderes y competencias tiene por objeto determinar el grado y medida en que se ha realizado una real transferencia de atribuciones a los órganos comunitarios.

b. En el presente caso reviste particular importancia, por tratarse de mecanismos de integración *parcial*, que no abarca sino aspectos determinados de la economía.

c. Es conveniente recordar ciertos principios generales que en nuestro concepto son aplicables en todos ellos. Esos principios son:

1. Se trata de competencias de atribución, de derecho estricto, esto es, que los poderes o facultades de los cuales se desprenden los Estados deben ser expresamente contemplados en los respectivos instrumentos, quedando toda *competencia residual* en los órganos ordinarios del Estado.

2. La Corte de Justicia de la C.E.E. ha subrayado el *carácter inmutable* de la distribución de poderes entre la comunidad y los estados miembros. (Decisiones del 17-12-59 y 04-13-68).

3. El concepto de *poderes residuales*, esto es, aquellos que los países participantes se han reservado, constituyen la mayoría determinante, se ha mantenido intacta la mayor parte de sus competencias.

4. La aplicación del *principio de efecto útil* o de las competencias implícitas permitirá atemperar la aplicación de los principios anteriores. "Las normas establecidas en un tratado internacional implican, o prevén, la existencia de aquellas normas complementarias sin las cuales las primeras no tendrían sentido o permitirían una aplicación razonable o útil (CEE. Sentencia del 29-11-56, 15 de julio de 1960 y del 23-02-1961).

5. El examen del *Acuerdo de Cartagena* nos revela:

a. La transferencia de poderes y competencias en sectores específicos de actividad.

b. Se transfieren poderes ejecutivo, legislativo y judicial³⁵.

c. El mayor poder está concentrado en la Comisión, que es el órgano intergubernamental. La Junta, órgano técnico, es un organismo subordinado a la Comisión, debe cumplir sus mandatos y velar por el cumplimiento de sus decisiones (Art. 6).

La capacidad creativa de derecho secundario de la Comisión exige, en las materias de mayor relevancia, que no haya voto negativo, lo que le concede un poder de

34. "La integración regional: nuevas realidades, nuevos conceptos y mecanismos". *Anuario Jurídico Interamericano*. O.E.A. 1980, págs. 3-15.

35. Con la entrada en vigencia del Tribunal Andino.

veto a todos los estados miembros y, por consiguiente, afecta, al menos formalmente, el proceso de toma de decisiones³⁶.

d. Un buen campo de atribuciones exige la voluntad concurrente de la Comisión y de la Junta.

e. Las competencias autónomas son excesivamente limitadas y se contraen a cuestiones de muy relativa trascendencia, como la fijación de requisitos específicos de origen. (Art. 83), adopción de medidas correctivas (Art. 87) y elaboración del arancel externo común (Art. 82).

f. No obstante se ha confiado a los órganos comentados una vastísima esfera de acción, así como un papel preponderante de sus actos en el proceso integracionista³⁷.

g. Los órganos comunitarios están dotados de poder legislativo. Los actos emanados de las instituciones son de carácter general, abstracto, con un grado relativo de obligatoriedad.

Existen normas programáticas, normas de ejecución y normas de aplicación directa.

La decisión obliga a los países miembros desde la fecha de su aprobación por la Comisión (Art. 2)³⁸, y son directamente *aplicables* en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del acuerdo, a menos que señalen una fecha posterior (Art. 3).

Ahora bien, hay *Decisiones* no directamente aplicables, como aquellas que exigen un acto expreso para su incorporación al derecho interno (Art. 3, pág. 2).

h. La transferencia de *competencias materiales* en el Pacto Andino pone de manifiesto que las mismas abarcan campos que incluyen 1) tanto las relaciones de intercambio: Programa de liberación del intercambio más acelerado que ALALC, 2) la organización de políticas económicas y sociales, 3) la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial, 4) planificación de la infraestructura física y social, 5) armonización de la política cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, 6) una política comercial común frente a terceros estados, etc.

El Mercado Común Centroamericano

1. Adopta mecanismos institucionales diferentes al Pacto Andino. En efecto, con frecuencia los instrumentos no definen claramente "el contenido de las funciones que atribuyen a los distintos órganos ni delimitan, al menos con el grado de precisión que sería deseable, las facultades que les confieren para el desempeño de esas funciones"³⁹.

36. Véase al respecto I. Morales Paúl, *Derecho Int. Económico*, Edit. Juríd. Venezolana 1980, pág. 163.

37. F. V. García Amador, *ob. cit.*, pág. 60.

38. Tratado que crea el Tribunal del Acuerdo de Cartagena.

39. *Int. de Est. Juríd. Intern. Derecho Comunitario Centroamericano*. San José de Costa Rica 1968, pág. 347.

2. Se atribuye competencia reglamentaria al Consejo Económico Centroamericano (C.E.C.)⁴⁰, pero “no se contemplan, expresamente, competencias legislativas de carácter general”⁴¹.

a. La más importante atribución del Consejo Económico es la de dirigir la integración y coordinar la política económica de los estados centroamericanos. Esta capacidad incluye “tanto la determinación de la política que debe seguirse dentro del proceso integracionista, sus modos de ejecución y los objetivos hacia los cuales debe dirigirse, dentro de los límites que resultan de los tratados. En tal sentido, posee todos los poderes que el cumplimiento de sus cometidos requiere”⁴².

b. Ejerce funciones administrativas que le autorizan para reglamentar sus actividades en la forma que estime conveniente y aprobar las normas que regulen el funcionamiento interno de la Secretaría Permanente. El Consejo Ejecutivo tiene la misión de ejecutar tanto las disposiciones de los tratados como las resoluciones adoptadas por el Consejo Económico.

3. Sin embargo, las competencias que ha ejercido de hecho el Consejo Ejecutivo, especialmente en materias normativas y ejecutivas, “en algunos casos se tradujeron en resoluciones directamente aplicables a los particulares”⁴³. A las resoluciones, por otra parte se les ha reconocido fuerza obligatoria en todos los estados⁴⁴.

4. Las atribuciones de la Secretaría Permanente (SIECA) permiten asimilarla a los órganos comunitarios con capacidad de dirección y decisión autónoma.

5. Pero la integración no es un fenómeno estático. Es necesario entender que “siendo la integración un proceso que se desarrolla a través del tiempo, es difícil prever en el programa inicial todos los detalles relacionados con su desarrollo y aplicación”⁴⁵; mientras más complejo es el modelo de integración más difícil resulta el definir en detalle objetivos generales y particulares.

6. De ahí surge la necesidad y conveniencia de definir un *programa* que, a su vez, está inspirado en un molde de desarrollo.

Villagrán Kramer ha dicho que “para los países centroamericanos la integración económica es un programa que tiende a unificar las *políticas* económicas e impulsar el desarrollo conjunto de la región a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes”⁴⁶.

En el caso específico del MCC se trata de un programa formulado por los Estados y ejecutado por ellos, por lo que “es potestad de los Estados crear las normas básicas que regirán el proceso”⁴⁷.

40. Art. 182 del *Cód. Aduanero Uniforme Centroamericano* (C.A.U.C.A.).

41. “Derecho Comunitario Centroamericano”, *ob. cit.*, pág. 353.

42. G. Fonseca y D. Ramírez, “Los órganos del Tratado Gral. de Integración Económ. Centroamericana en la dimensión jurídica de la integración”. BID/INTAL 1973, págs. 412 y sig.

43. y

44. F. V. García Amador, “Nuevas dimens. inst. de la Integ. Económ.” *ob. cit.*, pág. 61.

45. “Control del interés nacional y mecanismos institucionales de la integración económica”, *Rev. Derecho de la Integración*, Nº 16, págs. 7 y sig.

46. y

47. *Los inst. legales de la integración centroamericana en la dimensión jurídica de la integración*, BID/INTAL 1973, págs. 358 y sig.

ALADI, si bien mantiene el objetivo fundamental de la ALALC, esto es, el perfeccionamiento de un proceso de integración económica regional, contempla poderes y competencias de mayor importancia y trascendencia a tales efectos.

En efecto, los poderes y competencias de que han sido dotados los órganos de ALADI son sustancialmente mayores que los de aquélla. El Consejo está dotado de *poder legislativo*, que le permite: a) dictar normas generales que tiendan al mayor cumplimiento de los objetivos de la Asociación; b) adoptar medidas correctivas de carácter multilateral, de acuerdo con las recomendaciones adoptadas por la Conferencia; c) revisar y actualizar las normas básicas que regulan los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países.

El comité está capacitado para realizar el proceso de ejecución y administración (art. 35), además de dictar las medidas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos comunitarios (art. 26).

Entre las competencias más destacadas están:

1. La formulación y regulación del comercio recíproco, la competencia económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica.
2. Establecimiento de un margen de preferencia regional.
3. Acuerdos comerciales de carácter regional.
4. Acuerdos de complementación económica.
5. Establecer regímenes de asociación o vinculación multilateral, etc.

Los mecanismos institucionales

La ALADI contempla tres órganos de carácter "político" (art. 28): 1) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; 2) la Conferencia de Evaluación y Convergencia; y 3) el Comité de Representantes, y un órgano técnico que es la Secretaría General (art. 29).

Estos organismos han sido dotados de mayores atribuciones y competencias que los de la extinguida ALALC⁴⁸.

El Consejo, "órgano supremo de la Asociación, está dotado de capacidad legislativa", "adoptará las decisiones que correspondan a la conducta política superior del proceso de integración económica" (art. 30).

Entre sus competencias principales se encuentra la de "Dictar normas generales que tiendan al mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación"; "adoptar medidas correctivas de alcance multilateral de acuerdo con las recomendaciones adoptadas por la Conferencia"; revisar y actualizar las normas básicas que regulen los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en desarrollo y las respectivas áreas de integración económica.

Por la trascendencia de las *decisiones* a tomar, se exige la presencia de la *totalidad* de los países miembros.

Así mismo establecerá directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los restantes órganos de la Asociación (letra d).

48. Véase al respecto F. V. García Amador, "Nuevas dimensiones institucionales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe", en *Perspectivas del Derecho Internacional contemporáneo*. Inst. Est. Intern. Univers. de Chile 1981.

El Consejo tiene capacidad de *delegar atribuciones*: 1) *en materias específicas*; 2) destinadas a permitir el mejor cumplimiento de los objetivos de la Asociación.

El órgano colectivo se denomina *Conferencia*, "integrada por Plenipotenciarios de los países miembros" (art. 34). Se pretende con la exigencia de *Plenipotenciarios* que los países miembros se hagan representar por funcionarios con capacidad de decisión, suficientemente autorizados para asumir obligaciones, evitando así evasivas o dilaciones innecesarias.

a. Las competencias atribuidas a la Conferencia están orientadas a la *revisión, evaluación y control* del funcionamiento del proceso de integración.

b. Ese proceso, además, puede estimularlo a proponer al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral (art. 33, letra a).

c. Al propio tiempo la Conferencia debe participar activamente: 1) en la "realización de negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional"; y 2) en la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros y se refieran a cualquier materia del Tratado (art. 6).

Como órgano permanente se crea el *Comité*, integrado por un Representante Permanente de cada país miembro. Sus atribuciones se orientan a "*dar continuidad* a las actividades del nuevo proceso de integración, evaluar y orientar su funcionamiento.

Está dotado de capacidad para emprender negociaciones sectoriales o multi-sectoriales, concertar acuerdos de carácter regional, así como adoptar las medidas necesarias para la *ejecución* del Tratado y sus normas complementarias (art. 35).

En materia de cooperación con otras áreas de integración económica el Comité tiene competencia para dictar las medidas adecuadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos señalados (art. 26).

La Secretaría, órgano técnico, está dirigida por un Secretario General y dotada de personal técnico-administrativo, tiene entre sus atribuciones la de formular propuestas a los órganos de la Asociación a través del Comité y orientadas a la mejor consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones de la Asociación, así como "representar a la Asociación ante organismos y entidades internacionales de carácter económico con el objeto de tratar asuntos de interés común". En ALALC la Secretaría era un organismo dependiente del Comité Ejecutivo Permanente, sin autonomía suficiente.

Un aspecto fundamental de sus atribuciones es su capacidad de "intervenir de una manera decisiva en el perfeccionamiento del proceso al darle injerencia en dos aspectos vitales".

1. La evaluación periódica de su marcha; y

2. El análisis por iniciativa propia o a pedido del Comité, del cumplimiento de los compromisos convenidos (R. Barros Charlín) ⁴⁹.

49. "El Derecho de la Integración ante una nueva década: análisis comparativo de ALALC y ALADI", en *Perspectiva del Derecho Int. Contemporáneo*. Universidad de Chile. Ob. cit., págs. 33-34.

Las funciones de *carácter técnico* de la Secretaría son indispensables para el debido cumplimiento de las atribuciones del Consejo, la Conferencia y el Comité. En este aspecto, ello facilitará la *evaluación periódica* de la marcha del proceso de integración y realizar un seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación (letra k).

El Mercado Común Centroamericano - Pacto Subregional Andino

Si bien se caracteriza por el acento intergubernamental de sus órganos colegiados principales, el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Ejecutivo, en la práctica la actividad de estos órganos "muestra los elementos esenciales de una organización comunitaria" (F. V. García Amador)⁵⁰. Las competencias que ha ejercido el Consejo Ejecutivo, "especialmente de naturaleza normativa y ejecutiva, en algunos casos se tradujeron en resoluciones directamente aplicables a los particulares ponen de relieve la medida en que este órgano ha funcionado como órgano comunitario. Así mismo, el papel representado por la SIECA, la Secretaría Permanente que creó el Tratado General.

El *Acuerdo Subregional Andino*, en cambio, fue dotado desde su creación con una estructura institucional de carácter comunitario, revela un grado de voluntad política más acentuado⁵¹. Se trata de un caso intermedio entre los organismos de integración incipientes —como fue el caso de la ALALC y organismos más evolucionados, como puede ser el Mercado Común Europeo.

Si bien la *Comisión* está dotada de capacidad creativa de derecho secundario (Decisiones) que adopta mediante el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros, en las materias de mayor relevancia se exige que no haya voto negativo. Este último procedimiento, como es evidente, le otorga un poder de veto a todos los Estados miembros, lo cual es suficiente para paralizar el proceso de toma de decisiones (art. 11).

La *Junta*, órgano técnico-comunitario, integrado por personalidades no dependientes de los gobiernos, está subordinada a la Comisión, debido a lo cual debe cumplir sus mandatos y velar por el cumplimiento de sus decisiones (art. 15). La mayoría de sus competencias son de naturaleza jerarquizada, bien porque sean sometidas a la aprobación de la Comisión o porque sean simples ejecuciones de sus órdenes e instrucciones. Otras atribuciones son de carácter compartido entre los dos organismos, en tanto que las competencias autónomas son excesivamente limitadas y se concretan a cuestiones de muy relativa trascendencia⁵².

A partir de 1979 se inicia un proceso de fortalecimiento de la estructura institucional del Pacto Subregional Andino, mediante la creación de tres mecanismos fundamentales:

50. En *Nuevas Instituciones de Integración en América Latina*. Est. Internac. Inst. Est. Int. Universidad de Chile, 1981, págs. 57 y sig.

51. Véase al respecto I. Morales Paúl, *Derecho Int. Económico*. Edit. Jurídica Venezolana. Colecc. Est. Jurídicos Nº 7. Caracas 1980, pág. 163.

52. I. Morales Paúl, *ob. cit.*, pág. 163.

- 1) La creación del *Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* (Colombia, 28 de mayo de 1979).
- 2) El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* (Lima, 12-11-79); y
- 3) El *Parlamento Andino* (La Paz, 25-10-1979).

El *Consejo Andino* fue creado como “una instancia política orientada” de la política exterior común de países miembros de la subregión.

Se pretende, en efecto, “institucionalizar la proyección externa conjunta” (Preámbulo) para “sistematizar las acciones comunitarias para la necesaria coordinación que debe existir entre los distintos instrumentos internacionales del sistema de integración andina”.

El Consejo adoptará *por consenso* sus: 1) declaraciones; 2) acuerdos; 3) disposiciones ó 4) recomendaciones (artículo VII). La noción de *consenso* exige que no exista voto negativo, aun cuando es permitida la abstención.

El *Parlamento Andino* es un nuevo “órgano comunitario” de eminente carácter *político*, deliberante en materias fundamentales, como: 1) el examen de la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de diferentes órganos; 2) mantener relaciones de cooperación con los parlamentos de los países contratantes; y 3) proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación.

El organismo se pronuncia sobre las materias de su competencia (arts. 12 y 13) mediante *recomendaciones* (art. 14) que adopta por mayoría de dos tercios de votos (art. 15). Carece en consecuencia de un verdadero poder legislativo.

El *Tribunal Andino*, con razón calificado como “la más destacada de las nuevas dimensiones institucionales de la integración económica en América Latina y el Caribe”, es un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los gobiernos de los países miembros y de otros órganos del Acuerdo de Cartagena.

El Tribunal tiene por finalidad *garantizar la seguridad jurídica*, esto es, “asegurar el cumplimiento estricto de los compromisos derivados directa e indirectamente del Acuerdo de Cartagena” (Preámbulo).

Los procedimientos y mecanismos de solución de controversias

1. En términos generales la necesidad y conveniencia de un sistema de control de la legalidad y de solución de controversias depende, en gran medida, del grado de evolución de la forma de integración adoptada. Esos sistemas o procedimientos pueden variar desde: a) el autocontrol administrativo, donde la propia administración contempla y ejecuta tales funciones; b) el procedimiento de poner en juego la responsabilidad del gobierno infractor; c) implantación de mecanismos jurisdiccionales autónomos con plenitud de jurisdicción; o bien, d) una instancia prejudicial interpretativa, sin competencia para conocer del fondo de la controversia.

2. En efecto, “uno de los requisitos básicos de los mecanismos de integración superior consiste en la garantía de la *seguridad jurídica*, que a su vez se fundamenta en “*la efectividad uniforme del derecho comunitario*”. Y es que sólo esa efectividad uniforme es capaz de evitar el grave riesgo de una pluralidad de interpretaciones que conducirá a una disparidad de tratamiento, con el consiguiente perjuicio para

los países que hubiesen aplicado interpretaciones más estrictas que las de otros integrantes del organismo comunitario.

3. El juez Pescatore ha destacado los problemas que se derivan de la interpretación aislada del Derecho Comunitario, en los siguientes términos: a) un problema de *uniformidad material* que surge en caso de interpretaciones y aplicaciones divergentes de las mismas reglas; b) un problema de *eficacia uniforme*, que deriva de la posibilidad de consideraciones divergentes sobre la urgencia o no de determinadas disposiciones; c) un problema de *crecimiento uniforme* que surgiría con motivo del proceso dinámico de interpretación de la norma, que acumularían precedentes divergentes y hasta contradictorios en diferentes países; y d) un problema de método interpretativo, derivado de la mala adaptación de los métodos de interpretación nacional a las reglas de Derecho Comunitario.

4. Los mecanismos de solución de controversias se caracterizan por ser de aplicación obligatoria y excluyente, monopolística. En efecto, la necesidad de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas comunitarias impone la exigencia de excluir todo otro procedimiento de carácter arbitral, o similar⁵³.

5. El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se traducirá en importantes modificaciones en todo el ámbito jurídico de su aplicación. En efecto, el Tribunal tendrá competencia para: a) declarar el derecho comunitario; b) dirimir las controversias; y c) interpretar correctamente dicho derecho. A tal efecto, el Tribunal conocerá de: 1) la acción de nulidad de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta; 2) de la acción por incumplimiento por un país miembro de las obligaciones contempladas en el Corpus Juris del Acuerdo; y 3) del procedimiento de interpretación prejudicial.

6. Al crearse los mecanismos del MCC se consideró prudente someter las cuestiones contenciosas a los organismos ordinarios de la Integración y no crear un Tribunal de Justicia sino cuando así lo exige la realidad. La función jurisdiccional corresponde a los Consejos Ejecutivo y Económico. Corresponde al Consejo Económico "conocer y resolver los conflictos que surjan con motivo de la aplicación o interpretación de los tratados (art. XXVI del Tratado General de Integración), si bien sólo puede conocer una vez que las partes han intentado la negociación directa y la aproximación a través del Consejo Ejecutivo⁵⁴. Se trata, en consecuencia, de la última instancia de un proceso de aplicación de mecanismos administrativos. Cumplida esta etapa prejudicial, los Estados pueden someter la cuestión al Tribunal Arbitral.

El Reglamento sobre Procedimientos para Resolver Conflictos⁵⁵ recoge la práctica que desde la entrada en vigencia del Tratado General han experimentado los órganos competentes. Las controversias que surjan entre Estados o entre un Estado y un particular de otro país pueden ser resueltos mediante los procedimientos de:

53. *Proyecto de Tratado Andino*, art. 33 y *Proyecto Comunidad*, art. 232.

54. G. Fonseca, D. Ramírez, "Los órg. del Trat. Gral. de Integración Económica Centroamericana" en *La Dimensión Jurídica de la Integración*, BID/INTAL, 1973, págs. 412 y sig.

55. Del 27 de marzo de 1968, XV Reunión Extraordinaria del Consejo Económico.

a) arreglo directo; b) sometimiento al Consejo Ejecutivo; c) sometimiento al Consejo Económico; y d) arbitraje.

Al propio tiempo, el Tratado General le confiere al Consejo Consultivo un poder de interpretación de las normas comunitarias. Lo curioso del procedimiento radica en atribuir esa importante competencia a un organismo comunitario, cuando la mayoría determinante de las competencias permanece en poder de los propios gobiernos.

En ausencia de un mecanismo de solución de controversias de carácter sub-regional, es conveniente destacar que las interpretaciones emanadas de los Consejos vinculan tanto a los Estados involucrados como a las otras Partes Contratantes⁵⁶.

Esto le da el carácter de *interpretación auténtica* a los dictámenes emanados del Consejo, constituyéndolos al propio tiempo en *precedentes* de efecto *erga omnes*, de valor universal.

7. ALADI atribuye al órgano permanente de la Asociación, esto es, al Comité de Representantes, el "proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuere alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado" (art. 35, letra m) no se contempla, en consecuencia, siguiendo en esto el ejemplo de la ALALC, ningún procedimiento o mecanismo de solución de controversias de carácter permanente. Es dable suponer que en ejercicio de sus facultades reglamentarias se establezcan procedimientos transitorios o definitivos, a medida que la dinámica de los acontecimientos así lo exija.

La diferencia fundamental radica en que al atribuir a órganos colectivos de naturaleza política la solución de conflictos, casi necesariamente se utiliza la *negociación diplomática* como mecanismo de solución. De ordinario se acude al expediente de la *concesión recíproca* o al otorgamiento de plazos. No existe un control de la legalidad del acto estrictamente hablando, sino simplemente un mecanismo de solución de controversias, orientado dentro de un marco político. La propia regulación del acto cuando fuese alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del presente Tratado, evidencia esa situación.

8. La cooperación entre los mecanismos, pone de manifiesto lo siguiente:

a) Los mecanismos de solución de controversias dependen del grado de evolución y complejidad del modelo de integración y del esquema formal adoptado.

b) En las etapas iniciales del proceso sólo se utilizan los mecanismos ordinarios de naturaleza política para la solución de controversias. No existe estrictamente hablando un control de la legalidad.

No obstante, el *procedimiento de interpretación* atribuido a la competencia de los organismos comunitarios con efecto general, *erga omnes*, puede contribuir eficazmente a integrar un cuerpo de *interpretación auténtica* que permita resolver conflictos sobre el alcance y contenido de la normativa comunitaria.

c) Una vez que el proceso alcanza una etapa de complejidad, se hace necesario crear un mecanismo permanente destinado a: 1) la solución de controversias entre los países particulares; 2) entre los países miembros y los particulares; 3) al con-

56. G. Fonseca y D. Ramírez, "MCCA, órganos del Tratado Gral.", *ob. cit.*, pág. 1441.

trol de la legalidad de los actos comunitarios; y 4) a la interpretación uniforme del derecho comunitario.

CONCLUSIONES

1. Es incuestionable que a medida que se van creando nuevas organizaciones internacionales, los Estados van asumiendo nuevas obligaciones permanentes de las cuales se derivan importantes restricciones a la libertad de acción de los Estados soberanos, por lo menos en cuanto a las competencias transferidas a los órganos comunitarios.

2. La aplicación del método comparativo adquiere particular significación y relevancia al ser utilizado en relación al Derecho de las Organizaciones Internacionales, especialmente si se trata de formas institucionales destinadas al desarrollo económico y social. Interés significativo reviste su aplicación en tres campos de actividad:

a. En cuanto a la interpretación del derecho de las organizaciones internacionales.

b. En cuanto al proceso de elaboración o creación del derecho; y

c. En función del proceso de desarrollo de los principios generales dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones.

3. Las dos décadas transcurridas desde el inicio del experimento integracionista en América Latina han permitido acumular una experiencia de importancia trascendental para el proceso de desarrollo del área.

4. En todo caso es necesario tener en cuenta que no es posible realizar un estudio comparativo meramente formal entre mecanismos de integración que se realizan en contextos políticos y económicos distintos y que persiguen objetivos también diferentes. Por eso debe evitarse que priven criterios formalistas en ese proceso.

5. Es necesario tener en cuenta las características específicas de los tratados que crean organizaciones de integración destinadas a regular relaciones económicas internacionales, con objetivos y finalidades específicos que es indispensable tener en consideración.

En todo caso, la diferencia fundamental entre la integración centroamericana y los otros organismos radica en la existencia de un marco institucional amplio de carácter flexible que no se precisa en función de un tratado único, base o marco sino que está integrado por numerosos instrumentos multilaterales y bilaterales.

6. Los tratados atribuyen capacidad de creación de derecho secundario a las instituciones comunitarias, si bien el ordenamiento centroamericano "no le atribuye personalidad jurídica independiente a sus miembros y no pretende crear un derecho original o típico.

7. El análisis de la distribución real de poderes y competencias entre los países miembros y los organismos comunitarios adquiere particular importancia en los *mecanismos de integración parcial* que sólo abarcan sectores determinados de la actividad económica, como es el caso de los mecanismos en estudio.

8. En el caso de las tres formas de integración analizadas, si bien existe un importante conjunto de poderes y competencias transferidas a los órganos comuni-

tarios, es evidente que en el caso del Pacto Andino el grado de voluntad política aparece más claramente definido, tanto en cuanto a la magnitud de las atribuciones contempladas como en cuanto al grado de desarrollo de las propias instituciones comunitarias, si bien en todas ellas predominan las *competencias residuales* en poder de los países miembros. Sin embargo, el Mercado Común Centroamericano está en proceso de evolución y tiende a perfeccionar y consolidar el proceso de integración. Es de desear que la realidad política subregional no obstaculice el buen desarrollo del esfuerzo integracionista.

9. Si bien es cierto que la existencia de una estructura institucional desarrollada tiende a impulsar los objetivos y principios comunitarios, lo realmente importante es la *adecuación entre esas instituciones y los objetivos y finalidades contemplados en el modelo de desarrollo*. Por eso, el Preámbulo del Proyecto que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana pretende "crear los organismos, mecanismos e instituciones que sean necesarios para lograr una acción concertada en todos los cuerpos económicos, sociales y culturales en que ello se requiera para avanzar hacia la reconstrucción de la unidad política centroamericana".

10. Se aprecia claramente una importante evolución en la concepción y atribuciones de los mecanismos de integración. ALADI ha reforzado notoriamente las atribuciones de sus diferentes órganos.

Se atribuye al *Consejo de Ministros* el carácter de órgano supremo, con capacidad de adoptar normas de carácter general.

A la tradicional *Conferencia* de las Partes Contratantes, se le atribuye una competencia de carácter general, de orden político, como lo es la revisión, evaluación y control del funcionamiento del proceso de integración.

Al propio tiempo, se atribuye a la Secretaría competencias de carácter técnico indispensables para la buena marcha del proceso integracionista.

El Pacto Andino ha creado: 1) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; 2) el Parlamento Andino; y 3) el Tribunal Andino de Justicia, organismos que reflejan un alto grado de desarrollo político subregional.

11. La comparación entre los mecanismos pone de manifiesto lo siguiente:

a) Los mecanismos de solución de controversias dependen del grado de evolución y complejidad del modelo de integración y del esquema formal adoptado.

b) En las etapas iniciales del proceso sólo se utilizan los mecanismos ordinarios de naturaleza política para la solución de controversias. No existe estrictamente hablando un control de la legalidad.

No obstante el *procedimiento de interpretación* atribuido a la competencia de los organismos comunitarios, con efecto general, *erga omnes*, puede contribuir eficazmente a integrar un cuerpo de *interpretación auténtica* que permita resolver conflictos sobre el alcance y contenido de la normativa comunitaria.

c. Una vez que el proceso alcanza una etapa de complejidad, se hace necesario crear un mecanismo permanente destinado a: 1) la solución de controversias entre los países participantes; 2) entre los países miembros y los particulares; 3) al control de la legalidad de los actos comunitarios; y 4) a la interpretación uniforme del derecho comunitario.

El ingreso fiscal petrolero: la relación del Estado petrolero con las petroleras estatales

Oswaldo Páez Pumar

SUMARIO

- I. EL INGRESO FISCAL PETROLERO
- II. EL BENEFICIO DESPUES DE LOS IMPUESTOS Y LAS RESERVAS EN DIVISAS
- III. LA REINVERSION DE LOS BENEFICIOS O LOS PROYECTOS DE PDVSA
- IV. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA O SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La dependencia de la economía venezolana del petróleo, antes y después de la nacionalización de la industria, obliga a examinar varios grandes temas relacionados con la utilización de los recursos que el petróleo genera. Estos temas interconectados entre sí, pueden ser objeto de análisis individualizado para su más cómodo examen.

El ingreso fiscal petrolero; el beneficio después de impuestos y las reservas en divisas, la reinversión de los beneficios o los proyectos de PDVSA; y la autonomía financiera de la industria o sus fuentes de financiamiento, son temas de obligada reflexión.

I. EL INGRESO FISCAL PETROLERO

Desde el inicio de la explotación de los hidrocarburos la base fundamental del presupuesto del Estado la ha constituido la denominada renta petrolera. En un principio los impuestos de exploración y explotación constituyeron el grueso de los recursos fiscales, habida cuenta que en el régimen de concesiones se eximió a la industria del pago de derechos de importación, por los bienes introducidos al país con destino a la explotación de hidrocarburos, y cuyo significado perjudicial para los intereses de la nación quedó patentizado en la revelación formulada por el doctor Gumersindo Torres cuando indicó, que más habría percibido la República si no hubiese establecido los impuestos de exploración y explotación petrolera, pero hubiese cobrado los derechos de aduana correspondientes a las importaciones de las concesionarias.

Después de la muerte de Juan Vicente Gómez la dinámica social impuso una programación presupuestaria de los recursos petroleros orientada por las siguientes finalidades: a) redistribución del ingreso representado en términos de legislación laboral, presupuestos de educación, sanidad y asistencia social y vivienda popular; b) cons-

trucción de la infraestructura económica del país a través de las obras públicas estatales y c) generación de empleo, tanto como factor de redistribución de ingreso a través de la maquinaria burocrática, como a través de la dinamización del sector privado de la economía impulsado por las obras públicas estatales.

La creación del impuesto sobre la renta durante la administración del Presidente Medina, constituye un paso fundamental en la consolidación del ingreso fiscal; y la renta de la explotación de los hidrocarburos reduce su importación relativa a medida que aumentaba el impuesto sobre la renta.

Después de la Segunda Guerra Mundial nos enfrentamos a un nuevo mundo económico. El orden financiero internacional se basa en los acuerdos de Bretton Woods. La intercomunicación, la interdependencia de las economías y la meta del desarrollo económico crea presiones sociales y económicas en todos los países, especialmente los en vías de desarrollo, que gravitan pesadamente en los presupuestos de gastos públicos.

El control de la economía mundial a través de las empresas transnacionales y muy particularmente de las explotadoras de hidrocarburos en su afán por mantener un ritmo sostenido de crecimiento económico en las economías industrializadas de post-guerra y en la reconstrucción de Europa, presionaron a la baja en el precio de las materias primas, especialmente el valor de la energía representada en los hidrocarburos, con el consiguiente fenómeno de deterioro en los términos de intercambio en perjuicio de los países en vías de desarrollo.

Este fenómeno incidiría en los ingresos fiscales venezolanos con su natural repercusión en el presupuesto y afectando los planes y programas de desarrollo del país.

La política petrolera se orienta, por consiguiente, al diseño de un esquema jurídico-económico que le permita al Estado garantizarse un ingreso petrolero estable, con independencia de las fluctuaciones en precios y volúmenes de producción, para asegurar el equilibrio presupuestario y la continuidad de los planes de desarrollo o de los programas de inversiones en la infraestructura económica del país.

La correspondencia entre el ingreso presupuestado y el ingreso real se alcanzaba durante los períodos iniciales de caídas de precios, mediante la modificación de las tarifas impositivas.

Estas modificaciones, sin embargo, repercutían en los volúmenes de producción, pues al hacerse menos rentable la inversión en el país por razón del nivel de tributación, las empresas concesionarias alteraban los volúmenes de producción en los distintos países donde explotaban petróleo, con el objeto de optimizar el rendimiento de sus inversiones esparcidas en todo el mundo.

Para contrarrestar estas circunstancias dos acciones de orden político fueron adelantadas por los diversos gobiernos. La primera, la búsqueda de mercados estables y preferenciales. A través del Tratado de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos se pretende alcanzarla, pero su efectividad para esos propósitos fue prácticamente inexistente, especialmente después de la suscripción de los convenios del GATT. La ventaja, ínfima para Venezuela, se reducía a una diferencia en los impuestos de importación que no permitía crear una posición competitiva favorable con los petróleos más baratos de otras latitudes, a pesar de la diferencia de los fletes.

Por esta razón se trató infructuosamente de obtener el denominado trato hemisférico para los petróleos venezolanos en el mercado norteamericano.

La segunda gran acción, fue concertación con los demás países productores, que llevó a la creación de la OPEP.

La acción de los países miembros de la organización encontró caminos más fáciles para la fijación de criterios en el campo de los precios, que en el de los volúmenes de producción donde continuó y continúa hoy siendo el problema más difícil de manejar. En un primer momento por la imposibilidad jurídica de fijarle a las empresas concesionarias un determinado nivel de producción, y posteriormente, por la vinculación del volumen de producción con una decisión soberana de los Estados productores que obliga a la adopción de decisiones sobre la base del consenso.

El conjunto de estos problemas y la necesidad de certeza en el ingreso fiscal motivó una evolución legislativa cuyos pasos resaltantes son: 1) la posibilidad de efectuar estimaciones de oficio del monto de los ingresos de las concesionarias, por presumirse una combinación entre filiales y subsidiarias de una misma casa matriz para fijar los precios de realización. La estimación de oficio de la renta había sido concebida inicialmente como sanción para quienes no efectuaran declaración y se extendió a empresas que efectuaban su declaración, pero que por realizar sus operaciones en el exterior no le era fácil al Estado comprobar la veracidad de las mismas; 2) la celebración de convenios sobre precios de referencias, con el objetivo de calcular sobre los mismos el monto de un hipotético ingreso al cual se le aplicaría la tarifa impositiva con independencia de los precios efectivos de realización; 3) la sustitución de las tarifas progresivas por un impuesto proporcional único, que afecta por igual a grandes y pequeñas empresas y evita las complicaciones de un sistema de consolidación de balances de las empresas; y 4) la fijación unilateral de los valores fiscales de exportación con independencia de los precios de realización, que constituyó el último paso antes de la nacionalización y se sigue aplicando después de ella.

Este esquema tributario tenía y tiene por objeto asegurar de modo preciso el ingreso fiscal. Desde la reforma fiscal de diciembre de 1970 hasta la nacionalización, el sistema de los valores fiscales de exportación probó dos cuestiones muy importantes: 1) la idoneidad del método para la estimación de los ingresos fiscales; y 2) la capacidad de la industria para tributar sobre esos valores y, sin embargo, obtener rendimientos adecuados.

Al producirse la nacionalización de la industria, la totalidad de los beneficios generados por ella correspondían al Estado. Sin embargo, para evitar que los beneficios después de impuestos ingresaran al fisco nacional, con el riesgo de que fueran a alimentar el gasto corriente, se mantuvo el mismo esquema tributario, represándose en PDVSA y en sus filiales, los beneficios que antes correspondían a las concesionarias y que hoy son propiedad estatal.

El nivel de tributación para las empresas nacionalizadas siguió siendo el de los valores fiscales de exportación y no los precios de realización.

Psicológicamente la motivación que lleva a la repetición del esquema fiscal para la industria nacionalizada, podríamos resumirla del siguiente modo: la industria petro-

lera es la actividad eficiente generadora del ingreso fiscal y, por lo tanto, su operación al margen de la actividad estatal garantiza su eficacia y el propio ingreso fiscal.

Obviamente este planteamiento tiene una raíz más profunda. El expresa un temor frente a la misma nacionalización, que obliga a los venezolanos a asumir la dirección de la operación petrolera, haciendo aparecer como mejor forma de administración la de dejarla en manos de terceros y limitarnos a cobrar la renta.

La independencia conduce a la libertad. El ejercicio de la libertad supone asumir la responsabilidad por lo actuado y consecuentemente los riesgos de esa actuación.

Han sido muchos los venezolanos que sostuvieron la tesis de no interferir en la industria y limitarnos a cobrar su renta. Dejemos que los americanos manejen la industria y cobremos los impuestos, es frase que resume la actitud mental frente al riesgo de asumir la responsabilidad de nuestro propio destino.

Era, por lo tanto, natural que al momento de la nacionalización el razonamiento se repitiera para mantener la dualidad entre la actividad del Estado y la de las compañías nacionalizadas.

Ahora se confiaba la operación petrolera no a los americanos o ingleses, sino a unos venezolanos especialistas que conforman una clase especial para manejar la industria, manteniéndola sin contaminación que merme su eficacia.

Podríamos aceptar que era bueno que así ocurriese. La nacionalización se realizó en Venezuela sin los traumas de ineficacia y caída de la producción que ha caracterizado las nacionalizaciones en otras partes del mundo.

Los años transcurridos desde la nacionalización hasta ahora, vieron una prosperidad del negocio petrolero con incrementos extraordinarios de los precios. Pero surge de nuevo el proceso de su caída y de excedentes en la producción que presionan los precios a la baja. Es un momento de prueba para la eficacia operativa del sector petrolero; y esa eficacia tendrá que ser demostrada operando dentro del esquema fiscal que enfrentaron las concesionarias.

Pensar en regresar a un tratamiento impositivo de la renta petrolera que tenga por base los precios de realización y no los valores fiscales de exportación, supone un giro de ciento ochenta grados en la política petrolera y fiscal venezolana de los últimos cuarenta años.

El *slogan* que se utiliza para tratar de consolidar en la opinión pública la idea de retroceder al sistema tributario bajo el cual vivieron en Venezuela durante muchos años las empresas concesionarias, es que no se puede matar a la "gallina de los huevos de oro" y que hay que garantizar la eficiencia de la industria nacionalizada que, a su vez, servirá para garantizar la estabilidad institucional.

La difícil coyuntura petrolera efectivamente exige que PDVSA y sus filiales prueben su eficiencia. Durante los años de crecimiento de los precios y de la demanda mundial de petróleo, resultaba relativamente simple generar dividendos.

El cambio del sistema impositivo no puede ser entendido como garantizador de la eficiencia de la industria petrolera. Por el contrario, sería indicio de que un régimen tributario que soportaron las compañías concesionarias, no parece tolerable por parte de las empresas nacionalizadas, que aspirarían a cimentar la eficiencia de su operación

trasladando de nuevo al Estado la incertidumbre del ingreso fiscal con su necesaria repercusión presupuestaria y en los planes y programas nacionales.

La explotación eficiente del petróleo es un medio para garantizarle a la nación la estabilidad y certeza de sus ingresos. Comprometer esta estabilidad y certeza en aras de una mal entendida eficiencia de la industria, so pretexto de que se trata de la "gallina de los huevos de oro", equivale a invertir los principios que deben orientar la política económica venezolana. No está la nación al servicio de la industria petrolera, sino ésta al servicio de la nación.

Esta idea es fundamental para poder medir los niveles de eficiencia. Durante el período de la explotación concesionaria el rendimiento dependía fundamentalmente de mantener los costos al nivel más bajo posible. Se trataba de un enclave económico cuyos dueños desde fuera del país, para todas las adquisiciones de suministros y equipos hacían prevalecer el concepto de menor precio sin consideración a la integración de la industria con el resto de la economía del país. Los impuestos concebidos como costos también recibían el mismo tratamiento. Mientras mayor fuera el impuesto, menor sería el beneficio y viceversa.

No es éste el concepto que puede privar hoy si queremos integrar al país la industria nacionalizada.

Por supuesto, tampoco se trata de cambiar de modo radical y absoluto el esquema de operaciones. No se puede pretender forzar un sistema para que todas las adquisiciones de la industria se hagan en el país, con el propósito de integrarla definitivamente a la economía nacional, pero esa orientación tiene que estar presente en quienes dirigen la industria, para estimular y aun forzar mayores niveles de eficiencia en el resto de los sectores de la economía nacional y lograr la integración del sector petrolero a la economía del país.

Es éste el único camino para que la industria petrolera efectivamente se convierta en activador de la economía nacional, pues hasta el presente no lo ha sido sino sino de un modo muy limitado.

Esta afirmación pudiera parecer temeraria, pero es precisamente la condición de enclave que el petróleo tiene en la economía nacional, lo que ha limitado su fuerza impulsora, la cual se proyecta de modo indirecto a través del Estado que en su condición de rentista recaba parte de la producción petrolera y activa la economía nacional a través de la ejecución presupuestaria.

Esta forma como opera la economía nacional hace necesario, hoy más que nunca, mantener el sistema de tributación petrolera sobre los valores fiscales de exportación asegurándole al Estado un ingreso cierto y estable que le permita seguir desempeñando el papel de activador de la economía nacional.

No queremos decir con esto que la discrecionalidad que el Estado debe tener para fijar los valores fiscales de exportación pueda ser total. Pero no resulta congruente la mediatización introducida, en la última reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, cuando inexplicablemente se limitaron los poderes que el Estado tenía frente a las ex concesionarias, en comparación a la industria ya nacionalizada, dándose la paradoja de que el Estado tenía mayores poderes antes de la nacionalización que después de ella.

El Estado deberá usar la discrecionalidad con prudencia para asegurar que después de los impuestos la industria mantenga niveles adecuados de beneficios, conforme se concibió originalmente al momento de la nacionalización, para que éstos se orienten a la llamada siembra del petróleo, tema que afecta a los proyectos de PDVSA, que serán objeto de análisis separado.

II. EL BENEFICIO DESPUES DE LOS IMPUESTOS Y LAS RESERVAS EN DIVISAS

La generación de divisas extranjeras es función directa de las exportaciones y el valor relativo de una moneda con respecto a otra, es decir, la paridad cambiaria viene influida por la relación entre las necesidades y las disponibilidades de divisas.

Al comenzar en Venezuela la explotación petrolera y convertirse el petróleo en el primer producto de exportación, se hacía necesario introducir un mecanismo regulador de la oferta y demanda de divisas extranjeras, que permitiera adecuar las disponibilidades a las necesidades de divisas manteniendo una cierta estabilidad en las paridades monetarias.

En los primeros tiempos de la explotación petrolera el crecimiento de las necesidades o demanda de divisas fue cubierto con incrementos en la producción de hidrocarburos, lo que permitió mantener la paridad cambiaria aun cuando, por tratarse de un recurso natural no renovable, esos aumentos de producción equivalían a liquidación de inventarios.

El sistema diseñado para el control del mercado de divisas era simple. Las concesionarias de hidrocarburos tenían prohibido adquirir de otra fuente que no fuera el Estado los bolívares que necesitaban para sus operaciones en Venezuela.

De esta manera, los bolívares que necesitaban las concesionarias para sus gastos en el país eran adquiridos en el Banco Central de Venezuela a la tasa de cambio oficial, con lo cual éste disponía de la mayor cantidad de dólares ingresados al país, y que representaban el contravalor de los pagos de personal de las concesionarias, sus gastos de operaciones en el país y los impuestos de diversa naturaleza que debían ser cancelados en bolívares.

La oferta de dólares del Banco Central a la banca comercial se realizaba también a una tasa fija, con el compromiso a su vez de las instituciones bancarias, de ponerlos a disposición del público a un tipo de cambio previamente establecido.

No existía en Venezuela un cambio oficial rígido al que tuvieran que conformarse todas las operaciones de compraventa de dólares. De hecho era posible la realización de compraventa de dólares por encima o por debajo de la oferta que hacía la banca comercial con los dólares provenientes del Banco Central, siempre que esos dólares no tuvieran su origen en las colocaciones del Banco Central.

Lo que ocurría en la práctica es que el volumen de oferta de los dólares originados en el Banco Central era de tal magnitud, que el mercado de divisas de otro origen conformaba sus paridades de compra y venta a las establecidas por el Banco Central.

En las pocas oportunidades en que se produjeron modificaciones de la tasa de cambio, se alteraron no sólo los precios de venta al público sino las tasas de venta del Banco Central a la banca comercial y la de compra a las concesionarias. Era natural que así se hiciera, pues las diferencias en los precios de compra a las concesionarias, venta a la banca comercial y reventa al público representan sólo discretos márgenes operacionales.

Las actividades que producían los ingresos de las concesionarias eran actividades externas, pues es la venta del petróleo en los mercados internacionales, última etapa del proceso productivo, la que genera los recursos de donde salen la cobertura de los gastos y la ganancia del concesionario.

Esta explicación simplificada de las operaciones de las concesionarias de hidrocarburos y de la percepción de divisas por el Banco Central (el mismo sistema se repite con las concesionarias de explotación de mineral de hierro), permite ver claramente que las divisas que ingresaban al país eran una porción limitada de los dólares que generaban la explotación petrolera y la de mineral de hierro.

De la condición de empresas transnacionales de las concesionarias de petróleo y de hierro surgía como natural el régimen de divisas que venimos describiendo. En efecto, al país sólo entraba una porción limitada de las divisas, porque sus dueños, las concesionarias, eran extranjeros. Ellas traerían al país únicamente los dólares que necesitaban para adquirir bolívares con los cuales pagar, los sueldos de su personal, los contratistas, los alquileres o rentas de distintos órdenes, es decir, sus gastos operacionales en el país y los impuestos de distinta naturaleza. El resto de los dólares producidos por la venta del petróleo jamás ingresaba al país, quedaba en el exterior en poder de sus dueños, a título de ganancias acumuladas o de dividendos pagados a sus accionistas. Esos dólares representan el beneficio de las concesionarias después de impuesto, que por ser compañías extranjeras tenían como ubicación natural el extranjero.

La nacionalización de las industrias del hierro y del petróleo trajo como consecuencia la consolidación de todos los ingresos generados por esas actividades en beneficio de la nación.

Al revertir anticipadamente a la nación las concesiones, por efecto del Decreto y de la Ley de nacionalización de una y otra industria, la totalidad del ingreso generado por dichas actividades corresponde al Estado.

Las propias leyes de Minas y de Hidrocarburos destacaban que la propiedad de los yacimientos correspondían a la nación y los concesionarios tan sólo tenían el derecho de explotar. Cesa con las nacionalizaciones el derecho de explotar, que al ser asumido por el Estado tiene por resultado que toda la riqueza generada por esa explotación corresponda a la nación.

Sin embargo, con el propósito de evitar que la parte de la renta petrolera que anteriormente constituía el beneficio de las concesionarias, pasara directamente al presupuesto de ingresos públicos, con los riesgos que esto pudiera implicar para el país, se decidió mantener el sistema tributario que describimos en la primera parte y represar, en PDVSA y sus operadoras, los beneficios generados por la industria después del pago de los impuestos.

Los mecanismos para evitar que esos ingresos pasaran al presupuesto son múltiples. De hecho la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela fue concebida con similar propósito. Igualmente quedaba abierta la vía de la propia legislación presupuestaria.

Si se escogió el actual sistema fue porque su modo de operar obligaría a muy pocos ajustes. Desde luego que las organizaciones para la explotación eran las ya existentes con el natural cambio de nombre. A ellas se ajustaba, como un guante en la mano, el sistema impositivo y con la creación de PDVSA se disponía de una entidad para represar los beneficios después de impuestos.

La totalidad de los ingresos generados por la industria corresponde al Estado; y si bien se consideró adecuado que estos ingresos no pasaran al circuito económico nacional a través del gasto público, bajo ningún respecto, ni en ningún momento, se consideró que tales ingresos no eran parte del patrimonio estatal, que por el acto de la nacionalización había trasladado el centro de operaciones de las concesionarias del exterior a Venezuela y el destino final de esos beneficios a los venezolanos, cuya única representación es el Estado, que actúa como accionista en la asamblea de PDVSA.

Desde el mismo momento de la nacionalización por razón de la titularidad y por obra de la ley ha debido producirse el traslado de las divisas a la nación, sin que por ello se afectara el patrimonio separado creado en beneficio de PDVSA y sus operadoras.

Si una práctica contra *legem* se desarrolló durante estos años y hasta las medidas adoptadas en septiembre de 1982, se debió a la circunstancia misma bajo la cual se ejecutó la nacionalización.

La transformación de las antiguas concesionarias en las nuevas empresas nacionales operadoras dirigidas y administradas por quienes hasta ese momento habían administrado a las concesionarias, tuvo por virtud, como lo afirmamos antes, evitar las caídas de producción que han acompañado a las nacionalizaciones en otras partes del mundo. Pero las prácticas y usos administrativos a las cuales estaban acostumbrados esos administradores siguieron aplicándose como si nada hubiese ocurrido; y el llamado valor no retornado del petróleo siguió sin retornar, como si las nuevas empresas tuvieran por lugar de su constitución el Estado de Delaware, y no Caracas, o cuando menos que sus accionistas fueran ciudadanos extranjeros y no Venezuela.

Cuando analizamos el tratamiento impositivo de las concesionarias destacamos la falta de integración de la explotación petrolera al resto de la economía nacional, puesta de relieve por sus adquisiciones en el exterior y más precisamente, por razón de sus compras fundadas exclusivamente en el factor del más bajo precio, sin consideración a la integración económica del país, característica de los enclaves económicos.

La existencia de unas colocaciones en dólares, manteniendo fuera del país con el título de reservas especiales de PDVSA, unas divisas que por su naturaleza corresponden a la nación; y que son el contravalor del petróleo extraído del subsuelo que es propiedad de la nación, que por su carácter de recurso no renovable, supone

una liquidación de inventarios nacionales, refleja hasta qué grado la economía de enclave del tiempo de las concesiones tiene raíces en el país.

Por estas razones estimamos que el regreso al sistema de reservas en dólares propias de PDVSA constituye un retroceso sin precedentes en la dirección constante en Venezuela, después de la muerte de Juan Vicente Gómez, por lograr dominar el petróleo.

Reinstaurar esa dualidad es una contramarcha en el proceso de nacionalización y uno de los medios más eficientes para contribuir a mantener la desintegración del sector petrolero con el resto de la economía.

Las circunstancias del mercado internacional parecen haber afectado las condiciones operativas y los niveles de rentabilidad de PDVSA y sus operadoras. Estas circunstancias son precisamente las que constituyen pruebas de la idoneidad en la conducción de estas empresas.

Desgraciadamente la vía que se ha escogido para enfrentar la difícil coyuntura petrolera y la vieja pelea por los precios y mercados es, paradójicamente, la de apoyarse en el Estado como sostén de la industria. Se contraría de este modo la historia de la política petrolera del país.

Las dificultades en las coyunturas presupuestarias fueron resueltas recurriendo al sector petrolero. Impuestos y empréstitos fueron mecanismos utilizados por el Estado venezolano frente a las concesionarias. Estos mecanismos parecen hoy vedados frente a la industria nacionalizada y se impone por consiguiente la pregunta: ¿Para qué nacionalizamos el petróleo? ¿Para hacer más fuerte o más débil al Estado venezolano?

Decimos que estamos invirtiendo el proceso porque hay algunos hechos que se presentan de modo peculiar para tratar de imponer ciertas nuevas normativas alrededor de la industria petrolera nacionalizada.

Estos hechos son: 1) la centralización de las divisas en el Banco Central; 2) la adquisición de bonos por parte de PDVSA; 3) las insuficiencias presupuestarias para los programas de PDVSA y sus operadoras; y 4) la baja de los precios marcadores, su incidencia en los de realización y los valores fiscales de exportación.

La centralización de divisas se ha pretendido presentarla como causa de las insuficiencias presupuestarias, que amenaza la estabilidad de la industria y por consiguiente la estabilidad de la economía y del sistema político. La conclusión obligada es el reintegro de sus divisas a PDVSA.

Creemos haber dejado en claro cuáles son las verdaderas implicaciones de la centralización de las divisas; y obviamente no incide en los problemas financieros de la industria.

La adquisición de bonos indudablemente puede repercutir en las disponibilidades de caja, pero hay que advertir que a este mecanismo recurrió Venezuela durante la época en que operaron las concesionarias, y que las nuevas empresas nacionalizadas deben estar preparadas para que este recurso pueda continuar siendo utilizado. Repetimos que la condición del Estado no puede ser peor después que antes de la nacionalización.

Por estas dificultades se propone entonces regresar a un sistema impositivo basado en precios de realización, que alivie las dificultades financieras de la industria mediante la reducción de los impuestos, con lo cual se podrían continuar sin alteración los programas ya concebidos.

Sobre los programas en sí mismos debemos tratar por separado, nos limitaremos a decir por el momento que el reintegro de las divisas a PDVSA rompiendo la unidad de recursos del Estado, la supresión de la posibilidad de colocación de bonos del Estado a la industria petrolera como existió en tiempo de las concesionarias y el regreso al sistema impositivo sobre los precios de realización, para mantener incólume la programación de la industria petrolera, no parece lo más adecuado al interés nacional y tendrá serias repercusiones en la capacidad misma del Estado, apuntando hacia un desplazamiento del centro del poder, de un estado democrático de origen popular a una tecnocracia de diverso origen, pero sin lugar a dudas con muchos elementos, cánones y patrones copiados de los americanos, que sin negar sus aspectos positivos han introducido factores de transculturización que gravitan pesadamente en contra de la conformación de una tesis propia sobre nuestro desarrollo económico y sobre el concepto mismo de lo que significa el desarrollo.

III. LA REINVERSION DE LOS BENEFICIOS O LOS PROYECTOS DE P.D.V.S.A.

Después del primer impacto que la explotación del petróleo produjo en la economía nacional, cuando una súbita riqueza hizo pensar en posibilidades sin límites, vino el momento de la reflexión. El petróleo comenzaba a manifestarse como un factor de distorsión.

La riqueza generada de modo rápido, desaparecía de la misma manera. El destino del jugador que hoy obtiene ganancias fabulosas en la ruleta y mañana carece de lo elemental, parece ser común a estos esplendores caracterizados por la liquidación de un activo que crea apariencias de cambio social y económico.

De hecho ya la España imperial conquistadora de América había corrido una suerte similar con la explotación del oro y la plata del Nuevo Mundo.

La reflexión sobre la liquidación de la riqueza petrolera está sintetizada desde hace muchos años en la frase "sembrar el petróleo".

Ya dijimos anteriormente, que dos características fundamentales del gasto público son: la generación del empleo en vía directa (burocracia) o en vía indirecta (activación del sector privado de la economía) y la creación de la infraestructura económica vía directa (obras públicas) y por vía indirecta (a través de la empresa privada activada por las obras públicas).

Son extraordinarios los efectos beneficiosos que esa orientación ha producido. De hecho la paz social en Venezuela surge como consecuencia de esa dinamización. Pero la reflexión sobre el problema de fondo sigue latente; y con independencia de los logros alcanzados, la conclusión más generalmente aceptada es que ha habido dilapidación de los ingresos.

Surge entonces obligada la pregunta: ¿Esta dilapidación deriva de la incapacidad de quienes han manejado el Estado? ¿Hay que cambiarlos? ¿Es connatural a los venezolanos? ¿Necesitamos tutela? ¿Estamos tratando de administrar una dimensión que se nos escapa de las manos?

Aun durante la etapa inicial de la explotación petrolera bajo el régimen de Juan Vicente Gómez actuaron venezolanos muy eminentes de este tiempo, y después de su muerte, al frente de los problemas del país, han estado venezolanos de alta capacitación.

Con la excepción del Partido Comunista y las recientes derivaciones que de él han surgido, todos los grupos socio-económico-políticos han ejercido el poder con mayores o menores aciertos, siempre dentro de las grandes líneas que hemos descrito ya como la orientación de la política económica post-gomecista.

El sistema ha probado una y otra vez que la mayor generación de recursos no permite consolidar una mayor autonomía, independencia, ni mayor nivel de desarrollo. Las crisis se suceden unas a otras y los males de la economía tienen carácter crónico.

Las voces más ilustres y con mayor capacidad para el análisis han destacado que la siembra del petróleo tiene por objeto reducir la dependencia de la nación y de su presupuesto de ese recurso.

Repetimos nuestra pregunta: ¿Hay que cambiar a quienes manejan el Estado? Como ya dijimos, prácticamente no existe sector de la vida nacional que no haya ejercido el poder; y por lo tanto, que no haya tenido oportunidad para aplicar las propias concepciones políticas y económicas.

Casi medio siglo ha transcurrido desde la muerte de Juan Vicente Gómez. Los que han ejercido el poder han sido impotentes para reencauzar el gasto público y para reducir la dependencia del presupuesto del ingreso petrolero.

Ubicados en el terreno de la oposición, la reducción de la dependencia petrolera ha sido concebida por muchos venezolanos en términos de reducción de la producción.

Sin embargo, en el ejercicio del poder, esa reducción de la producción ha probado ser extremadamente dificultosa y sus más fervientes defensores, entre quienes se destaca especialísimamente Juan Pablo Pérez Alfonzo, no pudieron, cuando les tocó la responsabilidad, programar y ejecutar una reducción de producción que hiciera al ingreso fiscal menos dependiente de la renta petrolera.

Los ritmos de la economía venezolana están tan íntimamente ligados al nivel del gasto público, que cualquier reducción del mismo tiene impactos más que proporcionales en la actividad económica, pudiendo producir fenómenos de estancamiento y paralización.

Negamos, por lo tanto, que se trate de un problema de incapacidad colectiva que obligue a pensar en términos de tutela, aunque ese pensamiento es acariciado por quienes tienen interés en asumir la administración, lamentablemente con eco en muchos venezolanos.

La aparición del petróleo, el inicio de su explotación y la generación de una riqueza que el país no estaba en condiciones de asimilar, produjo una enorme distorsión en nuestra economía. Los hábitos, costumbres y patrones de consumo fueron

cambiados por la aparición de esa riqueza y aumentados exponencialmente por los niveles de intercomunicación alcanzados durante este siglo, como producto de los grandes inventos en el campo de los medios de transporte y de los medios de comunicación.

La necesidad de dar satisfacción a nuevas apetencias, hábitos y expectativas indujo a incrementar la producción durante la etapa de estancamiento de los precios; y luego al crecimiento de precios con niveles más o menos estables de producción, con la esperanza de que los mayores recursos pudieran efectivamente dar satisfacción a las necesidades. No ha sido posible lograrlo. Sólo nos falta probar el aumento paralelo de precios y volúmenes, lo cual no parece compatible con los más elementales principios de economía política.

La conclusión obligada es que tenemos más de lo que necesitamos y que el punto central de nuestra ineficacia deriva de la circunstancia de que estamos tratando de administrar una dimensión que se nos escapa de las manos.

Esta apreciación que muchos venezolanos han compartido en la intimidad, ha permanecido oculta, casi vergonzante, porque su solo enunciado lucía como herejía, limitada como estaba a su condición de razonamiento y aun de intuición, frente a las realidades aplastantes que no admiten discusión: el éxito, la riqueza, el confort, en fin, todo aquello que es aspiración humana y que parecía fluir como por arte de magia por efecto de la explotación petrolera. Pero estos logros suponen un esfuerzo, que no se ha dado en la economía venezolana donde en todos los estratos, pero especialmente en sus sectores más poderosos, en razón de su preparación —niveles económico-sociales y culturales—, se actúa simplemente para tratar de represar en provecho propio la riqueza generada por el gasto público.

El comportamiento de la economía venezolana en los últimos diez años permite darle a nuestra apreciación de que tenemos más de lo que necesitamos, la fuerza derivada de una experiencia fácilmente constatable por todos los venezolanos. La mayor generación de riqueza no es garantía de mayor desarrollo, bienestar o independencia.

Por lo tanto, podemos completar el silogismo que venimos desarrollando. Si tenemos graves problemas que resolver, pero tenemos más de lo que necesitamos, y este excedente distorsiona y entorpece los mecanismos de toma de decisión y de escogencia de alternativas, reduzcamos lo que tenemos y estaremos en condiciones de aprovecharlo mejor. La necesidad es la madre de los buenos aciertos.

La reducción del ingreso fiscal y de la dependencia presupuestaria del sector petrolero no puede construirse sobre la base de reducción del nivel de tributación del sector petrolero y de una creciente autonomía de ese sector frente al Estado, particularmente en materia de divisas.

La reducción debe provenir de una contracción en el ritmo de liquidación de los inventarios petroleros (volumen de producción) y de la orientación de los beneficios petroleros, no únicamente a esa actividad sino a otras nuevas y variadas que conjugadas con la petrolera ofrezcan recursos de distintas fuentes que hagan cada día menos monoprodutora nuestra economía y el presupuesto menos dependiente de una sola fuente de ingresos.

Es por esto que los proyectos de PDVSA requieren ser revisados. No en función de la idoneidad de la planificación petrolera (faja del Orinoco, exploraciones costa afuera, contratos de tecnología, asociaciones en el exterior), sino en función de determinar si es la ruta petrolera tradicional, que seguimos transitando, la que más conviene a los intereses generales del país.

Se podría argumentar que lo que determinará la importancia relativa del petróleo con relación al ingreso y al gasto público no es la disminución de este sector sino el crecimiento de los otros. El argumento es válido y no lo contradecemos.

Sin embargo, dada la significación que el petróleo tiene para el resto de la economía y el condicionamiento del presupuesto no parece probable esperar ese crecimiento de los otros sectores, si se mantiene una política orientada a sustentar la economía y el presupuesto sobre el petróleo.

Si algún aspecto de la nacionalización petrolera debe valorarse es la disponibilidad que tenemos del llamado "valor no retornado del petróleo", que hoy llamamos "divisas de PDVSA"; y no porque ahora dispongamos de mayores recursos sino porque es nuestra la decisión sobre su destino, no necesariamente petrolero, si queremos llegar a esa meta de independencia económica que está sintetizada en la frase "dominar el petróleo".

Las inversiones en petróleo para mantener nuestro actual volumen de producción, o para mantener nuestro volumen de exportación dado el crecimiento de la demanda interna comprometen notables recursos. Las exportaciones petroleras se han concebido en términos de generar abundancia de divisas. Aquí también resulta cuestionable la sobreabundancia y debemos pensar no en términos de cuáles son nuestras necesidades de divisas para satisfacerlas exportando petróleo, sino en términos de cuáles son nuestras necesidades reales para satisfacerlas con nuestra producción, y reducir los requerimientos de divisas.

Muchas opiniones respetables señalan que no será posible mantener la relación petróleo-divisas o petróleo-ingreso fiscal existente hasta ahora. No es de extrañar por lo tanto, que se reclame más dinero para las inversiones petroleras. Podemos llegar a un nivel de estrangulamiento. Pero una cosa es la reducción de la importancia petrolera porque se haga imposible mantener el ritmo de liquidación de inventarios que hemos sostenido, y otra muy distinta, una decisión consciente de caminar en ese sentido.

No puede ignorarse en esta toma de decisión lo que ya apuntamos acerca de los efectos más que proporcionales del gasto público (generado por ingresos petroleros) sobre el resto de la economía. Por lo tanto, se impone una decisión de carácter nacional que convoque el esfuerzo colectivo del país, muy particularmente del sector privado, llamado a jugar papel fundamental en la activación y ritmo de la economía nacional.

No puede el sector privado bajo esta concepción esperar que el sistema continúe operando como antaño, donde las obras públicas, según explicamos, eran el motor de la actividad privada. Tendrá el sector privado que asumir papel de motor, a distintas escalas.

También se puede pensar que frente a esa alternativa la actitud del sector privado será de mayor reticencia y retraimiento; y que por lo tanto es una mayor actividad petrolera la única vía disponible. La realidad acaba de dar un desmentido a esta posibilidad, pues este mercado petrolero de los últimos diez años no es previsible que se repita; y en cualquier caso, ya probó su insuficiencia a pesar del crecimiento en los precios superiores al mil por ciento. Sólo queda, por lo tanto, después de la toma de conciencia, la acción concertada para mover la economía en la dirección que queremos imprimirle.

El presupuesto estatal parece comprometido por rigideces que dificultan cada vez más los planes de inversión. Si la reducción de la participación del sector petrolero luce complicada, las otras alternativas a las que se recurre con gran ligereza no lo son menos. La reducción del gasto corriente, particularmente el representado por el pago de la burocracia, probablemente es en su ejecución práctica y en sus repercusiones económicas y sociales, aún más complicado.

Como conclusión hemos de decir que las alternativas en el plano petrolero deben mantenerse a nivel de Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales. Las opciones de reinversión de los beneficios de la empresa petrolera en el campo petrolero no estará en mejores manos. Pero la decisión sobre otras opciones de reinversión de la riqueza generada por el petróleo y represada en PDVSA, por razones prácticas, corresponde al país que es el dueño de la riqueza y que ejerce su soberanía, como dice la Constitución, por medio del sufragio y a través de los órganos del Poder Público.

La decisión sobre la cuantía de los recursos que se reinvertirán en el petróleo y sobre aquellos que se orientarán a otras actividades, fuera del presupuesto y del gasto corriente, corresponde también a otro nivel distinto del petrolero, pues para poder disponer de esa riqueza en forma plena los venezolanos tomamos, hace ya varios años, la decisión de nacionalizar el petróleo, con el objetivo de controlarlo, para poder sembrarlo en las áreas que nosotros escojamos y, como consecuencia de ello, dominar el petróleo que es la única vía para poder ser menos dependientes de él.

IV. LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LA INDUSTRIA O SUS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La separación de patrimonios entre PDVSA y el Estado venezolano al momento de la nacionalización cumplió y cumple hoy una función importante.

El principio de la unidad del tesoro hacía recomendable mantener el sistema jurídico que operaba en tiempo de las concesionarias, ya que de este modo el petróleo, que había sido aliento del presupuesto (era indispensable que así continuara), aseguraría al país el flujo de recursos necesarios para el funcionamiento del aparato estatal.

En los años previos a la nacionalización se había producido un proceso de desinversión. A medida que se acercaba la fecha de la reversión de las concesiones petroleras, las empresas transnacionales se cuidaban de ejecutar o acometer proyectos

donde no fuera posible recuperar prontamente y con ganancias la inversión. Por eso la última inversión de significación en la industria extranjera fue la vinculada a los procesos de desulfurización, objeto de un régimen de favor a través de la depreciación acelerada.

Sobre este aspecto hubo literatura de defensa y de ataque. No la vamos a desenterrar, limitándonos a decir que el enfoque que el Estado le dio a ese problema fue de carácter práctico.

La inversión petrolera representaba la garantía en la continuidad de la actividad; y por esa razón, sin necesidad de recurrir a otros argumentos "nacionalistas", la reversión anticipada, que eso fue la nacionalización, estaba plenamente justificada por razones de carácter práctico.

Es posible que una investigación de las fuentes de inversión de la industria petrolera en los últimos tiempos ubique la procedencia de los recursos en los superávits acumulados. Carezco de una información precisa sobre este particular. Pero ciertamente, no fue esa la única fuente a la cual recurrieron los concesionarios desde el momento del inicio de la explotación petrolera.

El capital nuevo obtenido de inversionistas de distinta procedencia, a través de sociedades de capital autorizado, y los recursos de los entes financieros siempre estuvieron presentes en los proyectos que estas empresas acometieron.

La posibilidad de recurrir a una u otra fuente fue decreciendo a medida que se acercaba el momento de la reversión; y cuando ésta se produce una visión de las fuentes de financiamiento condicionada por esa realidad tiene su influencia en el comportamiento de los encargados de dirigir la industria. De una parte conocen que el capital nuevo les está vedado. Desde luego que en una empresa totalmente estatal, nuevo capital no podría significar participación de inversionistas privados, sino nuevos aportes del Estado. Y si es la industria petrolera la que genera los recursos del Estado, difícilmente podrá recurrir a éste frente a necesidades de capital.

La segunda fuente de financiamiento fue excluida por propia decisión del sector petrolero. Se afirma que la nacionalización petrolera y hasta la independencia y soberanía de Venezuela estarán cuestionadas el día que PDVSA pierda su autonomía financiera.

Partiendo de este concepto y teniendo por única y absoluta fuente de recursos para las inversiones de la industria petrolera sus superávits acumulados, éstos siempre resultarán insuficientes y totalmente comprometidos, por lo cual será imposible acometer con esos recursos petroleros ninguna otra siembra que no sea la petrolera y, por tanto, se mantiene el carácter monoprodutor de nuestra economía y la vulnerabilidad de nuestro ingreso fiscal y de nuestro presupuesto.

En puridad de concepto, lo que puede comprometer la nacionalización del petróleo y la independencia y soberanía de Venezuela es una explotación poco eficiente de los hidrocarburos, que produzca en los medios financieros una inhibición para otorgarle recursos, o condicionamientos extremos derivados del alto riesgo involucrado.

El país siente respeto por quienes han venido administrando la industria petrolera. Se les reconoce unánimemente su eficiencia y no existe ninguna razón para

que el mundo financiero nacional y fundamentalmente el internacional tengan una actitud diferente.

El acceso de capitales que suministren los recursos necesarios para las inversiones que mantengan operando nuestra industria estará garantizado por la eficacia en las operaciones de explotación y comercialización.

Podemos incluso afirmar que si se mantienen las condiciones de eficiencia en la explotación, existe una razón de alto peso para que las condiciones financieras que podamos obtener en los institutos de crédito sean más ventajosas que las que en su momento podían obtener las empresas concesionarias transnacionales.

Prescindo aquí, por supuesto, de condiciones que pudieran provenir de las asociaciones y vinculaciones entre entes financieros y empresas petroleras. Me refiero al hecho de que la condición de empresas estatales que tienen PDVSA y sus filiales implica, a diferencia de lo que ocurre con las concesionarias, su vocación de perpetuidad, como corresponde al Estado. No son concesionarias a cuarenta años, sino para siempre; y si bien es verdad que en materia de operaciones financieras no existe ente que piense en términos de posibilidades de recuperación hasta la consumación de los siglos, no es menos cierto que cualquier dificultad transitoria que frente a un concesionario, cuyo plazo comenzara a estrecharse, impulsaría a los acreedores a endurecer su posición, no operaría frente a PDVSA, si se mantiene, como antes dijimos, la eficiencia en la operación productiva y comercializadora.

Es también innegable que al momento de la nacionalización se impusiera, con independencia de los proyectos, un nivel alto de inversiones orientado a subsanar el período crítico de descapitalización de la industria, surgido como consecuencia de la proximidad de la reversión y de los temores de su anticipación por medio de la nacionalización.

Pero una cosa son los programas de inversión para hacer operar eficientemente y con sentido de continuidad la estructura existente; y otra muy distinta los proyectos, que, sin cuestionar su idoneidad intrínseca, responden al esquema de operación nación-industria de los últimos setenta años. Se trata de un esquema cómodo que ha funcionado, no hay que negarlo, pero, ¿es el más conveniente para el desarrollo económico y la independencia del país?

La realidad en la cual se sustenta la afirmación de que hay que preservar la autonomía financiera de Petróleos de Venezuela es precisamente la dependencia petrolera de nuestra economía. Nos encontramos, por tanto, en un círculo vicioso. Hay que romperlo.

Si las divisas que el país requiere y sus ingresos fiscales van a seguir dependiendo del petróleo, y los niveles de producción para cubrir esas necesidades van a depender de las nuevas inversiones, es obvio que si estas últimas dependen enteramente de inversiones foráneas se estaría comprometiendo la nacionalización petrolera y condicionando fuertemente la capacidad económica del país.

Pero si, por el contrario, el país adopta una política dirigida a romper la dependencia petrolera, el recurso a fuentes distintas de financiamiento no representará el peligro descrito a través de los eslabones del párrafo anterior.

A mayor abundamiento podríamos agregar que constituye una visión mágica, con sabor a conspiración internacional, imaginar comportamientos uniformes en las instituciones financieras del mundo, orientadas a aprovechar la coyuntura de algún endeudamiento de PDVSA para someter la industria y el país a los dictados de esos entes.

Cualquiera que sea la importancia que se le atribuya a esta situación, su enfrentamiento llevaría necesariamente a una respuesta autárquica, que sería no sólo aplicable a las necesidades de fondos de la industria sino a los requerimientos en otras áreas como equipos, asesorías, etc. Dada la naturaleza esencialmente fungible del dinero, es en el área del financiamiento donde las presiones ofrecen menos perspectivas de ser ejercidas con éxito.

Si fue válido preguntarnos sobre la conveniencia de utilizar los recursos de PDVSA únicamente para inversiones en el campo petrolero, también lo es que los partidarios de esta tesis y de la llamada autonomía financiera de PDVSA, a su vez, formulen las siguientes cuestiones: ¿Por qué orientar las inversiones hacia otras áreas cuando el sistema ha funcionado por más de sesenta años?

¿Por qué asumir empresas de riesgos incalculables cuando podemos mantener una actividad sin riesgo aunque no ofrezca las ventajas de la diversidad?

¿Por qué introducir en la economía nacional factores que afectan la confianza?

La respuesta a la primera pregunta está contenida en toda la exposición que veníamos desarrollando. Si la formulamos fue por razones metodológicas. La condición monoprodutora de nuestra economía la signa de debilidad; y la independencia y el desarrollo económico suponen el rompimiento con el esquema tradicional.

La segunda respuesta es más compleja. En primer término tenemos que afirmar que no hay empresa sin riesgo. La ventaja que ofrece el esquema petrolero tradicional es que conocemos mejor su modo de operar porque viene trabajando por espacio de sesenta años, pero ello no significa que va a continuar operando, ni mucho menos que lo hará en las mismas condiciones de eficacia.

De hecho, los signos de un posible estrangulamiento han comenzado a aparecer y es nuestra obligación anticiparnos a los acontecimientos. En el campo de la capacidad generadora de recursos la insuficiencia se hace palpable. No porque sean escuálidos, ya dijimos que eran sobreabundantes, sino porque su modo de operar contribuye al mantenimiento de un sistema de dilapidación y a la vez sumamente vulnerable por su carácter monista.

Pero, además, dejando a un lado la idoneidad intrínseca del petróleo, para generar recursos, resulta cuando menos riesgoso por no decir temerario, una economía petrolera basada en la condición de combustible de los hidrocarburos, cuando la energía nuclear y la solar hacen inminente un salto tecnológico de extraordinarias proporciones.

El riesgo, por lo tanto, está en mantenernos atados a las formas que aprendimos en el pasado. Lo que acometamos con sentido de siglo XXI tiene muchísimo menos riesgo, que lo seguro del siglo XIX.

Esperar la llegada del cambio tecnológico para enfrentarlo es contrario a la propia condición de la especie humana, cuya superioridad sobre los demás seres le viene dada por su capacidad de prever y anticiparse a los acontecimientos.

Es bueno rememorar aquí que, en relación a las exploraciones costa afuera de la CVP, el Dr. Juan Pablo Pérez Alfonzo, insospechable de una actitud en pro de las concesionarias, objetó estas exploraciones por su alto costo y alto riesgo, para que fueran asumidas únicamente por el Estado. Ese razonamiento es aplicable a la industria nacionalizada, sin que ello signifique que podamos entrar en un proceso de desnacionalización.

Las formas de explotación petrolera son todas utilizables después de la nacionalización. Era indispensable acabar con la explotación concesionaria, no porque esta sea intrínsecamente antinacional sino porque el país sentía que por no haber estado en condiciones de igualdad las concesiones le habían sido impuestas en perjuicio de sus intereses. Para el futuro, sin embargo, no debe haber ninguna posición perjudiciada en cuanto a las formas que debemos utilizar para la explotación petrolera. Habrá que utilizar para cada proyecto concreto la que reporte más beneficios al país.

Este enfoque de la explotación petrolera no debe afectar la confianza en la economía del país. Por el contrario, debe contribuir a edificarla.

Toda empresa económica se basa en un acto de fe. Confianza no es otra cosa sino fe. Particularmente en la explotación minera la fe se encuentra en la base misma de la empresa, donde el convencimiento de que se encontrará el mineral buscado es condición indispensable para el inicio del proceso de exploración.

Los hallazgos en el pasado, los estudios adelantados y las similitudes de zonas donde hay certeza de la existencia de petróleo o de gas, con otras donde se adelantan exploraciones, permiten fomentar la confianza que nace del acto previo de la fe.

Por esa creencia, la actividad petrolera es a la vez causa y efecto de la confianza en la economía. Nuestra propuesta de utilizar el petróleo para el fomento de otras actividades se basa también en la confianza y antes que debilitarla la refuerza, pues la orientación de todos los superávits de la explotación petrolera hacia esa misma actividad, tiene por límite la condición de recurso no renovable de la cual no puede desprenderse, aun cuando sea mucho el tiempo durante el cual podrá continuar la explotación.

Mientras mayor sea el tiempo de posibilidades de explotación de los hidrocarburos, el inicio de una política de reorientación de las ganancias de la industria para otras actividades distintas de la petrolera, será un mayor factor de confianza, pues podrá ejecutarse en forma gradual, profundizarse en sus aciertos y corregirse en sus errores, sin la presión derivada del agotamiento del modo de explotación utilizado hasta ahora, que puede provenir de la extinción misma de los yacimientos, de las innovaciones tecnológicas que produzcan sustitución de las fuentes de energía o del incremento de costos para la explotación, que reduzca la capacidad de generar ingresos fiscales y divisas, sin haberse creado las fuentes que lo sustituyan, o, en fin, de una combinación en diversos grados de todos los factores mencionados.

Comentarios monográficos

LAS FUNCIONES INSTRUCTORAS DE LA POLICIA JUDICIAL Y LA LEY ORGANICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PUBLICO

Allan R. Brewer-Carías

De acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público:

“Tanto los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público como los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal, competentes en materia de salvaguarda del patrimonio público, *serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les compete*, estándoles prohibido *delegar esta función*, salvo cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuaciones de pruebas y prácticas de medidas preventivas y de ejecución. *En estos últimos casos, podrán librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro Juzgado de la República o del extranjero, según corresponda*”.

En sentido similar, el artículo 82 de la Ley Orgánica atribuye a los Tribunales Superiores, competencia para “instruir, conocer y decidir” (ord. 1º) determinados juicios, y los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal competentes en la materia de salvaguarda del patrimonio público, conforme al artículo 84, “instruirán, conocerán y decidirán en primera instancia” otros de los mencionados juicios.

¿Cuál es la interpretación que debe dársele a estas normas en el contexto de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, particularmente en cuanto concierne a las facultades de instrucción en los procesos penales por delitos contra la cosa pública?

Para poder establecer con precisión la interpretación de estas normas, debemos situarlas en el contexto general de la Ley Orgánica conforme a la intención del legislador, al incorporar éste, a la misma, normas relativas al enjuiciamiento de los delitos contra la cosa pública, junto con disposiciones sobre la jurisdicción y sobre el procedimiento. Debe recordarse que “a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador” (art. 4, Código Civil), por lo que, ante todo, esto es lo que debe precisarse.

Sin duda, las normas de la Ley Orgánica de Salvaguarda, en materia de enjuiciamiento, establecen algunas modalidades específicas en la competencia de la jurisdicción y en el procedimiento, a los efectos de regular y agilizar los procesos penales respecto de los delitos contra la cosa pública. En cuanto a la jurisdicción, sin duda, destaca la norma citada del artículo 85 que declara a los Tribunales competentes “instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les corresponde”, y en cuanto al procedimiento, están todas las normas de los artículos 86 y siguientes, que rigen para los juicios que se sigan por la comisión de los delitos previstos en esta Ley, y “en defecto” de lo establecido en ellas, rige el Código de Enjuiciamiento Criminal.

Ahora bien, conforme al citado artículo 85, en cuanto a la instrucción de los procesos penales por los delitos regulados en la ley, en esta norma se establece lo siguiente:

1. En primer lugar, que los Tribunales de la jurisdicción de salvaguarda del patrimonio público "serán *instructores directos* en los procesos cuyo conocimiento les compete".

2. En segundo lugar, que está *prohibido a dichos Tribunales delegar esta función de instrucción* en los procesos cuyo conocimiento les compete.

3. En tercer lugar, que *sólo podrán delegar esta función de instrucción* cuando se trate de citaciones y notificaciones, evacuación de pruebas y prácticas de medidas preventivas y de ejecución, en cuyo caso podrán librar rogatorias, exhortos y comisiones a cualquier otro *Juzgado* de la República o del extranjero, según corresponda.

De estas tres previsiones del artículo 85 de la Ley Orgánica resulta clara la intención del legislador: *establecer en el ámbito judicial un solo nivel judicial de instrucción*, por lo que la norma tiene por objeto, en cuanto a los delitos regulados en la Ley Orgánica, quitarle el carácter de instructores del proceso penal a "los Tribunales de Instrucción propiamente tales" (art. 72, ord. 2º del Código de Enjuiciamiento Criminal). Se ha querido así centralizar la instrucción judicial del proceso penal de los delitos contra la cosa pública que corresponde a los órganos judiciales, en los Tribunales Superiores y en los Juzgados de Primera Instancia con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público. Por ello, el artículo 5 de la Ley prohíbe a estos Tribunales delegar la función de ser instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les compete en otros tribunales, y sólo ciertas diligencias pueden ser practicadas por cualquier otro *Juzgado*, en los casos expresamente señalados.

Pero es evidente que además de los órganos judiciales, también son instructores del proceso penal, en general, los órganos de Policía Judicial, conforme a los artículos 72, ord. 4º y 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial; quienes, como en el caso de la Policía Técnica Judicial, "tienen plenas facultades de instrucción de conformidad con el Código de Enjuiciamiento Criminal y las leyes especiales que los rigen" (art. 9 de la Ley de Policía Judicial).

No tiene sentido alguno concluir o interpretar, ni ello se deriva, en forma alguna, de la letra del artículo 85 de la Ley Orgánica ni de los artículos 82, ord. 1º y 84 de la misma Ley, ni fue la intención del legislador, el que la Policía Técnica Judicial haya perdido su condición de instructor del proceso penal en los delitos contra la cosa pública regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. Ello, además de absurdo, sería contrario al espíritu general de la ley y su carácter punitivo de cierto tipo de delitos, de astucia, que requieren más que ningún otro, de un órgano de instrucción como la Policía Judicial.

Por otra parte, si esa hubiera sido la intención del legislador, no tendría sentido alguno la aclaración establecida en el artículo 23 de la Ley en el sentido de que no se menoscaban las disposiciones de los artículos 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial que conciernen a los órganos de Policía Judicial y en especial, al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, cuando se prescribe que la Contraloría podrá requerir la colaboración de ese cuerpo.

Se insiste, la intención de la norma del artículo 85 es concentrar en los Tribunales competentes, en materia de salvaguarda del patrimonio público, la instrucción judicial de los procesos penales por los delitos contra la cosa pública, *pero dejando incólumes todas las competencias del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial* y de los otros órganos de Policía Judicial, conforme a lo previsto en la Ley de Policía Judicial y en los artículos 75 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal. Por tanto, en nuestro criterio, los órganos de Policía Judicial continúan teniendo competencia para instruir expedientes en casos de delitos contra la cosa pública previstos en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Por supuesto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 75 del Código de Enjuiciamiento Criminal, y en el artículo 2 de la Ley de Policía Judicial, los órganos de

Policía Judicial en materia de delitos contra la cosa pública, están subordinados a los únicos tribunales que conforme a la Ley Orgánica tienen carácter de instructores judiciales en los procesos concernientes a estos delitos: los Tribunales Superiores o a los de Primera Instancia en materia de salvaguarda del patrimonio público, y por ejemplo, conforme a lo previsto en el artículo 75-C del mismo Código, es a esos tribunales a los que deben dar aviso de la comisión de los delitos; conforme a lo establecido en el artículo 75-F, es de esos Tribunales de quienes deben obtener las órdenes de allanamiento; conforme al artículo 75-H, es a esos Tribunales a quienes deben remitir las actas que hubieren redactado sobre las diligencias practicadas; y de acuerdo al artículo 75-I, es de esos Tribunales de quienes continuarán siendo auxiliares, hasta finalizar la instrucción.

En consecuencia, conforme a la Ley de Policía Judicial y al Código de Enjuiciamiento Criminal, y a la intención del artículo 85 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, los órganos de Policía Judicial siguen siendo instructores de los procesos penales, incluso respecto de los delitos contra la cosa pública; y ni las atribuciones de los Tribunales competentes en materia de salvaguarda, ni las de la Contraloría General de la República o de la Fiscalía General de la República, le han quitado a la Policía Judicial las competencias que legalmente tiene, y que tiene que seguir teniendo.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 22, ordinal 3º de la Ley Orgánica, la Contraloría General de la República es competente para realizar y sustanciar las investigaciones que considere precedentes cuando surjan indicios de que se han realizado actos violatorios de la Ley Orgánica, y podrá solicitar la colaboración del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, el cual actuará, en este caso, como órgano auxiliar, sin menoscabo de las disposiciones contenidas en los artículos 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal y 7 de la Ley de Policía Judicial.

Esta norma busca facilitar y permitir a la Contraloría realizar sus investigaciones que, por supuesto, no necesariamente pueden conducir a responsabilidades penales sino sólo a responsabilidades administrativas, y poder contar, para ello, con la colaboración de la Policía Judicial la cual, en este caso, actuaría como órgano auxiliar de la Contraloría. Pero ello no significa que la Policía Técnica Judicial esté subordinada a la Contraloría, ni mucho menos, que sólo pueda realizar las diligencias en las materias reguladas en la Ley que le ordene o pida la Contraloría. Requerida la colaboración de la Policía Técnica Judicial, este organismo puede realizar todas las actuaciones que prescribe el Código de Enjuiciamiento Criminal si aparecen indicios de la comisión de delitos contra la cosa pública, y remitir luego esas actuaciones a los Tribunales competentes.

Por otra parte, el Ministerio Público también tiene competencia para recabar, conservar y estructurar los elementos probatorios que considere necesarios y útiles para el procesamiento de las personas incurso en la perpetración de algunos de los delitos previstos en esta ley (art. 31, ord. 3º) y, además, para solicitar a los cuerpos policiales (incluso la PTJ) o a los Tribunales competentes, la realización de las averiguaciones correspondientes para *completar las actuaciones* y *recabar* los elementos que faltasen en los expedientes que le remita la Contraloría General de la República, a los fines de decidir acerca de la procedencia del ejercicio de la acción penal o civil contra las personas sometidas a investigación por el órgano contralor (art. 31, ord. 2º). Sin embargo, estas competencias del Ministerio Público no menoscaban las de la PTJ, para realizar todas las diligencias de instrucción.

Por otra parte, el hecho de que competa al Ministerio Público, "intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiesen incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones" (art. 220, ord. 5º de la Constitución, y art. 31, ord. 1º de la Ley Orgánica), no impide que la acción penal, por delitos contra la

cosa pública, por tratarse de delitos de acción pública, se inicie por denuncia formulada por cualquiera ante la Policía Judicial o ante los Tribunales competentes. Por tanto, el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, en nuestro criterio, tiene competencia para recibir las denuncias que se le formulen en relación con delitos contra la cosa pública y, como consecuencia, para instruir los expedientes en casos de dichos delitos regulados en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, estimamos que la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público no ha limitado las facultades instructoras del Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, y que la indicación de que los tribunales competentes regulados en la misma, serán instructores directos en los procesos cuyo conocimiento les compete, sólo tiene por objeto limitar, en este campo de la instrucción judicial, la tradicional competencia de los Tribunales de Instrucción.

**LAS ISLAS, COSTAS O PLAYAS DEL MAR
(LITORALES MARITIMOS)
COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO**

Manuel Peña López
*Abogado Adjunto.
Dirección de Consultoría Jurídica.
Fiscalía General de la República.*

I. LOS BIENES DEL ESTADO

1. Generalidades

Los bienes del Estado son aquellos que a él pertenecen, pero no todos estos bienes están sometidos al mismo régimen jurídico. Es por ello que dichos bienes se dividen en "bienes del dominio público" y "bienes del dominio privado". Esta clasificación, universalmente aceptada hoy en día, era conocida ya, con las reservas que el caso amerita, en el Derecho Romano.

2. Bienes del dominio público

Los bienes del dominio público son aquellos que, perteneciendo al Estado, son utilizados por todos los particulares, sin discriminación alguna, aun por los ciudadanos extranjeros. Como ejemplos conocidos podríamos indicar, una plaza, un camino, una carretera: son, pues, bienes del dominio público, aunque pertenecen a la Nación, están destinados al empleo de todos los conciudadanos.

3. Bienes del dominio privado

Los bienes del dominio privado también son propiedad del Estado, pero entre ellos y los del dominio público existe una gran diferencia, ya que los bienes del dominio privado pertenecen al Estado en virtud de una relación jurídica idéntica a la que podría existir entre un particular y un bien cualquiera. En esta relación jurídica comentada de dominio privado, el sujeto del derecho o sea: el Estado, y el objeto de ese derecho, es decir, la cosa, el titular ejerce sus pretensiones de manera exclusiva. O dicho de otra manera, los bienes del dominio privado sólo pueden ser utilizados por el Estado, de la misma forma como un particular ejerce su derecho de propiedad. Una empresa cualquiera, como por ejemplo la dedicada a la explotación de fósforos, sobre la cual el Estado tenga plenamente la libertad de usar, gozar y disponer de ella, es un bien del dominio privado.

4. Explicación doctrinaria sobre la materia

La doctrina ha venido estudiando con preocupación lo relativo a si los bienes del dominio público pertenecen realmente al Estado, puesto que es característica muy especial de ellos que la facultad de uso, indispensable en el derecho de propiedad, no es ejercida por el Estado sino por la colectividad; y lo que es más im-

portante aun, el goce o derecho de percibir los frutos de estos bienes no existe en la relación jurídica, ya que éstos no producen rentas. No solamente el Estado no tiene el uso y el goce de los bienes del dominio público, sino que tampoco tiene la facultad de disponer de los mismos. Y ello porque es característica inequívoca de los bienes del dominio público, la inalienabilidad, de conformidad con el artículo 543 del Código Civil vigente.

Por tal motivo se ha sostenido que los bienes del dominio público forman una propiedad *sui generis*, por cuanto no responden, técnicamente hablando, a la idea que todos tenemos del derecho de propiedad. No obstante lo dicho, el Estado no pierde su carácter de propietario respecto de los bienes del dominio público, ya que en todo momento podrá ejercer sobre ellos los actos de soberanía, esto es, el Estado conserva siempre la facultad de pretensión en la forma más amplia que pueda conferirse a un propietario particular.

Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del dominio público o del dominio privado (artículo 539 del Código Civil).

Además de los bienes del dominio público indicados en el artículo 539 del Código Civil, la Ley de Navegación vigente, de fecha 9 de agosto de 1944, en su artículo 4º establece lo siguiente:

“Artículo 4º.—Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marea, hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina en todo lo referente a esta Ley”.

“Parágrafo único. Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal”.

En esta forma se explica pues, que la extensión del terreno señalado, en la medida de cincuenta metros y mediante la manera indicada, es igualmente un bien del dominio público.

5. Bienes del dominio público “del uso público” y “del uso privado”

Existe una división doctrinal acerca de los bienes del dominio público, la cual los clasifica en bienes del uso público y del uso privado.

Entendemos por bienes del dominio público de uso público, aquellos que son utilizados por toda la colectividad, tales como: las plazas, las carreteras, los caminos, etc.

Y son bienes de dominio público de uso privado aquellos que solamente pueden ser utilizados por la Nación, los Estados o las Municipalidades, según pertenezcan a unos u otros.

En estos casos, el uso lo ejerce la respectiva entidad política a través del Gobierno. Un cuartel, por ejemplo, es un bien del dominio público de uso privado, ya que pertenece al Estado y sólo puede ser usado por éste, en el sentido técnico y estricto de la palabra.

Existen tres características inequívocas de los bienes del dominio público y son la de que dichos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Ahora bien, cuando se dice que los bienes del dominio público son inalienables, se debe entender que éstos no pueden salir jamás del patrimonio del Estado. No pueden venderse ni cederse en ninguna forma, como tampoco gravarse.

Igualmente son imprescriptibles. Y esto es lógico. Si ellos son inalienables, es natural que tampoco puedan prescribir, puesto que la prescripción adquisitiva en el fondo tiene el mismo efecto de una enajenación, ya que hay en la prescripción

adquisitiva, como en todo acto de enajenación, un desplazamiento de la propiedad de un patrimonio a otro. Por último, los bienes del dominio público son inembargables; la razón de ser de esta característica es que el embargo, bien sea preventivo o ejecutivo, tiende a que se rematen los bienes que hayan sido objeto de esta medida. Por lo que necesariamente este remate produce un desplazamiento de la propiedad. El Ejecutado, cuando es adjudicado el bien rematado, pierde el derecho de propiedad que tenía sobre el bien o los bienes rematados y por otra parte, en el momento del remate, ese mismo derecho se actualiza y cobra toda su vigencia en el patrimonio de la persona a quien se le otorgue la buena pro.

II. LAS ISLAS, COSTAS O PLAYAS DEL MAR (LITORALES MARITIMOS) COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO

1. Introducción

Desde la época del Derecho Romano existía ya la discusión de lo que debía entenderse por bienes del uso público y del uso privado. Y se hablaba entonces del derecho de usar, usufructuar y hasta abusar sobre la misma cosa objeto de propiedad. Es decir, las características del derecho de propiedad: el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi*.

Más adelante surgió el concepto de "uso público" de bienes como beneficio común del pueblo romano, y que se extendía a bienes que por su naturaleza implicaban un servicio directo a la colectividad romana, ejemplo de ellos: los caminos públicos, los acueductos, las riberas del mar, las obras artísticas, el botín tomado al enemigo, y otros. Y ya en ese entonces se consideraba que las edificaciones hechas en las costas o en el mar sobre estacas, pertenecían a los que las habían construido, pero se requería obtener un decreto de un funcionario llamado Pretor, quien autorizaba dicho acto "en cuanto no perjudicaran en nada ni al uso común ni a la utilidad privada". Además, tal concepto de interés público en el acceso al mar, envolvía asimismo la idea "de que las riberas del mar y el espacio cubierto por las aguas, en sus más altas crecientes, constituían patrimonio público del Estado, siendo cosas fuera del comercio y cosas comunes por su naturaleza y el fin de su destinación". Es decir, pues, que estas cosas públicas estaban constituidas por todos aquellos bienes susceptibles de ser disfrutados ilimitadamente, sin que nadie pudiera apropiárselos, así como por ejemplo: el aire, el agua corriente y las playas o riberas del mar, siendo las cosas públicas de uso común de todos por cuanto su finalidad era satisfacer necesidades colectivas o comunales, perteneciendo dichos bienes al Estado o Comuna, incluyéndose en la "res publicae" la utilización por la colectividad de los ríos, puertos, etc.

Incluso desde la época de Las Institutas, en su Libro Segundo, Título 1º, parágrafo 1º, se afirmaba el carácter común de las mismas costas del mar.

2. Situación contemplada en la Constitución

Si examinamos cuidadosamente nuestra Ley Fundamental nos daremos cuenta que en el artículo 7º se establece que: "la soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la Ley". Y más adelante, en el artículo 8º, se prevé que "el territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a potencia extranjera".

Del contenido de estos dos artículos citados, se desprende que existe una gran extensión de terreno formado por lo que se llama el mar territorial, la zona marítima cercana, y la plataforma continental sobre la cual la Nación ejerce plena soberanía, es decir, el Estado ejerce igualmente su dominio sobre las costas del mar, y esto por cuanto es universalmente reconocido, y así lo prevé nuestra Carta Magna, además de nuestro ordenamiento jurídico ordinario, que las playas son por su naturaleza bienes cuyo disfrute no debe estar restringido a un grupo de la sociedad, sino que su uso debe por tanto ser mantenido al alcance de toda la colectividad.

3. Situación prevista en la legislación ordinaria

Nos toca ahora estudiar, siguiendo el análisis que nos hemos propuesto realizar sobre la materia en referencia, el articulado del Código Civil vigente que se relacione con los bienes del dominio público del Estado.

Como hemos dicho anteriormente, en la legislación venezolana existen bienes inmuebles y muebles del dominio público, y bienes inmuebles y muebles del dominio privado del Estado o Nación. Tanto los unos como los otros aparecen debidamente diferenciados, según lo hemos venido estudiando. Los bienes del dominio público y uso público se encuentran fuera del comercio y, por consiguiente, no están sujetos a la prescripción y alienabilidad, ni a la imposición de servidumbre alguna. En tanto que los bienes del dominio privado sí están dentro del comercio, pero con las reservas del caso.

Pues bien, el artículo 539 del Código Civil establece que "los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son del dominio público o del dominio privado", dando como ejemplo de los del dominio público los siguientes: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes, de las plazas de guerra y demás bienes semejantes.

Igualmente se contempla que los bienes del dominio público son de uso público o de uso privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades (artículo 540 del Código Civil). Y lo anotado anteriormente de que los bienes del dominio público son inalienables, mientras que los del dominio privado pueden enajenarse de conformidad con las leyes que les conciernen (artículo 543 del Código Civil).

Se hace necesario indicar aquí haciendo un paréntesis, que el tratadista venezolano doctor ELOY LARES MARTÍNEZ en su obra "Manual de Derecho Administrativo", divide a los bienes del dominio público, según su naturaleza, en terrestres, marítimos, fluviales y lacustres. Del dominio marítimo, cita la zona marítima extendida a lo largo de las costas continentales e insulares, con una anchura de 22 kilómetros y 224 m., equivalentes a 12 millas náuticas de acuerdo a la Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo. Además dentro de la misma subdivisión (dominio marítimo) contempla a las playas marítimas, formadas por una franja de terreno situada a todo lo largo de la orilla del mar entre el nivel de la más alta y el de la más baja marea; los puertos, etc.

Ahora, si bien es cierto que ningún texto de nuestro derecho positivo califica a las playas y riberas del mar como bienes del dominio público, es igualmente cierto que éstas no pueden dejar de ser consideradas como tales ya que es indiscutible que están destinadas en forma directa e inmediata a la satisfacción de una necesidad pública.

Hemos visto que el artículo 539 del Código Civil al señalarlos los bienes del dominio público, establece: "y demás bienes semejantes" por lo que esta enumeración de dichos bienes del dominio público es de carácter enunciativa, toda vez que además lo que caracteriza a los bienes del dominio público es su destinación directa e inmediata a la satisfacción de una necesidad pública.

Es bueno señalar aquí lo anotado por el tratadista español Vicente Santamaría de Paredes, en su obra *Curso de Derecho Administrativo*, pág. 526, quien expone:

“Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de Nación alguna, la seguridad y la independencia de ésta exige que se considere como parte de su territorio la zona marítima contigua a sus playas”. Y más adelante dice lo siguiente: “Es también del dominio nacional y uso público (sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares) la zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean”:

4. *Legislación especial*

Nos toca ahora analizar lo que contempla sobre la materia la Ley de Navegación vigente, de fecha 9 de agosto de 1944.

Esta Ley especial establece, en su artículo 4º, lo siguiente:

“Artículo 4º.—Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marca, hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina (hoy Ministerio de la Defensa) en todo lo referente a esta Ley”.

Cabe observar pues, como se dijo en la primera parte de este estudio, que la extensión de este terreno, en la medida de cincuenta metros y mediante la forma ya señalada, es asimismo un bien del dominio público. Esta Ley no nos dice expresamente que esta franja de terreno sea un bien del dominio público, sino que se limita a disponer que la misma está sometida a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa. Y esto por cuanto el párrafo único del mismo artículo establece que: “Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal”.

Es decir, que en este artículo 4º comentado, se afirma de una vez por todas la jurisdicción de las Capitanías de Puerto sobre una extensión de cincuenta (50) metros desde la línea de la más baja marea, hacia adentro.

Y lo que es más importante, el artículo 6º de la mencionada Ley pauta que: “La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios; y es de su incumbencia el conocimiento previo de toda operación que se realice en los buques mercantes de cualquier nacionalidad que se hallen dentro de los límites jurisdiccionales para atracar a muelle, cambiar de fondeadero, acodarse, tomar combustible o agua”, etc.; previéndose en el aparte único del citado artículo que: “quedan comprendidos en esta policía, vigilancia y control, los muelles, malecones, embarcaderos, varaderos, astilleros...”.

Esto se explica a nuestro entender, por cuanto el Estado, por cuestión de índole defensiva del territorio de la República y por razones de seguridad en la navegación marítima, necesita de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que es ejercida en cuanto al control y vigilancia, mediante organismos especializados (dependientes de los Ministerios de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones).

Es por ello que para efectuar cualquier tipo de construcción dentro de lo que se denomina “la faja nacional” (50 metros de la costa), es indispensable solicitar permiso a través de la Capitanía de Puerto de la zona correspondiente, dependiente del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. La Capitanía de Puerto respectiva mediante publicación de un aviso hace del conocimiento de los propietarios de

aquellos inmuebles ubicados detrás de esta "faja nacional", de estos particulares, quienes tienen el derecho de oponerse, en caso de ser perjudicados por los solicitantes pretendientes.

III. JURISPRUDENCIA

En relación a la materia en estudio, o sea al problema confrontado por la utilización de los litorales marítimos sin permiso alguno por parte de particulares, es importante hacer mención aquí de la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia que sienta jurisprudencia en los casos de terrenos calificados como del dominio público, por estar ubicados a la orilla del mar.

Esta sentencia fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 27.584, de fecha 4 de noviembre de 1964. En Sala Político-Administrativa fue Magistrado Ponente el Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez, quien entre otras cosas considera que: "Dentro de la permanente controversia que existe, así en la doctrina como en la jurisprudencia, acerca de la naturaleza y el alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del mar, prevalece un consenso general respecto de dos aspectos de la cuestión, que son fundamentales: en primer lugar, se reconoce que las playas son, por su naturaleza, bienes cuyo uso y disfrute debe, en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos que integran la colectividad"; e igualmente que se está de acuerdo en que, "por razones de indiscutible interés público, así en lo que concierne a la defensa del territorio nacional como también para los fines de la seguridad en la navegación marítima, tanto militar como civil, labores de salvamento, represión del contrabando, control administrativo de la industria pesquera y del aprovechamiento de los productos naturales del mar, y otras funciones análogas, el Estado requiere estar investido de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que ejerce por medio de los organismos competentes". Más adelante la Corte expone en su sentencia: "Tales principios están contenidos en disposiciones expresas de nuestro ordenamiento legal. En efecto, según el artículo 6º de la Ley de Navegación, "la autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas, tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios".

El artículo 113 *ejusdem* dispone que: "El establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otro combustible líquido o gaseosos, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º, necesitarán de la autorización previa del Ministerio de Guerra y Marina (hoy de la Defensa) quien podrá otorgarla o negarla, según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales".

"De la misma manera, el artículo 4º de la Ley de Navegación establece que las aguas territoriales o internas y sus riberas, así como los terrenos situados a orillas del mar, lagos, ríos, y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa en todo lo referente a dicha Ley".

Más adelante expone la Corte que los referidos preceptos "no se refieren a que tal zona (50 mts.) sea propiedad de la Nación o del dominio público sino que sólo confieren a las autoridades militares facultad de ejercer en ella funciones de policía, vigilancia y control"; y concluye la Corte en considerar: "por consiguiente, es natural que ese espacio de la costa cubierto por el mar en época de crecida, sea considerado como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la

orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea, tal como se establece en el fallo recurrido”.

IV. OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Por otra parte, la Procuraduría General de la República ha opinado al conocer un caso similar, que la extensión de terreno sobre la cual versó un interdicto interpuesto por la C.A. XX “contra la Gobernación del Estado Miranda, siendo como es una porción de playa, constituye un bien del dominio público, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 539, 540, 541 y 543 del Código Civil y 4º de la Ley de Navegación. Y son bienes de uso público administrados por la Nación, por cuanto éstas están destinadas, en forma directa e inmediata, a la satisfacción de una necesidad pública.

Aclaratoria

Es de aclararse que, según nuestra opinión, aparentemente existe una contradicción entre la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre esta materia, que se desprende de la sentencia comentada anteriormente, y el contenido del artículo 4º de la Ley de Navegación vigente, pero en todo caso para el presente estudio, lo importante es el hecho de que siempre ha sido señalado por los diferentes tratadistas de la especialidad, que las playas se encuentran entre los bienes de uso público al menos administrados por la nación, por cuanto éstas están destinadas, en forma directa e inmediata, a la satisfacción de una necesidad colectiva.

V. CONCLUSIONES

Conforme al estudio que antecede, se debe concluir en que las playas o riberas del mar a todo lo largo del territorio nacional, son del dominio público y uso público del Estado, y este dominio está comprendido por una zona que se extiende hasta donde alcanzan las más altas mareas. Asimismo, que las riberas o playas del mar son inalienables e imprescriptibles, por lo que ninguna persona, sea natural o jurídica, distinta de la Nación, puede pretender alegar derecho de propiedad sobre tales bienes. Por consiguiente, tomando en cuenta la potestad de administración de los bienes nacionales que tiene el Ejecutivo Nacional contemplada en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el Estado puede por intermedio del Ministerio respectivo otorgar concesiones y permisos para el uso y disfrute provisional de tales bienes inmuebles, sin que ello signifique enajenación de los mismos.

Por último; el tratadista J. M. Hernández Ron, en su obra *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, expone que: “La concesión se regirá en un todo, conforme a las normas y condiciones determinadas en dicha ley y su reglamento, y podrá celebrarse con un particular o Compañía nacional o extranjera, previo contrato que firmará el Gobierno Nacional con el concesionario, el cual deberá ser aprobado por el Congreso”. Estas concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional sobre bienes del dominio público y uso público, para instalaciones fijas o permanentes de cualquier género y especie, deberán ser aprobadas por el soberano Congreso Nacional conforme al artículo 126 de nuestra Carta Fundamental, ya que se trata de convenios en los cuales priva el interés nacional y el beneficio colectivo.

VI. BIBLIOGRAFIA

1. *Constitución Nacional* vigente.
2. *Código Civil* vigente.
3. *Ley de Navegación* vigente.
4. *Reglamento de la Ley de Navegación* vigente.
5. *Tratado de Derecho Administrativo*, Rafael Bielsa (argentino).
6. *El dominio público de las playas del mar en la legislación venezolana vigente*, Carlos González Araujo.
7. *Manual de Derecho Administrativo*, Eloy Lárez Martínez.
8. *Curso de Derecho Administrativo*, Vicente Santamaría de Paredes (español).
9. *Derecho y administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*, Allan-Randolph Brewer-Carías.
10. *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, J. M. Hernández Ron.
11. Tesis de grado publicadas sobre la materia.
12. Dictamen de la Procuraduría General de la República.
13. Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes.
14. Jurisprudencia: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia acerca de la materia en estudio.

EL DERECHO A TRABAJAR DE LOS MENORES

Emilio Ramos de La Rosa
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica Andrés Bello*

1. INTRODUCCION

Se ha discutido el límite de edad en que los menores pueden formalizar una relación de trabajo. Según algunos criterios, de acuerdo a la ley positiva venezolana, por debajo del límite de los doce años de edad, no es posible (porque la ley lo prohíbe) que un menor establezca una relación de naturaleza laboral. Por el contrario, otros opinan que, en casos de excepción, tal relación puede ser establecida aun en el supuesto de que el trabajador tenga una edad inferior a los doce años.

Una discusión de esta naturaleza afecta intereses que van más allá de lo meramente jurídico, puesto que incide en un campo que, por referirse a uno de los elementos fundamentales de la sociedad, cual es el tratamiento a la niñez, se extiende a otras disciplinas, en particular a aquellas que tratan de analizar la futura conducta del hombre social en relación a las condiciones que rodearon su desarrollo en su primera etapa cronológica.

2. REGIMEN NORMATIVO

2.1 El régimen constitucional

El Título III de la Constitución de la República está dedicado a los deberes, derechos y garantías que la Ley Fundamental del Estado pone en cabeza de los individuos que conforman el grupo social.

El Capítulo II de dicho Título recoge principios rectores de la filosofía del Estado venezolano en lo que a los derechos sociales se refiere y, entre ellos, el que consagra el artículo 84 en los siguientes términos:

“Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.

La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la Ley”.

Como se observa del texto del artículo transcrito, la concepción del Constituyente venezolano es la de consagrar en términos precisos el derecho que todo individuo tiene de trabajar en condiciones tales que le permitan una subsistencia digna y decorosa; consagración que se complementa con las previsiones de los artículos 85 y siguientes del propio texto constitucional.

El reconocimiento del derecho al trabajo antes señalado no está concebido, sin embargo, en términos absolutos (como se consagra, por ejemplo, el derecho a la vida), sino que, por disposición del mismo Constituyente, pueden establecerse limitaciones (restricciones) a través de la ley, por lo que resulta posible afirmar que el artículo antes transcrito, por una parte, consagra un derecho (al trabajo) y, por la otra, establece una garantía: sólo por ley podrán establecerse limitaciones a ese derecho.

Resulta entonces obvio que cualquier acto del Estado, distinto a la ley (acto que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores. Artículo 162 de la Constitución) que pretenda, de cualquier manera restringir ese derecho, es un acto írrito y, en consecuencia, pasible de anulación. Esto no significa que ningún organismo del Estado, distinto al legislador, pueda tomar acciones tendientes a regular aspectos relativos al trabajo. Por el contrario, si bien es cierto que a tenor de lo dispuesto por la norma constitucional, la limitación debe estar contenida en la ley, no es menos cierto que el desarrollo, aplicación y ejecución de esa ley pueden estar y, normalmente lo están, conferidos a otros organismos públicos, en especial a los administrativos.

La forma en que tal actuación compleja se produce la expresamos en anterior oportunidad en los siguientes términos:

“De conformidad con la Constitución, es de la reserva legal fijar límites a las libertades ciudadanas, aun cuando pueda el Presidente de la República hacerlo en determinadas circunstancias. Así, la ley puede establecer cuáles campos de la actividad humana están sujetos a limitación, lo que de hecho ocurre con frecuencia. Prueba de ello son las diversas leyes que interfieren en este campo: La Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, son claros ejemplos de limitación a la libertad empresarial, al someter las actividades por ellas reguladas a requisitos y controles estatales. La Ley de Protección al Consumidor y el Decreto contra la Usura, prohíben y sancionan prácticas que en un régimen de libertad irresponsable, serían plenamente lícitas. En todas ellas vemos cómo la ley impone la limitación y confiere a un órgano del Ejecutivo Nacional la actuación de sus postulados. Es decir, la ley actúa el mandato constitucional de que sólo ella puede imponer límites, pero deja su ejecución a cargo de un organismo que provea los medios materiales adecuados para el cumplimiento del mandato legal. No se trata de que cuando la Superintendencia de Seguros niega un permiso a una empresa para actuar como aseguradora sea ese organismo administrativo quien imponga la limitación de la libertad de empresa. Simplemente se limita a cumplir un mandato legal y a constatar que la empresa está o no dentro de los supuestos que la ley contempla. Este ejemplo nos permite ver con claridad los dos momentos de esta actuación. El primero, aquel en el cual la ley, en vía general, impone el límite a la libertad. El segundo, aquel en el cual el organismo administrativo aplica al caso concreto el mandato legal. Este acto no es limitativo del derecho, es un simple acto de ejecución. (Emilio Ramos de la Rosa, *La inter-*

vención del Estado en la actividad económica, Jornadas de Derecho Mercantil, pág. 631, UCAB, 1978).

De allí que sea plenamente ajustada a derecho cualquier intervención de un órgano administrativo, siempre que ella se encuadre dentro de los lineamientos establecidos en la ley que le sirve de base, es decir, en la ley que consagre el límite al ejercicio del derecho.

Por otra parte, y en lo que a los menores trabajadores se refiere, el artículo 93 constitucional dispone que deberán ser objeto de protección especial, lo cual se explica habida consideración de la particular situación que los menores ocupan en el universo laboral.

2.2 El régimen legal

Como un desarrollo de los principios constitucionales, tradicionalmente el legislador venezolano ha dictado normas para regular de manera especial y con intención protectora, el trabajo de los menores de edad.

Un claro ejemplo de ello lo tenemos en la Ley del Trabajo, cuyo artículo 109 dispone:

“Se prohíbe de manera absoluta el trabajo en las empresas, explotaciones y establecimientos industriales, comerciales y mineros, de los niños de uno y otro sexo, menores de catorce (14) años. Los demás menores de veinte y un años serán hábiles para el trabajo”.

Un primer criterio que se destaca es la distinción que hace la disposición transcrita entre menores hábiles para el trabajo y los que no lo son. Los primeros son aquéllos cuyas edades están comprendidas entre los catorce y los veintiún años (dieciocho a tenor de lo dispuesto en el nuevo Código Civil). Los segundos —inhábiles para el trabajo— son los que tengan menos de catorce años de edad. La consecuencia de esta distinción es que los considerados inhábiles no pueden, *bajo ninguna circunstancia*, trabajar. No es que ellos no tengan derecho al trabajo. Como individuos y ciudadanos que son lo tienen, sólo que será efectivo cuando superen el límite de edad establecido por la Ley.

Por su parte, la Ley Tutelar de Menores desarrolla toda una normativa dirigida a proteger a los menores. Sus previsiones se extienden no sólo al trabajo sino a un conjunto de situaciones en la vida del menor, que aparecen relacionadas con su interés y con el establecimiento de su derecho a vivir en condiciones que le permitan llegar a su normal desarrollo biológico, psíquico, moral y social. (Argumento del artículo 1º de la Ley).

Dentro de este orden de ideas, el Libro Primero de la Ley, contiene lo que el propio Legislador denominó los Principios Generales de Protección de los Menores, destacándose en lo que concierne a estas consideraciones, los consagrados en los Capítulos II y III del Título II que se refiere a los deberes del Estado en esta materia.

En estos dos Capítulos el Legislador ha hecho una clara distinción entre el menor considerado en su condición de individuo, de ciudadano, independientemente de

su vinculación con una relación jurídica dada (Capítulo II) y el menor en su condición de sujeto de la relación de trabajo (Capítulo III). Por manera que resulta claro que las normas del Capítulo III se refieren al menor trabajador en forma específica, por lo que vienen a constituir un desarrollo directo del artículo 93 de la Constitución. Es decir, ellas constituyen ese régimen de protección especial que la Carta Fundamental del Estado exige que se establezca en relación al menor trabajador.

Estas disposiciones son, conforme lo establece el artículo 6º de la Ley Tutelar de Menores, de orden público y de prefrente aplicación, constituyendo expresión concreta y directa de la voluntad constitucional, por lo que sus mandatos obligan, no sólo a los menores, en sí mismos considerados, sino a aquéllos que sobre ellos ejercen la patria potestad o de alguna manera suplen su incapacidad legal y también a los que en determinado momento pueden resultar empleadores. Obviamente que obliga también a los organismos del Estado vinculados a la materia, en los límites de sus competencias.

En lo específicamente laboral, el Capítulo III consagra una serie de normas que regulan, con ánimo protector, el trabajo de los menores. De estas disposiciones vale la pena destacar la contenida en el artículo 23, cuyo tenor es el siguiente:

“Se prohíbe en todo el territorio de la República el trabajo a todo menor de catorce (14) años, salvo las excepciones contenidas en la presente Ley”.

La conclusión obligada que impone la lectura de este artículo es que el principio que inspiró al legislador laboral ha sido recogido, también, en esta norma, al establecer los catorce años como límite de edad para que un menor pueda ser considerado hábil para el trabajo.

Sin embargo, la propia norma prevé que puede haber casos de excepción, sin que diga si estas excepciones se refieren al hecho de remover el límite mínimo de edad que ella establece o a establecer, para ciertos casos, límites cronológicos superiores. En nuestro criterio, las excepciones a que se refiere la Ley, operan en ambos sentidos: o se permite (puede permitirse) el trabajo de niños menores de catorce años o puede impedirse el trabajo de menores con edades superiores. Los casos en la Ley son claros. Veámoslos:

El artículo 24 dice lo siguiente:

“El Instituto Nacional del Menor y, en su defecto, las autoridades del Trabajo, podrán autorizar en determinadas circunstancias debidamente justificadas, el trabajo de los menores de catorce (14) años y mayores de doce (12) años a condición de que los menores efectúen labores adecuadas a su estado físico y de que se les garantice la educación.

El Instituto Nacional del Menor y el Ministerio del Trabajo supervisarán y controlarán el cumplimiento de las condiciones que aquí se determinan”.

Como se observa, en este caso se trata de remover el límite mínimo de edad establecido en el artículo anterior para permitir, de esa manera, que un niño cuya edad sea inferior a los catorce años, pueda formar parte de una relación laboral. En todo caso se fija un nuevo límite mínimo en los doce años.

Esta autorización deberá ser dada, caso por caso, tomando en consideración las características del trabajo y el medio en que habrá de prestarse, de manera que la labor sea adecuada a su estado físico y se le garantice la educación.

A nuestro juicio este es el único caso contemplado en la Ley que rebaja el límite mínimo de los catorce años. Obsérvese que el artículo no toma en consideración aspectos o características específicas del trabajo (como lo hace, por ejemplo, el artículo 26), sino que de manera general establece la posibilidad de remover el límite de edad. De allí que en nuestra opinión este artículo, concordado con el 23, establece un principio que puede enunciarse así: salvo que medie la autorización prevista en el artículo 24, los menores de edad inferior a los catorce años, son inhábiles para el trabajo. Mediando tal autorización, la inhabilidad desaparece a los doce años. En ningún caso, se puede autorizar a un menor de edad inferior a la citada en último término.

Por el contrario, el artículo 25 opera en el sentido inverso, puesto que extiende la inhabilidad hasta una edad mayor (dieciocho años) que la establecida en el artículo 23, cuando el trabajo pueda resultar peligroso para la salud, la vida o la moralidad del menor. Nótese que en este caso, y de acuerdo con el Código Civil, este tipo de trabajo sólo puede ser realizado por personas mayores de edad.

Un caso semejante es el que contempla el artículo 26, el cual toma en consideración el medio y las características del trabajo a ser realizado. Este artículo es del tenor siguiente:

“Los menores de dieciséis (16) años no podrán trabajar en espectáculos públicos, en películas, en teatro, en programas de radio, televisión, en mensajes comerciales de cine, radio, televisión y en publicaciones de cualquier índole sin la autorización del Instituto Nacional del Menor, o en su defecto de la oficina del Trabajo de la jurisdicción. En el caso de los menores de catorce años, el Instituto Nacional del Menor, para permitirles las actividades mencionadas, deberá efectuar el estudio de cada caso”.

En este supuesto, la excepción consiste en que el límite se establece en los dieciséis años, edad que también es mayor que la señalada en el artículo 23.

Obsérvese, sin embargo, que a diferencia del caso anterior, la prohibición no es absoluta ya que permite la autorización en determinados casos. Obsérvese también que, a diferencia del artículo 24, la norma no es general sino que se refiere a determinado tipo de trabajo. De manera que su aplicación debe hacerse tomando en consideración las características del trabajo (que corresponda al supuesto normativo) y con respeto del principio general de la Ley en lo que a la edad mínima se refiere.

Al prever la autorización, el artículo en comento determina formas de actuación diferente para el ente público, según las diversas edades que toma en consideración. Si se trata de menores de dieciséis años pero mayores de catorce, la autorización puede ser dada a través de un acto general, pero si con la autorización se habilita a menores que tengan edades inferiores a los catorce años, se deberá hacer un análisis en cada caso en particular.

Este último supuesto ha sido objeto de diversas interpretaciones. Algunos sostienen que el artículo 26 es excepcional frente al 23, porque no establece límite mínimo de edad ya que permite el trabajo de menores de edad aun inferior a los doce años.

Creemos, por el contrario, como ya se dijo, que la excepción consiste en que aumenta la edad a dieciséis años, sin que altere la mínima establecida en el artículo 23. La razón es la siguiente: el artículo citado en último término conforma, junto con el 24, el principio general establecido en la Ley conforme al cual, salvo en los casos autorizados conforme al artículo 24, los menores de catorce años son inhábiles para el trabajo cualquiera que sea la naturaleza de éste. Por manera que si se admitiera la tesis de que para las actividades señaladas en el artículo 26 no se estableció límite mínimo, la propia ley sería contradictoria, además de que establecería un privilegio respecto de esas actividades que, aparte de ser odioso para el intérprete, ni resulta de manera expresa del texto del artículo 26 ni estuvo en la mente del legislador. En consecuencia, creemos que en el supuesto planteado por este artículo en relación a la autorización que puede darse para que menores de edad inferior a los catorce años trabajen en espectáculos públicos, películas, teatro, en programas de radio o televisión, en mensajes comerciales de cine, radio y televisión y en cualesquiera publicaciones, se debe aplicar la previsión del artículo 24 y no pretender que éste pierde vigencia frente al 26.

La referencia específica que el artículo ahora comentado hace a este supuesto tiene como única finalidad marcar una pauta al ente público permisante, exigiéndole que para dar estas autorizaciones (a menores de catorce años) se estudie y analice cada caso en particular.

Otro caso de excepción que se encuentra en la Ley es el que se contempla en el artículo 27, conforme al cual la edad mínima se extiende (se aumenta) a los dieciocho años, tomando en cuenta para este supuesto el horario del trabajo a ser realizado. Aquí también, de acuerdo al nuevo Código Civil, el trabajo en los horarios indicados en el artículo queda reservado exclusivamente a los mayores de edad.

La opinión que hemos sostenido (en particular al analizar el artículo 26) ha llevado a algunos a sostener que es inconstitucional porque vulnera el derecho al trabajo de los menores. Al respecto ya hemos señalado que bien es cierto que la Constitución consagra el derecho al trabajo, admite que la ley establezca restricciones y que —en lo que a los menores trabajadores se refiere— el texto constitucional exige que se establezcan fórmulas y principios protectores. En otras palabras, el derecho al trabajo existe en cabeza de cada ciudadano, pero será efectivo en la medida en que los supuestos consagrados por la ley se produzcan. En consecuencia, creemos que la interpretación dada responde a un claro criterio de hermenéutica y está orientado dentro del espíritu de protección al menor trabajador que la Carta Fundamental exige.

III. CONCLUSIONES

De cuanto hemos dicho podemos sacar las siguientes conclusiones:

a) La Constitución de la República consagra el derecho al trabajo, pero admite que pueda ser sujeto a restricciones establecidas en la Ley. El trabajo del menor debe ser objeto de protección especial.

b) La Ley del Trabajo y la Ley Tutelar de Menores desarrollan las previsiones constitucionales en cuanto a las condiciones en que el menor puede ser parte de una relación de trabajo.

c) El trabajo de menores queda sometido a las restricciones que establece el Capítulo III del Título II del Libro Primero de la Ley Tutelar de Menores y a las disposiciones pertinentes de la legislación laboral en cuanto no colidan con aquéllas.

d) Tanto la Ley del Trabajo como la Tutelar de Menores establecen una edad mínima para el trabajo, la cual es, en forma general, los catorce años. El trabajo de menores cuyas edades estén comprendidas entre los doce y los catorce años, sólo es posible en circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, y previa autorización del organismo administrativo competente.

e) De acuerdo a la Ley Tutelar de Menores, la única excepción al principio general establecido en el artículo 23, conforme al cual todo menor de catorce años es inhábil para el trabajo, es la prevista en el artículo 24, sin que sea posible pretender que por debajo de la edad en él señalada, un menor pueda ser parte de una relación laboral. Los artículos 25, 26 y 27 de la Ley son excepcionales al principio establecido en el artículo 23, en cuanto llevan a límites mayores la edad requerida para poder trabajar, sin que en ninguno de ellos se consagre que, por debajo de los doce años, un menor puede ser parte de una relación laboral.

LA DISTINCION ENTRE PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PUBLICO Y PERSONAS JURIDICAS DE DERECHO PRIVADO

(Verdades y confusiones de una problemática)

Enrique Sánchez Falcón
*Director de Asesoría Jurídica,
Contraloría General de la República*

1. Supuesta toda la serie de consideraciones relativas a la milenaria discusión en torno a la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, en las reflexiones que siguen queremos referirnos a la problemática existente en relación a la distinción entre los sujetos de derecho derivada del hecho de que éstos actúen, se rijan o sencillamente tengan su origen, con fundamento en normas a las que se suele ubicar en uno u otro de los campos o ramas del Derecho arriba mencionadas. Únicamente por conveniencia metodológica —y no porque nos pretendamos particularmente provistos de una mágica y singular visión— habremos de sistematizar nuestras reflexiones ubicándolas en dos grandes grupos de ideas que pretenden reunir, de una parte, lo que pomposamente denominamos las “verdades” de esta problemática, es decir, las meras constataciones de realidades; y de la otra, lo que sin ánimo despectivo consideramos son las “confusiones” o nebulosas que es necesario aclarar o despejar en toda esta temática.

En efecto, desde esta perspectiva metodológica nosotros observamos que si se quiere hacer teoría en punto a esta cuestión de la distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado sólo se llega a destacar algunas realidades y a percibir tanto en la legislación, como en la doctrina y hasta en la jurisprudencia, todo un conjunto de imprecisiones y ambigüedades que no sólo impiden aproximarse a la construcción de un modelo teórico que permita señalar con claridad —si no científica, al menos sistemática— cuándo el intérprete se halla frente a un sujeto de uno u otro tipo, sino que también generan incertidumbre en torno a si realmente existe o no la distinción.

2. Dicho lo anterior, es menester también señalar que si la materia que nos ocupa suele ser tratada en doctrina como uno de los grandes temas del Derecho Administrativo, su importancia no es menor en el campo del Derecho Constitucional, en el cual ya comienza a discutirse el carácter público o privado de algunas figuras subjetivas de las que operan en su ámbito, particularmente, de aquellas que se suelen identificar con la denominación de “entes auxiliares del estado”¹. No debe olvidarse, por lo demás, que en el contexto de los estudios de Derecho Constitucional, en nuestro país, es bastante escasa la literatura sobre las figuras subjetivas que operan en esa rama de nuestro ordenamiento jurídico, de manera que cualquier análisis del tipo del que abordaremos seguidamente puede significar una singular contribución por muy modesta que ésta sea.

1. Vid. Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid 1973, p. 728.

Las verdades

3. Cuando se aborda el análisis de la distinción entre sujetos de derecho público y sujetos de derecho privado surge como primera realidad a constatar la circunstancia de que la persona jurídica es una en su esencia, sin que a este respecto tenga importancia su encuadramiento o clasificación como persona pública o como persona privada². Así, cuando el Derecho venezolano estatuye acerca de cuáles son las personas jurídicas (art. 19, C.C.) lo hace asignando a todas un mismo y único atributo: capacidad de obligaciones y derechos. Es cierto que respecto de ellas se dice que algunas actúan preferentemente en el ámbito del Derecho Privado, en tanto que otras despliegan su actividad preferentemente en el campo del Derecho Público³, sin embargo, que operen en uno u otro campo no significa nada en lo que respecta a la esencia de lo que ellas representan en cuanto figuras jurídicas subjetivas. Esta primera "verdad" que pudiera lucir como exquisitamente teórica, no está exenta, sin embargo, de consecuencias muy concretas, pues es a partir de ella que podemos afirmar que los denominados "índices de reconocimiento" de las personas jurídicas de derecho público derivan o están generalmente consagrados por ordenamientos que, en absoluto, pretenden definir cualidades subjetivas esenciales sino que, en rigor, tienden solamente a crear condiciones para el funcionamiento de ciertos entes que integran eso que por comodidad llamaremos, por el momento, "sector público"; es esto lo que explica que, hoy por hoy, en el Derecho venezolano exista consenso en admitir dentro de las denominadas personas jurídicas de Derecho Público a algunos entes "trajeados con el ropaje" de las sociedades mercantiles: Banco Central de Venezuela⁴.

4. En el mismo orden de constatación de realidades, es también "verdad" que el ordenamiento jurídico positivo venezolano contiene normas que, interpretadas literalmente, *parecen* admitir la existencia de la distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado. En efecto, el Código Civil, en el citado artículo 19, cuando enumera las personas jurídicas parece distinguir dos grandes grupos entre ellas: de una parte, la Nación, las entidades políticas que la componen, las iglesias, las universidades y, *en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público*; y de la otra, las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas *de carácter privado*⁵. Asimismo, debe entenderse que nuestra vigente Constitución *parece* también admitir la existencia de la distinción que nos ocupa puesto que al definir una de las incompatibilidades de los servidores públicos, la contenida en el artículo 124, lo hace tomando en consideración uno de los dos términos de dicha distinción y en este sentido prescribe que "nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y *demás personas jurídicas de derecho público* podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes". (Subrayado nuestro). Igualmente ya comienza a ser significativo el número de las leyes especiales que al definir su ámbito de aplicación, hacen referencia expresa a la categoría de las personas jurídicas de derecho público, lo que hace suponer que para el legislador de esos distintos textos legales, debe existir, lógicamente, una categoría contrapuesta formada por las personas jurídicas de derecho privado. Es este el caso de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que en su artículo 1º establece:

"Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley:

2. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Volumen I, 2ª Edición, Madrid, pp. 289 y ss.
3. Brewer-Carías, Allan Randolph, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas 1980, pp. 224 y ss.
4. Brewer-Carías, *op. cit.*, p. 240.
5. Vid. Aguilar Gorrondona, José Luis, *Derecho Civil - Personas*, U.C.A.B., 1982.

1. El Poder Nacional.
2. Los Estados y los Municipios.
3. Los Institutos Autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y demás personas de derecho público en las que los organismos antes mencionados tengan participación.
4. Las sociedades en las cuales el Poder Nacional y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social. Quedarán comprendidas, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.
5. Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior, tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%).
6. Las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo o aquellas de cuya gestión pudiera derivarse compromiso financiero para esas personas". (Subrayado nuestro).

Asimismo, la Ley Orgánica de Crédito Público consagra, en su artículo 2, lo siguiente:

"Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley:

1. La República, los Estados, las Municipalidades, los Institutos Autónomos, y demás personas de derecho público.
2. Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social.
3. Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o superior al cincuenta y uno por ciento (51%).
4. Las fundaciones constituidas y dirigidas por alguna de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas". (Subrayado nuestro).

Igualmente, la recientísima Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, en su artículo 4, dispone:

"Se considera patrimonio público aquel que corresponde por cualquier título a:

1. La República.
2. Los Estados y Municipios.
3. Los Institutos Autónomos, los establecimientos públicos y demás personas jurídicas de derecho público en las cuales los organismos antes mencionados tengan participación.
4. Las sociedades en las cuales la República y demás personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. Quedarán comprendidos, además, las sociedades de propiedad totalmente estatal cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.
5. Las sociedades en las cuales las personas a que se refiere el ordinal anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento.
6. Las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas referidas en el presente artículo, o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas". (Subrayado nuestro).

De manera, pues, que no se puede negar que nuestro Derecho Positivo parece admitir la existencia de la distinción entre personas de derecho público y personas de derecho privado.

5. Por otra parte, es también cierto, y he aquí otra "verdad", que no existe un marco teórico que permita, de una forma precisa y clara, resolver la distinción entre las dos categorías que nos ocupan.

El más elaborado de los intentos teóricos en este sentido ha sido el que pretende hallar la línea divisoria a partir de los denominados "índices de reconocimiento". Sin embargo, tales índices (potestad de imperio, origen, fin público, control de tutela), a los cuales por cierto se acogió nuestro más alto Tribunal en sentencia de la Sala Político-Administrativa, de fecha 5-10-70⁶, se han revelado en muchos casos como insuficientes, puesto que no nos permiten orientarnos en los casos de entes públicos que carecen de potestades de imperio (academias); o de particulares que sí las poseen (concesionarios); o cuando estamos en presencia de actividades privadas de interés público (enseñanza privada); o, aún más, en los casos de entes privados creados por iniciativa del Estado (Banco de los Trabajadores de Venezuela); o, en fin, de entes respecto de los cuales es difícil discernir si los controles que sobre ellos ejerce el Estado son controles de tutela o son los normales controles de fiscalización y vigilancia que en algunos casos se ejerce sobre la actividad privada (bancos y fundaciones en los que en alguna forma participa el Estado). Por ello es que en algunos casos dudosos se ha calificado al ente haciendo expreso señalamiento del carácter neutro de la forma jurídica que éste tenga. Este razonamiento ha permitido, por ejemplo, que un ente con forma de sociedad mercantil haya sido calificado no como una persona de derecho privado sino como "persona jurídica de carácter atípico o innominado"⁷.

Asimismo, la insuficiencia de las elaboraciones teóricas que se han desarrollado hasta el presente, ha determinado que se haya pensado en superponer a la tradicional distinción basada en las formas jurídicas del ente (de derecho público o de derecho privado) otra basada en su integración o no a la organización del Estado (estatales y no estatales). Así, por ejemplo, el profesor Brewer Carías, al analizar las figuras subjetivas en el ámbito de lo público llega a la conclusión de que "frente a una persona jurídica determinada, dos son las preguntas que hay que formularse: ¿está o no integrada a la estructura general de la Administración del Estado y en qué forma? Es decir, ¿es una persona jurídica estatal o no estatal?; y ¿qué forma jurídica reviste la entidad? ¿Tiene una forma jurídica originaria del derecho público o del derecho privado?". Todo ello por cuanto la clasificación entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado no es, ella sola, suficiente, de suerte que "se hace necesario complementarla con el criterio de clasificación de las personas jurídicas según su integración a la estructura general del Estado. Se hizo mención, así, a las personas jurídicas estatales y no estatales, identificándose con las primeras, en general, el *sector público*, noción ésta de particular importancia en materia de Administración Pública"⁸.

Esta sobreposición de criterios de clasificación ha sido recogida en el novísimo Código Orgánico Tributario, el cual en el encabezamiento de su artículo 1º expresa:

"Las disposiciones del presente Código Orgánico son aplicables a los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, con excepción de los tributos aduaneros, a los cuales sólo se aplicarán con carácter supletorio. También son aplicables a las obligaciones legales de índole pecuniaria establecidas a

6. Ver *Jurisprudencia de la C. S. J. y Estudios de Derecho Administrativo*, Brewer-Carías, Tomo I, p. 344.

7. Isabel Boscán de Ruesta, refiriéndose a P.D.V.S.A., en *Revista de Derecho Público*, Nº 9, mayo 1982, p. 55.

8. Vid. *Op. cit.*, pp. 233 y 248.

favor de *personas de derecho público no estatales*, siempre que no existan disposiciones especiales". (Subrayado nuestro).

6. Otra realidad incontestable a la que es necesario aludir está presente en el hecho de que durante mucho tiempo, para el Derecho venezolano, el único establecimiento público existente en el campo del "Sector Público" fue el Instituto Autónomo. Así, durante mucho tiempo se pensó que a este tipo de ente era que hacía referencia el artículo 538 del Código Civil cuando señala a los establecimientos públicos como una de las personas a quienes pueden pertenecer los bienes. De igual forma se pensaba que los "institutos o establecimientos oficiales autónomos" mencionados en el Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional eran los comúnmente denominados institutos autónomos, los cuales, por lo demás, eran vistos como la única forma que podían tener las personas públicas estatales no territoriales. Es más, quizá haya sido ésta, también, la perspectiva en la cual se situó el constituyente de 1961 al disponer que "sólo por Ley y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos", es decir, limitando este precepto a esta categoría de entes.

Sin embargo, la doctrina primero y la legislación luego, han introducido en nuestro Derecho la idea de que existen otros establecimientos públicos distintos al Instituto Autónomo; esto es que, excepción hecha de las personas territoriales, existen personas jurídicas de derecho público estatales distintas del Instituto Autónomo.

En efecto, según una doctrina que suele atribuirse al profesor A. R. Brewer-Carías y que se halla muy claramente expuesta en la obra ya antes citada, *Fundamentos de la Administración Pública* dentro de la categoría de los establecimientos públicos se distinguen los establecimientos públicos institucionales (Institutos Autónomos), los establecimientos públicos corporativos (Universidades Nacionales), y los establecimientos públicos asociativos (BCV, BIV, BTV, BANDAGRO). Asimismo, las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario, de Crédito Público y de Salvaguarda del Patrimonio Público, como ya vimos, abstracción hecha de los entes territoriales, hacen referencia a los institutos autónomos como una categoría distinta de aquella otra denominada "demás personas jurídicas de derecho público".

De manera, pues, que tanto para dicha doctrina como para el legislador de los referidos textos legales, los institutos autónomos no son, como se creía antes, las únicas personas de derecho público no territoriales. Cabría preguntarse entonces, ¿esos establecimientos públicos oficiales distintos de los institutos autónomos sí podrían ser creados sin necesidad de ley, dado que la limitación constitucional contenida en el artículo 230 se refiere sólo a los institutos autónomos? ¿Es esto lo que explica que la Ley de Universidades, en su artículo 10, admita que el Ejecutivo Nacional pueda crear Universidades Nacionales Experimentales, las cuales gozarán de autonomía dentro de las condiciones requeridas por la experimentación educativa y cuya organización y funcionamiento se establecerá por reglamento ejecutivo?

7. Por otra parte, y en esto va envuelta otra simple constatación de realidad, muchas de las denominadas personas estatales con forma de derecho privado fueron creaciones del Poder Ejecutivo, efectuadas con la evidente intención de eludir los controles previstos en la legislación hacendaria y fiscal. Efectivamente, muchas fundaciones y numerosas asociaciones constituidas como "fondos" surgieron dentro de la administración descentralizada como una manera de atender servicios públicos y, por ende, realizar actividad administrativa, sin el rigor presupuestario y fiscal anteriormente consagrado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y luego reafirmado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Además, fueron

9. Ver a este respecto, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, de Allan Brewer-Carías, pp. 331 y 332.

creaciones llevadas a cabo sin la respectiva ley creadora, la cual hubiere obrado como requisito de impretermitible cumplimiento para el caso de que se hubiere querido atender dichas actividades mediante la figura del Instituto Autónomo.

Sin embargo, como una reacción en sentido contrario el propio legislador se ha encargado de someter dichas personas a lo que al parecer son los controles normales que impone la naturaleza de los entes que integran el "sector público". Es así como las citadas Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario, de Crédito Público y de Salvaguarda del Patrimonio Público, incluyen dentro de los sujetos regulados por ellas, además de las personas territoriales, a todas las personas estatales independientemente de la forma que éstas ostenten: institutos autónomos, sociedades civiles o mercantiles y fundaciones.

8. En fin, la última "verdad" a la que queremos hacer referencia es aquella que resulta de constatar que, en la actualidad, en nuestro derecho positivo hay un tipo de persona jurídica cuyo carácter estatal y, por ende, público u oficial, se determina cuantitativamente. Nos referimos a las sociedades de Estado o sociedades mercantiles de capital público. En efecto, puede afirmarse, sin lugar a dudas, que para el derecho positivo venezolano, poco importa la forma originaria de derecho privado que estas sociedades tengan, si en su capital social la participación pública es igual o mayor al cincuenta por ciento (50%). En estos casos es indudable la integración de estos entes a la estructura estatal y su carácter de entes integrantes de la administración pública descentralizada.

Las confusiones

9. Pero así como las circunstancias antes anotadas pueden contabilizarse como meras constataciones de realidades, o simplemente "verdades", existen otras que son fuente de numerosas imprecisiones o ambigüedades para el intérprete y respecto de las cuales corresponderá a la doctrina y a la jurisprudencia despejarlas o aclararlas.

La primera de estas "confusiones" que nos proponemos comentar está representada por el uso que tanto el constituyente como el legislador, han hecho de la expresión "personas de derecho público". Ya vimos que en el artículo 124 de la Constitución se consagra la incompatibilidad de los servicios públicos para contratar con la República, los Estados, los Municipios y *demás personas jurídicas de derecho público*. Asimismo, vimos también que la Ley Orgánica de Crédito Público incluye entre los sujetos sometidos a su regulación a las "*demás personas de derecho público*".

Ahora bien, es evidente que en estos dos ejemplos se usó indebidamente la expresión, pues con ella no se alude adecuadamente a la categoría de sujetos que se quiere regular en esos textos legales. Es obvio, por ejemplo, que no pueden quedar incluidos dentro de los destinatarios de esas normas, ni los colegios profesionales, ni las academias, ni los partidos políticos, a pesar de ser éstos sujetos reputados como de derecho público. Por lo que se refiere a los dos primeros, el profesor Brewer-Carías, así los califica¹⁰. Y por lo que se refiere a los partidos políticos, esa ha sido la calificación que a este tipo de entes le ha dado el Consejo Supremo Electoral en su Informe a la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de los Partidos Políticos, de fecha 22 de enero de 1970, contenido de una doctrina que luego fue compartida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 30 de enero de 1973¹¹.

10. Ver Allan Brewer-Carías, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, p. 87.

11. Ver Allan Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, pp. 571 a 574.

Es obvio, pues, que en estos casos comentados la expresión "personas jurídicas de derecho público" no refleja a cabalidad el conjunto de sujetos a los cuales quisieron referirse tanto el constituyente como el legislador.

10. Igualmente es también fuente de imprecisiones, la calificación que la doctrina ha dado a determinadas personas jurídicas. De esta manera, por ejemplo, mientras para el profesor Brewer-Carías los colegios profesionales, tal como lo señalamos anteriormente, constituyen un claro ejemplo de establecimientos públicos corporativos, esos mismos entes, para el profesor José Luis Aguilar Gorrondona, son también ejemplos de las corporaciones a que alude el ordinal 3º del artículo 19 del Código Civil, es decir, de personas jurídicas de derecho privado¹². Y es que esta categoría de sujetos, evidentemente, es de las menos conocidas en el Derecho venezolano.

En el mismo sentido, mientras para Brewer-Carías, Petróleos de Venezuela, S. A., es una "persona estatal con forma jurídica de derecho privado"¹³, para Boscán de Ruesta, como vimos, se trata de una "persona jurídica de carácter atípico o innominado". A juicio nuestro es obvio que el carácter de sociedad anónima de este ente no pasa de ser una ficción, sobre todo si se considera que se trata de una sociedad de un solo socio, cuya Junta Directiva no la nombra la Asamblea sino el Presidente de la República y respecto de la cual fue necesario establecer que sus directivos, administradores, empleados y obreros no son considerados como funcionarios o empleados públicos, aun cuando a las dos primeras categorías se les aplican las incompatibilidades previstas en los artículos 123 y 124 de la Constitución, es decir, la incompatibilidad de desempeñar, a la vez, otro destino público remunerado, y la de contratar con la República, los Estados, los Municipios y "las demás personas jurídicas de derecho público".

11. Otra "confusión" existente dentro de la problemática que nos ocupa es la que se evidencia al constatar que la elaboración doctrinaria atribuida al profesor Brewer-Carías, según la cual además de las personas de derecho público territoriales habrían otras personas jurídicas de derecho público distintas a los institutos autónomos—elaboración, al parecer, recogida en los textos legales citados varias veces anteriormente— no fue, sin embargo, recogida en una de las normativas más importantes existentes hoy en día en el derecho público venezolano: la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, la Ley que regula el funcionamiento de nuestro más alto tribunal, al organizar las competencias jurisdiccionales para conocer de las acciones que se propongan contra los entes públicos nacionales, lo ha hecho escalonando dichas competencias así: si la cuantía no excede de un millón de bolívares, conocerán los Tribunales Superiores a quienes se atribuyó competencia al respecto (artículo 182, ordinal 2º); si la cuantía excede de un millón de bolívares y no pasa de cinco millones de bolívares conocerá en primera instancia la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo (artículo 185, ordinal 6º); y cuando la cuantía exceda de cinco millones de bolívares, conocerá la Corte en única instancia (artículo 42, numeral 15). Pero es el caso que en todas las disposiciones en donde se atribuyen tales competencias jurisdiccionales, se hace referencia a las acciones que se propongan "contra la República, o algún instituto autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva" (subrayado nuestro). Es decir, pareciera que para el legislador de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no existen más establecimientos públicos que los institutos autónomos; o dicho en otra forma, pareciera que para el legislador de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, además de las personas de derecho público territoriales, no existen otras distintas a los institutos autónomos. De todo lo cual se desprende que los denominados establecimientos públicos corporativos,

12. Ver *Derecho Civil - Personas*, op. cit., Caracas 1982, pp. 49 y 50.

13. *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, p. 150.

dentro de los cuales la doctrina en cuestión ubica a las universidades nacionales, deben ubicarse dentro de la categoría que la Ley de la Corte denomina Instituto Autónomo; y, asimismo, los denominados, por esta doctrina, establecimientos públicos asociativos, entrarán, en la concepción de la Ley de la Corte, dentro de la categoría de "empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva".

12. Por cierto que la referencia que hemos hecho a la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de acciones que se propongan contra la República, algún instituto autónomo o alguna empresa en que el Estado tenga participación decisiva, nos relaciona en forma directa con otra "confusión", esta vez atribuible a la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal.

Con fecha 20-01-83, en sentencia de la Sala Político-Administrativa, nuestro Máximo Tribunal se declaró incompetente para conocer de una acción intentada contra una empresa (BND) en la cual, no la República sino el Instituto Autónomo Fondo de Inversiones de Venezuela tiene participación decisiva. A este efecto la Corte expresó que su competencia era sólo para conocer de las acciones intentadas contra empresas en las cuales la República —y no otro ente— tuviera participación decisiva. Sin entrar a discutir la indebida identificación que de los términos "Estado" y "República", hace la Corte; identificación tanto más indebida cuanto que se la fundamentó en los pasajes de la Exposición de Motivos de nuestra Constitución que explican el sentido que quiso dársele a los referidos términos y de los cuales resulta, precisamente, que en nuestro ordenamiento constitucional el término "Estado" alude a la "organización política y jurídica representada por el Poder Público frente a las actividades privadas", es decir, un concepto mucho más amplio que el de "República"; cabe destacar que este fallo de la Corte será fuente de incertidumbres relacionadas con la problemática que nos ocupa, puesto que a la hora de determinar cuáles serían los sujetos de derecho privado existentes en el "sector público", de acoger el criterio de la citada sentencia, habría que concluir que entre ellos hay algunos (empresas en las cuales la República tenga participación decisiva) que por su mayor integración a la estructura general del Estado ya que son emanaciones del más importante de los entes estatales (la República) y porque gozan del mismo fuero privilegiado de las personas jurídicas públicas, no parecen tan "privados" como aquellos que no presentan tales características.

13. En fin, la última de las "confusiones" a la que nos referiremos es la que resultaría de aceptar que la mención "demás personas jurídicas de derecho público" empleada por el constituyente al consagrar, en el artículo 124, la incompatibilidad de los funcionarios para contratar con los entes públicos, no se refiere a todas las personas estatales sino a un sector de ellas. De aceptarse esta interpretación cabría preguntarse: ¿Cuál sería la razón para establecer la incompatibilidad solo respecto de un grupo de entes estatales? ¿Por cuál razón habría el constituyente excluido a las sociedades del Estado del ámbito de tal incompatibilidad siendo que en éstas las situaciones que se pretende evitar con dicha incompatibilidad pudieran darse con mayor entidad dada la naturaleza de la actividad de tales entes?

Resulta verdaderamente incómodo, desde un punto de vista de mera técnica legislativa, aceptar que el constituyente, a los fines de la incompatibilidad antes referida, hubiere utilizado un criterio restringido al prescribir la incompatibilidad sólo para un grupo de servidores públicos, es decir, aquellos vinculados a las personas jurídicas de derecho público; en tanto que en otra disposición haya, por el contrario, utilizado un criterio amplísimo a los fines de una inelegibilidad que en el fondo tiene la misma *ratio legis*, esto es, evitar que los servidores públicos se valgan de su posición para ejercer presiones indebidas en su favor. Nos referimos a la norma contenida en el artículo 140, ordinal 3º, según la cual no podrán ser elegidos senadores o diputados, los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación deci-

siva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente, académico, o en representación legislativa o municipal. En nuestro concepto, no es suficiente, para colmar tal incomodidad interpretativa, afirmar, como lo hace el profesor Brewer-Carías, que el constituyente al establecer la incompatibilidad "ha atendido más (...) a la forma jurídica del ente"¹⁴. Luce evidente que el bien jurídico protegido por la norma que consagra la dicha incompatibilidad, exige que se le preserve con criterios más reales que formales.

CONCLUSIONES

A guisa de conclusiones quisiéramos tan sólo referir las siguientes consideraciones: Conscientes de que las anteriores reflexiones no representan más que someras aproximaciones a una temática que requeriría mayores desarrollos, las cuales se han hecho en algunos casos mediante la simple formulación de preguntas para las que no tenemos respuestas muy precisas, creemos, sin embargo, que la relación de "verdades" y "confusiones" que hemos realizado denota de una manera evidente la ausencia de un marco teórico orgánico que permita explicar satisfactoriamente la distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado. Y de esta primera conclusión síguese que tal ausencia de marco teórico orgánico se explica, sencillamente, porque la citada distinción ha perdido vigencia como instrumento del conocimiento jurídico. Por el contrario, aparece como de mayor sentido científico la distinción que simplemente separa a las personas estatales de las personas no estatales; sobre todo, si se advierte que el derecho positivo venezolano de los últimos años ha envuelto a todos los entes integrados a la organización general del Estado dentro de un mismo sistema normativo: el del "Sector Público".

14. Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, p. 235.

LAS ELECCIONES UNINOMINALES EN LOS PROXIMOS COMICIOS MUNICIPALES

Luis Torrealba Narváez
*Profesor de Derecho Administrativo
en la U.C.V. y U.C.A.B.*

Un estudio elemental sobre la elección uninominal en Venezuela y sus posibilidades de implantación legal y aplicación en los próximos Comicios Municipales en 1984, con asidero en la reciente Enmienda Constitucional Nº 2 aprobada por el Congreso Nacional, debe, en nuestro criterio, fundamentarse en consideraciones políticas y jurídicas no solamente de carácter formal, sino también de fondo, sobre los objetivos y ventajas que se persigan o quieran lograrse, así como también pensamos que conviene tomar en cuenta, aunque sea someramente, los diversos Sistemas Electorales que existen y han existido e igualmente las disposiciones constitucionales vigentes, en las que tiene que basarse cualquier Sistema al respecto que se aspire implantar legalmente.

Entre las relativamente escasas monografías sobre materia electoral y su conexión con el Régimen Democrático Representativo, con enfoques de derecho comparado, destacan, en nuestro criterio, las correspondientes a Francesc de Carreras y Josep M. Vallés, investigadores de la Cátedra de Derecho Político en la Universidad de Barcelona, sobre *Las Elecciones* (Editorial Blume, 1977, Barcelona) y a Jean Marie Cotteret, profesor italiano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de Niza, y Claude Emerí, profesor francés de la Universidad de Burdeos, sobre *Los Sistemas Electorales* (Editorial Oikos-tau S. A., 1973, Barcelona), y de ellas se resume, entre sus principales conclusiones de nuestro interés, lo que anotamos de seguidas:

1) Las conveniencias políticas de los Partidos dominantes o del Gobierno dominante, imponen o tratan de imponer, y la más de las veces lo logran, los Sistemas de elección, bien a nivel constitucional o bien a nivel legal.

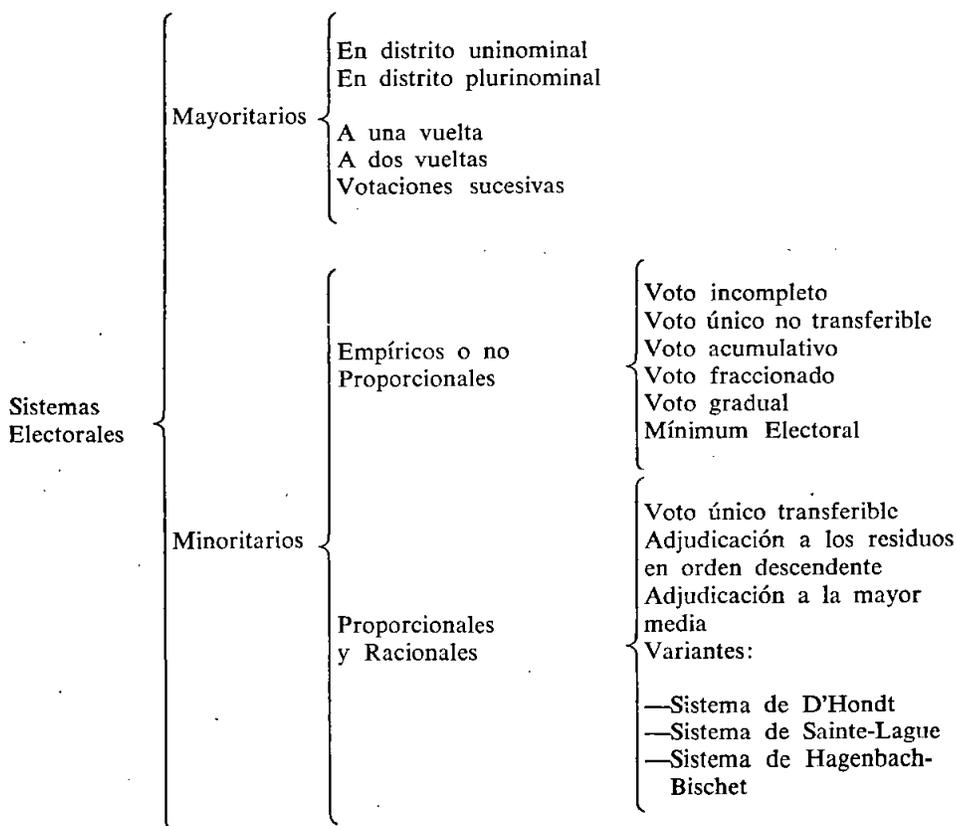
2) Los dos Sistemas principales son el "Mayoritario" y el "Proporcional" o "Minoritario", siendo el primero el dominante en países anglosajones, especialmente en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica y, por excepción, en Francia, que ha cambiado después de la Segunda Guerra Mundial tres veces de Sistema, hasta que De Gaulle impuso el Sistema Mayoritario que, como es ampliamente sabido, no se basa, como el Sistema Proporcional o Minoritario, en la representación proporcional de las minorías, siendo ese Sistema Mayoritario el aplicable actualmente y de manera especial en los Distritos locales, que se rigen en cuanto a sus delimitaciones o respectivos territorios, no por realidades históricas y/o geográficas sino por simples divisiones geométricas, con base en las cuales se realizan las elecciones uninominales de los organismos deliberantes municipales, que se disputan los dos tradicionales partidos franceses, demócrata-cristiano y socialista; y el otro Sistema, o sea, el Minoritario o Proporcional, se aplica en todas las naciones de Europa, menos, desde luego, como ya expresamos, en Inglaterra y Francia y, además, es el Sistema de mayor influencia en los países latinoamericanos, cuando ha imperado en éstos el régimen Democrático.

3) Los regímenes Dictatoriales o de Gobiernos de limitado juego democrático, en determinados lugares y etapas, han implantado el Sistema Mayoritario, que ha servido para ahogar a las minorías o posiciones disidentes, y para evitar el eventual

y posterior progreso de tales movimientos o grupos minoritarios y, en consecuencia, de la Oposición, que en muchas situaciones, con la suma de sus dispersas fuerzas, ha constituido conjuntos o expresiones de voluntades mayores que la de la Mayoría Relativa, resultando, en consecuencia, dicho Sistema Mayoritario contraproducente al Pluralismo ideológico, tan esencial a la vida Democrática. No desconocemos que ese Sistema es el que se ha venido aplicando en dos reconocidas naciones democráticas: Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, en las que privan situaciones especiales.

4) Pudiera darse como una especie de tercera clasificación de Sistema Electoral, el existente en algunos países como la República Federal Alemana y que también ha sido aplicado en Italia, que es principalmente "Proporcional", pero que acepta la modalidad de lo nominal, resultando una forma de Sistema Mixto (ver *Estructuras Electorales Contemporáneas*, Alemania y Estados Unidos, Editorial Tecnos, 1970, Madrid, del profesor de la Cátedra de Teoría del Estado de la Universidad Autónoma de Madrid, Antonio López Pina).

En la tesis doctoral denominada "Análisis del Sistema Electoral Colombiano", publicada por la Universidad Pontificia Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas (Editorial Kelly, 1980, Bogotá), siguiendo a Manuel García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado*, se ilustra la materia tratada mediante el Cuadro (página 54) que transcribimos:



Estamos conscientes de que en nuestro país, que tiene un Sistema Proporcional o Minoritario, como en aquellos países latinoamericanos en los que rige el Sistema Democrático, se ha venido planteando, como una especie de temática en la que parece haberse producido un consenso, tal se desprende de las declaraciones públicas y notorias de voceros de todos los partidos, la necesidad de hacer una Democracia más participativa, lo cual incluye como uno de sus medios idóneos acercar más a los elegidos con sus electores, ubicados en un lugar determinado, especialmente en el ámbito de las elecciones municipales; pero, a pesar de la evidente bondad que ello implica, no debemos olvidar los excesos o las negativas consecuencias que también pudieran derivarse: el elegido tendría una visión más restringida e interesada por el lugar específico donde obtuvo los votos; y si ese lugar, como es lógico apuntar, forma parte de un todo mayor que integra una Municipalidad (Distrito o Municipio con personalidad jurídica y Concejo Municipal o Cabildo Metropolitano, según el caso), esa circunstancia no debiera hacerle perder al elegido la visión general de la problemática de todo el territorio y toda la comunidad local municipal que integra la unidad a la hora de jerarquizar los problemas a ser resueltos, tratando de imponer y solucionar, a ultranza o demagógicamente, los que se relacionen más directamente con su lugar, con su área y con sus electores y no con la totalidad de los electores de la división política territorial en su conjunto.

Si se volviera al Sistema que tenía asidero en la Constitución de 1936, inclusive con su reforma de 1945, y en las respectivas leyes electorales, y concretamente en cuanto al Sistema Electoral que rigió en la Municipalidad del Distrito Federal, por ejemplo, se pudiera designar un Concejal por cada Parroquia, que actualmente son 25. En primer lugar esa división en Parroquias tendría que revisarse totalmente, porque en la mayoría de los casos carece de sentido geográfico o de sentido racional, incluyendo las diferencias de población; y lo que es más grave, resultaría muy difícil o imposible garantizar la representación proporcional de las minorías, ya que se correría el riesgo y se caería en la injusticia electoral de que candidatos de un solo determinado partido ganaran las elecciones e integraran excluyentemente los organismos deliberantes en algunas entidades municipales o eventualmente en todas dichas entidades. Se verían varios Concejos Municipales dominados exclusivamente por candidatos de un partido y otros varios dominados por candidatos de otro partido; y muy rara vez integrados por candidatos de dos o más partidos o grupos electorales. Se verían entonces situaciones en las que, por más reñidas que fueran las elecciones, o sea, que éstas se decidieran por escasas diferencias, en los siete, nueve, once, trece, quince o diecisiete sendos sectores en los se dividiera una Municipalidad de acuerdo a los votos posibles según la ubicación de mesas electorales y conforme a sus poblaciones en aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, constataríamos que las integraciones de los Concejos Municipales resultarían desequilibradas. Por ejemplo, en unas elecciones uninominales por sectores en las que los candidatos de un partido "A" obtengan en suma 100.000 votos, los de otro partido "B" 90.000 votos y de un tercer partido "C" 60.000 votos, para el Concejo Municipal respectivo por tratarse de una Municipalidad de 500.001 a 750.000 habitantes y a la cual corresponderían 13 concejales a tenor del ordinal 4º del artículo 31 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pudieran darse entre otros, los siguientes resultados: para los candidatos del partido "A" 13 puestos o curules y para los candidatos de los partidos "B" y "C" 0 puestos; o pudieran darse también resultados como, por ejemplo, que el partido "A" obtuviera 10 puestos, el partido "B" 2 puestos y el partido "C" 1 puesto, no obstante que la suma de los votos obtenidos por los partidos "B" y "C" sea de 90.000 más 60.000=150.000 votos, mientras que el partido "A" obtuvo 100.000 votos.

Con el sistema actual, que se rige por listas de candidatos, los resultados a que se refiere el ejemplo que antecede serían, de acuerdo al procedimiento estipulado en

el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, los siguientes: 5 puestos para la primera lista o partido "A", 4 puestos para la segunda lista o partido "B" y 3 puestos para la tercera lista o partido "C".

Si se sostuviera que la ventaja que llegara a obtener un partido por el sistema de votación uninominal por sectores de una municipalidad, también la pudiera obtener el otro u otros partidos en otras municipalidades, ello se traduciría, matemáticamente, como factor equilibrante, pero jamás justificaría el resultado en cada Municipalidad, salvo en algún caso en el que eventualmente el resultado aparezca balanceado; y es que evidentemente con el Sistema Mayoritario de votación uninominal mediante la división por sectores de la Municipalidad, desaparece el equilibrio que persigue un sistema proporcional o minoritario, de Representación Proporcional de las Minorías.

De manera que si se adoptara el sistema de votación por sectores electorales en los cuales se tomara en cuenta la ubicación de las mesas electorales para dividir o subdividir el territorio de cada Municipalidad en sectores, en cada uno de los cuales correspondiera la elección uninominal de un concejal (también sus suplentes), ello daría por resultado la eliminación total o casi total de las minorías, lo cual no se compeadece con la esencia de nuestro régimen democrático.

Estamos conscientes de que el Sistema por Listas se presta a que los partidos o grupos de electores impongan candidatos en el orden que tengan a bien, sin dejar un margen de escogencia a los electores, y que dicho procedimiento se presta para que los elegidos no se sientan ligados específicamente a ninguna determinada área o sector o Parroquia, pero el correctivo no es lógico lograrlo, aun con una supuesta base jurídica, con la elección uninominal por sectores, porque ello comportaría partir de un supuesto —que estimamos inconveniente— de que más importante que el interés general de una Municipalidad sea el interés particular de cada uno de los sectores territoriales de esa Municipalidad, a lo cual agregamos, y ello no depende de una simple apreciación sino de un imperativo jurídico constitucional, que ese Sistema no garantizaría la *Representación Proporcional de las Minorías* consagrado en el artículo 113 de la Constitución Nacional que pauta "La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías...", que es una de las garantías constitucionales más importantes, consagrada entre los "Derechos Políticos". La Representación Proporcional de las Minorías se encuentra al mismo nivel de la Libertad y el Secreto del Voto; además no debemos olvidar que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se ha incluido todo un Título, que constituye en nuestro régimen político una interesante innovación sobre la participación y el control democrático, que es el Título IX sobre la Participación de la Comunidad, además de algunas normas que aparecen en dicha Ley y que también se refieren a la participación de la comunidad, como por ejemplo los artículos 168 y 159 sobre rezonificación y protección de ejidos respectivamente, régimen novedoso que bien puede ampliarse o perfeccionarse, pero prioritariamente debe aplicarse. Pensar que la participación de la comunidad y las fructíferas relaciones entre elegidos y electores —que son tan deseables y que debieran intensificarse— se van a lograr especialmente con las visitas y discursos de los elegidos frente a sus electores en sus respectivas áreas o sectores de origen, lo que puede producir, si se efectuara exageradamente, es una proliferación de acciones demagógicas o efectistas, las cuales, por supuesto, no confundimos ni debemos confundir con las actuaciones y visitas justificadas de los elegidos (no tan sólo en vísperas de serlos) que realmente influyan para lograr el mejoramiento de los servicios públicos municipales, además de estatales y nacionales. Confieso el mayor de los temores ante cualquier perspectiva de proliferación de casiques o casiquillos lugareños, precisamente en una época en la que se demanda o exige mucha atención para la adopción de políticas y de decisiones de ejecución de las mis-

mas, especialmente respecto a la problemática de la ordenación territorial y urbanística, la construcción de obras públicas y la cabal prestación de los servicios públicos, que son problemas que requieren tratamientos técnicos, económicos, jurídicos y de jerarquización en sus consideraciones y ejecuciones, que no deben depender únicamente de las simples querencias o del poder de influir, sino de un trabajo de equipo, de preocupación continua y ordenada y del mejor asesoramiento. La querencia, la preocupación, el percatarse de los problemas es necesario y útil, pero ello por sí sólo no basta. Los Concejales de una determinada Municipalidad no deben reunirse para que cada uno de ellos, ciegamente, abogue por lo que corresponda a su sector, sino sin descartar el pleno conocimiento de los problemas de su sector, deben conocer también, aunque sea en menor intensidad, los problemas de los otros sectores de su Municipalidad, que es la que constituye la *unidad primaria y autónoma*, debiéndose tener muy claro que lo más importante, justo y racional es la jerarquización de los problemas dentro de las posibilidades técnicas y económicas, pues de lo contrario se puede llegar a la irracional utilización de los recursos —generalmente insuficientes— y consecuentemente a una mayor *Ineficacia Administrativa*; y nadie podrá desconocer que constituye un objetivo primordial el ideal de *Democracia con Eficacia*. Nada ayudaría más a cumplir con ese objetivo que los Concejales, en la forma más armónica posible, tomando en cuenta los mayores y mejores intereses populares, se preocuparan e hicieran cumplir en sus Concejos Municipales las delicadas y difíciles atribuciones de éstos en materia de planificación, presupuesto, mejoramiento de los ingresos, urbanismo, cuidado de los bienes municipales y en especial de los ejidos, mejoramiento de los servicios públicos, actualización de ordenanzas, promoción de la comunidad y de la cultura en general, etc., concibiéndose el Municipio, insistimos, como una *Unidad*.

En conclusión, conceptuamos inconveniente un *Sistema Uninominal*, puro, de simple "Mayoría"; además, también lo conceptuamos *Inconstitucional*, por ser violatorio del artículo 113 de la Constitución, antes transcrito, al no garantizar la "Representación Proporcional de las Minorías", sin que quepa aducir que la Enmienda Constitucional N° 2 hubiese derogado ese principio rector de nuestro Sistema Democrático, ya que ésta pautó textualmente: "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...", ordenándose en el artículo 9 de la Enmienda anotar al pie del artículo 113, entre otros artículos, la referencia al número y fecha de dicha Enmienda. Un Sistema especial y distinto del que rige las elecciones de Senadores y Diputados y Miembros de las Asambleas Legislativas, a ser consagrado en una reforma del artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio, no puede entenderse como un sistema que no aplique o choque con el artículo 113 de la Constitución Nacional, lo cual equivaldría a aceptar el absurdo de que no se asegure *la libertad y secreto del voto, ni la representación proporcional de las minorías*.

Pensamos que lo deseable y lo constitucional para conciliar el artículo 113 de la Constitución y la Enmienda Constitucional N° 2, es que se reforme el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sufragio para permitir que las elecciones para designar Concejales puedan realizarse no sólo por el viejo sistema vigente de Listas previsto en dicho artículo 13, con lo cual se garantiza la representación proporcional de las minorías, aunque por sí sólo resulta muy limitativo o impositivo a la voluntad del elector, sino también *a la vez*, por el Sistema Uninominal, o más propiamente *Nominal*, con lo que se establecería un *Sistema Mixto*, que en el fondo es una modalidad del Sistema Proporcional que permite a los electores indicar cuál candidato a Concejal puesto en Lista o uninominalmente desea sea elegido en primer término, es decir, mediante una fórmula de "elección preferencial".

Opinamos que mediante la fórmula propuesta, que resultaría especial y distinta, u otra similar, se pudiera lograr esa anhelada mayor identificación entre el elegido y el elector; y ello ayudaría a fomentar una mayor responsabilidad del elegido respecto del interés público municipal o comunal que debe tener en cuenta prioritariamente, sin que exageraciones localistas o caudillistas lleguen a imperar, lo cual no se contradice con la deseable preocupación y actuación que debe tener todo Concejal elegido de que se resuelvan problemas concretos, relativos a áreas determinadas de cada Municipalidad, siempre dentro de una jerarquización de los problemas o necesidades de la comunidad cuyo bienestar posible debe ser el objetivo primordial.

LEGISLACION

Información Legislativa

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

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

SUMARIO

- I. REGIMEN CONSTITUCIONAL
- II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
 1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Oficina Central de Coordinación y Planificación. b. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Normas de Coordinación Interministerial. b. Ministerio de Fomento. c. Ministerio de Justicia. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. f. Ministerio de Energía y Minas. g. Ministerio de Educación. a'. Comisiones. b'. Universidades e Institutos Técnicos. 2. *Administración Descentralizada*. A. Fundaciones. B. Academias Nacionales.
- III. ADMINISTRACION GENERAL
 1. *Sistema Financiero*. A. Crédito Público. B. Créditos Interinstitucionales. C. Inversiones Públicas. 2. *Sistema Presupuestario*. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Personal*. A. Normas Generales. B. Normas sobre Personal de la Dirección de Inteligencia y Prevención. 5. *Sistema de Control Fiscal*. 6. *Sistema de Adquisiciones*.
- IV. POLITICA SEGURIDAD Y DEFENSA
 1. *Política de Relaciones Exteriores. Tratados y Acuerdos Internacionales*. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Seguridad y Defensa. B. Sistema Electoral. a. Organización Electoral. b. Registro Electoral. c. Normas sobre el Proceso Electoral. 3. *Justicia*. A. Legislación Civil. B. Administración de Justicia. a. Organización Judicial. b. Asistencia Jurídica. c. Sistema Penitenciario.
- V. DESARROLLO ECONOMICO
 1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. C. Timbres Especiales de Licores. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. C. Inversiones Extranjeras. D. Mercado de Capitales. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio*. 5. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Régimen Cambiario de las Importaciones. B. Régimen del Pacto Andino. C. Bonos de Exportación. 6. *Régimen de Energía y Minas*. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.
- VI. DESARROLLO SOCIAL
 1. *Relaciones Laborales*. A. Legislación Interna. B. Legislación Internacional. 2. *Educación*. 3. *Turismo y Recreación*.
- VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
 1. *Ordenación del Territorio*. 2. *Urbanismo y Vivienda*. 3. *Protección Ambiental*. 4. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. a. Obras de Vialidad. b. Organización del Tránsito Terrestre. c. Servicio de Transporte de Pasajeros. B. Transporte y Tránsito Marítimo. a. Obras y servicios marítimos. b. Servicios Portuarios. C. Transporte y Tránsito Aéreo. a. Régimen de Licencias. b. Helipuerto de Servicio Privado. 5. *Protección Ambiental*. 6. *Comunicaciones*.

I. REGIMEN CONSTITUCIONAL

—Constitución. Enmiendas Nº 1 y Nº 2 de la Constitución. Disposiciones Transitorias de la Constitución. *G.O.* Nº 3.224 Extraordinario de 24-7-1983 (Reimpresión por error de copia, *G.O.* Nº 3.251 Extraordinario de 12-9-1983).

II. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

a. *Oficina Central de Coordinación y Planificación*

—Decreto Nº 2.220 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. *G.O.* Nº 32.815 de 20-9-1983.

b. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 2.145 mediante el cual se crea una Comisión que tendrá por objeto revisar el ordenamiento jurídico aplicable al sector de los hidrocarburos. *G.O.* Nº 32.765 de 12-7-1983.

B. *Organización Ministerial*

a. *Normas de Coordinación Interministerial*

—Circular conjunta de los Ministerios de la Defensa y de Agricultura y Cría, mediante la cual se dictan las Normas Operativas y de Coordinación entre los Funcionarios del Ministerio de Agricultura y Cría y las Fuerzas Armadas Nacionales. *G.O.* Nº 3.233 Extraordinario de 3-8-1983.

b. *Ministerio de Fomento*

—Decreto Nº 2.178 mediante el cual se dicta la reforma parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 32.782 de 4-8-1983.

—Reforma Parcial del Reglamento Interno del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 3.250 Extraordinario de 7-9-1983.

c. *Ministerio de Justicia*

—Resolución Nº 1.911 del Ministerio de Justicia, de 16-6-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Justicia. *G.O.* Nº 3.221 Extraordinario de 14-7-1983.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº 6.413 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 4-8-1983, mediante la cual se crea una comisión especial *ad-honorem*, para que previo el estudio de la legislación sanitaria del país elabore un anteproyecto de ley orgánica o especial para reordenar, ampliar y actualizar las disposiciones que regulan las relaciones del Estado y los particulares y de éstos entre sí. *G.O.* Nº 32.816 de 21-9-1983.

e. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución Nº 408 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 29-7-1983, mediante la cual se crea la Comisión Nacional Asesora Permanente del Tránsito Terrestre. *G.O.* Nº 32.779 de 1-8-1983.

—Resolución Nº 422 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 9-8-1983, mediante la cual se dictan las Normas de Organización y Fines del Cuerpo de Bomberos Aeronáuticos. *G.O.* Nº 32.786 de 10-8-1983.

—Resolución Nº 463 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 15-9-1983, mediante la cual se dictan las Normas del Cuerpo de Bomberos Aeronáuticos. *G.O.* Nº 32.813 de 16-9-1983.

f. *Ministerio de Energía y Minas*

—Decreto Nº 2.246 de 25-9-1983, sobre la Oficina Coordinadora para la Prestación de Servicios Geológicos y Mincros. *G.O.* Nº 32.819 de 26-9-1983.

g. *Ministerio de Educación*a'. *Comisiones*

—Resolución Nº 174 del Ministerio de Educación, de 30-6-1983, mediante la cual se prorroga, hasta el 1º de julio de 1983, el lapso de actuación de la Comisión Interventora del Instituto Ciclo Básico Juan de Guroceaga. *G.O.* Nº 32.762 de 7-7-1983.

—Resolución Nº 202 del Ministerio de Educación, de 2-8-1983, mediante la cual se prorroga la actuación de la Comisión Interventora del Instituto Ciclo Básico Juan de Guroceaga. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

—Resolución Nº 243 del Ministerio de Educación, de 31-8-1983, mediante la cual se designa una Comisión Interventora de la Escuela Técnica Agropecuaria "Silvestre Guevara y Lira". *G.O.* Nº 32.802 de 1-9-1983.

b'. *Universidades nacionales e institutos técnicos*

—Decreto Nº 2.176, mediante el cual se crea la Universidad Pedagógica Experimental Libertador que tendrá su sede principal y domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 32.777 de 28-7-1983.

—Resolución Nº 212 del Ministerio de Educación, de 12-8-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Instituto Universitario Experimental de Barquisimeto. *G.O.* Nº 3.254 Extraordinario de 22-9-1983.

—Resolución Nº 203 del Ministerio de Educación, de 2-8-1983, mediante la cual se autoriza la creación y se dictan las pautas que regirán para el funcionamiento del Instituto Radiofónico Fe y Alegría. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

2. *Administración descentralizada*A. *Fundaciones*

—Resolución Nº 533 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 12-8-1983, mediante la cual se ordena la constitución de la Fundación

de Educación Ambiental que será dirigida y administrada por un Consejo Directivo integrado de la forma que en ésta se indica. *G.O.* Nº 32.788 de 12-8-1983.

4. B. *Academias nacionales*

—Ley de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. *G.O.* Nº 32.796 de 24-8-1983.

III. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero*

A. *Crédito público*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público. *G.O.* Nº 3.244 Extraordinario de 30-8-1983.

—Ley de Reforma Parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público requeridas para financiar obligaciones en que incurran la República, los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada con motivo de la ejecución del programa de inversiones en sectores básicos de la producción. *G.O.* Nº 3.218 Extraordinario de 12-7-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe Operaciones de Crédito Público Interno hasta por la cantidad de seiscientos millones de bolívares, durante el período 1982-1985 para financiar la adquisición por vía ordinaria o por expropiaciones de bienes inmuebles (terrenos y/o bienhechurías) afectados por la ejecución de obras de infraestructura hidráulica de utilidad pública o social o con motivo de la creación y desarrollo de zonas para el aprovechamiento, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, para cancelar cualquier otra indemnización con la adquisición de estos bienes; para pagar honorarios profesionales de los peritos evaluadores de los inmuebles requeridos durante el proceso expropiatorio de los mismos, designados en la Procuraduría General de la República o que el Ejecutivo contrate en casos de avalúos especiales, y para el pago de estudios catastrales con fines de adquisición de inmuebles, cuyo organismo ejecutor será el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* número 32.807 de 8-9-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público de acuerdo al programa general de refinanciamiento relacionado con la deuda pública externa que vence en los años 1983 y 1984. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.811 de 14-9-1983.

—Ley que autoriza al Instituto Agrario Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público hasta por la cantidad de doscientos ochenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil bolívares. *G.O.* Nº 3.253 Extraordinario de 14-9-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público hasta por la cantidad de un mil millones de bolívares, destinados a cancelar el aporte para el aumento del capital social del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 32.792 de 18-8-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público de acuerdo al Programa General de Refinanciamiento relacionado con la deuda pública externa que vence en los años 1983 y 1984. *G.O.* Nº 3.244 Extraordinario de 22-8-1983.

—Ley que autoriza al Instituto Agrario Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público hasta por la cantidad de doscientos ochenta y dos millones cuatrocientos cincuenta mil bolívares. *G.O.* Nº 3.244 Extraordinario de 22-8-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe Operaciones de Crédito Público interno hasta por la cantidad de novecientos veintiocho millones cuatrocientos setenta mil bolívares para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectados para la ejecución de obras de utilidad pública o social a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y para otros gastos previstos en esta Ley, durante el período 1982-1985. *G.O.* Nº 3.245 Extraordinario de 22-8-1983.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe operaciones de Crédito Público interno hasta por la cantidad de novecientos veintiséis millones de bolívares para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectados por la ejecución de obras de utilidad pública o social a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y para otros gastos previstos en esta Ley, durante el período 1982-1985. *G.O.* Nº 3.246 de 22-8-1983.

—Decreto Nº 2.129, mediante el cual se procede a la emisión de Títulos de la Deuda Pública Nacional en dólares de los Estados Unidos de América hasta por la cantidad de novecientos cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.762 de 7-7-1983.

—Decreto Nº 2.185, mediante el cual se procede a la Décima Novena emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de un mil millones de bolívares. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

—Decreto Nº 2.186, mediante el cual se procede a la Vigésima Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de doscientos cuarenta y cinco millones de bolívares. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

B. *Créditos interinstitucionales*

—Ley que autoriza a la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA) para que realice Contratos de Préstamos a Largo Plazo con el Fondo de Inversiones de Venezuela hasta por la cantidad de trescientos millones de bolívares destinados a financiar obras de infraestructura para el fortalecimiento de la Pequeña y Mediana Industria y créditos para la adquisición de maquinarias y equipos. *G.O.* Nº 32.794 de 22-8-1983.

C. *Inversiones públicas*

—Ley de Financiamiento del Programa de Inversiones Públicas en el Sector Agrícola Nacional durante el período 1983-1988. *G.O.* Nº 32.809 de 12-9-1983.

2. *Sistema presupuestario*

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1984. *G.O.* Nº 3.258 Extraordinario de 27-9-1983.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Acuerdo del Congreso de la República, de 3-8-1983, mediante el cual se aprueban los resultados del Décimo Primer Censo General de Población y Vivienda conforme al empadronamiento efectuado en octubre de 1981. *G.O.* Nº 32.784 de 8-8-1983.

—Resolución Nº 106 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 29-7-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de dicha Oficina, el Tomo VII del Anuario Estadístico de Venezuela 1980, correspondiente a situación social, secciones: asistencia social, asistencia médica y de salud, cooperativismo, trabajo y otros aspectos sociales. *G.O.* Nº 32.780 de 2-8-1983.

—Resolución Nº 102 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 6-7-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo VI del Anuario Estadístico de Venezuela 1980, correspondiente a situación económica, secciones: precios, salarios y consumo. *G.O.* Nº 32.763 de 8-7-1983.

—Resolución Nº 103 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 8-7-1983; 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 17 correspondiente al segundo trimestre de 1983. *G.O.* Nº 32.763 de 8-7-1983.

—Resolución Nº 105 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 22-7-1983, 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 Regional, correspondiente al primer semestre de 1982. *G.O.* Nº 32.774 de 25-7-1983.

—Resolución Nº 107 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 5-8-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de dicha Oficina, el Tomo IX del Anuario Estadístico de Venezuela 1980, correspondiente a situación política, administrativa y justicia; secciones: justicia, accidentes de tránsito, registro de la propiedad. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

—Resolución Nº 108 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 19-8-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de dicha Oficina, la Encuesta de Hogares por Muestreo del Área Metropolitana de Caracas, correspondiente al primer semestre de 1982. *G.O.* Nº 32.793 de 19-8-1983.

—Resolución Nº 109 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 26-8-1983, mediante la cual se dispone la publicación en el taller gráfico de dicha Oficina, del Tomo II del Anuario Estadístico de Venezuela 1980, correspondiente a situación demográfica, secciones: estado de la población; movimiento de la población; migración. *G.O.* Nº 32.798 de 26-8-1983.

—Resolución Nº 111 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 23-9-1983, mediante la cual se dispone que se publique en el taller gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo VIII del Anuario Estadístico de Venezuela 1981, correspondiente a situación cultural, ciencia y tecnología, secciones: estructura de la educación, educación, ciencia y tecnología y otros aspectos culturales. *G.O.* Nº 32.818 de 23-9-1983.

4. *Sistema de personal*

A. *Normas generales*

—Resolución Nº 3 de la Oficina Central de Personal, de 21-7-1983, mediante la cual se dictan las Normas para la elaboración de la Información sobre Personal exigida por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. *G.O.* Nº 32.772 de 21-7-1983.

—Resolución de la Oficina Central de Personal, mediante la cual se presentan los modelos e instrucciones para la presentación de la nómina de personal a los efectos de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. *G.O.* Nº 3.225 Extraordinario de 25-7-1983.

B. *Normas sobre personal de la Dirección de Inteligencia y Prevención*

—Resolución Nº 196 del Ministerio de Relaciones Interiores, de 10-6-1983, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno para la Administración de Personal de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención. *G.O.* Nº 3.213 Extraordinario de 6-7-1983.

5. *Sistema de control fiscal*

—Reglamento de Contralorías Internas de las Universidades Nacionales. *G.O.* número 3.234 Extraordinario de 3-8-1983.

6. *Sistema de adquisiciones*

—Resolución Nº 529 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de 27-7-1983, mediante la cual se adaptan al Instituto Nacional de Obras Sanitarias los artículos 9, 15, 16, 24, 26, 27, 29 y 30 del Reglamento sobre licitaciones públicas, concursos privados y adjudicaciones directas para la contratación de obras públicas y adquisición de bienes muebles por la Administración Central. *G.O.* número 32.777 de 28-7-1983.

IV. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores: Tratados y Acuerdos Internacionales*

—Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* Nº 3.216 Extraordinario de 7-7-1983. (Reimpresión por error de copia).

—Ley Aprobatoria del Convenio de Transporte Terrestre Fronterizo de Carga entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil. *G.O.* Nº 3.231 Extraordinario de 1-8-1983.

—Resolución Nº PE/TA 4 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 22-4-1983, mediante la cual se publica el Protocolo por el que se modifica el Convenio firmado en París el 22 de noviembre de 1928, relativo a las Exposiciones Internacionales (en conjunto un apéndice, un anexo y una recomendación). Hecho en París el 30 de noviembre de 1972. *G.O.* Nº 3.214 Extraordinario de 6-7-1983.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Seguridad y Defensa*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. *G.O.* Nº 3.256 Extraordinario de 26-9-1983.

—Decreto Nº 2.190, mediante el cual se crea el Arma de Comunicaciones en el Ejército de Venezuela. *G.O.* Nº 32.784 de 8-8-1983.

B. *Régimen electoral*

a. *Organización electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual se modifica el Reglamento de los Organismos Electorales. *G.O.* Nº 3.222 Extraordinario de 18-7-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual se modifica el Reglamento de Delegaciones Regionales y Suplentes de Inscripción. *G.O.* Nº 3.233 Extraordinario de 3-8-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual se designan los miembros principales y suplentes de las Juntas Electorales Principales. *G.O.* Nº 3.236 Extraordinario de 8-8-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 11-8-1983, mediante la cual se modifica el lapso para la designación de los miembros de las Juntas Electorales Distritales de todo el país. *G.O.* Nº 32.788 de 12-8-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 9-8-1983, mediante la cual se dispone que, a partir del 1º de septiembre de 1983, funcionarán los Centros de Información Electoral en la sede de dicho organismo, en las Oficinas de las Delegaciones Regionales y en aquellos otros sitios donde se considere necesario. *G.O.* Nº 32.789 de 15-8-1983.

b. *Registro Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 20-6-1983, mediante la cual se determina que los datos o elementos fundamentales de identificación que serán utilizados como criterios de validación de partidas de defunción, son los que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.766 de 13-7-1983.

c. *Normas sobre el proceso electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 11-7-1983, mediante la cual se prorroga hasta el 2 de septiembre del corriente año, el lapso para postular candidatos a la Presidencia de la República por aquellos partidos políticos, en trámite de organización nacional, que hayan obtenido su inscripción en seis circunscripciones electorales por lo menos. *G.O.* Nº 32.766 de 13-7-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 11-8-1983, mediante la cual se modifica el lapso para presentar ante las Juntas Electorales Principales de las Circunscripciones respectivas, las postulaciones de candidatos a Diputados y Senadores a las Asambleas Legislativas de los Estados. *G.O.* Nº 32.788 de 12-8-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 31-8-1983, mediante la cual se amplía hasta el 5 de septiembre próximo venidero a las 12 de la noche, el plazo para postular candidatos a Diputados y Senadores al Congreso, y a Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados. *G.O.* Nº 32.803 de 2-9-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, mediante la cual se dispone que los partidos políticos nacionales y regionales, debidamente constituidos a la presente fecha, pueden solicitar del Consejo Supremo Electoral hasta el 15 de julio de 1983, la modificación o sustitución de los colores y símbolos que les han sido asignados. *G.O.* Nº 32.762 de 7-7-1983.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 22-8-1983, mediante la cual se dispone que Cadena Venezolana de Televisión, Canales 5 y 8, otorgarán a los candidatos presidenciales que en ella se mencionan, quince minutos diarios, en cada una de dichas estaciones. *G.O.* Nº 32.800 de 30-8-1983.

3. *Justicia*

A. *Legislación civil*

—Ley de Adopción. *G.O.* Nº 3.240 Extraordinario de 18-8-1983.

—Ley de Privilegios e Hipotecas Navales. *G.O.* Nº 32.820 de 27-9-1983.

B. *Administración de Justicia*

a. *Organización judicial*

—Decreto Nº 1.937, 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. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.764 de 11-7-1983.

b. *Asistencia jurídica*

—Resolución Nº 70 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 9-8-1983, mediante la cual se amplía la competencia para el ejercicio de sus funciones en todo el territorio de la República a los Procuradores Agrarios Auxiliares del Procurador Agrario Nacional que en ésta se indica. *G.O.* Nº 32.786 de 10-8-1983.

c. *Sistema penitenciario*

—Resolución Nº 1.115 del Ministerio de Justicia, de 29-8-1983, mediante la cual se crea un establecimiento penitenciario que se denominará Licco Penitenciario Múltiple "Rafael Naranjo Osty", con sede en Oritupano, Municipio San Simón, Distrito Maturín del Estado Monagas. *G.O.* Nº 32.800 de 30-8-1983.

V. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen impositivo*

A. *Impuesto sobre la Renta*

—Decreto Nº 2.169, mediante el cual se dicta la reforma parcial del Decreto Nº 1.272, de 11-11-1981, relativo a la exoneración del Impuesto sobre la Renta de los intereses que devenguen los créditos concedidos a plazos de cinco años o más destinados al financiamiento o refinanciamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca. *G.O.* Nº 32.773 de 22-7-1983.

—Decreto Nº 2.154, mediante el cual se exoneran del pago de Impuesto sobre la Renta, los intereses de los capitales provenientes de contratos con instituciones financieras del exterior, por las empresas aludidas en los artículos 2º y 3º del Decreto Nº 1.930, del 26 de marzo de 1983, para el refinanciamiento de las deudas contraídas para realizar inversiones en el país. *G.O.* N 32.767 de 14-7-1983.

—Decreto Nº 2.184, mediante el cual se dispone que cuando se trate de contribuyentes no domiciliados en el país, al retenerse el Impuesto sobre la Renta, correspondiente a los intereses de las deudas a que se refiere el Decreto Nº 1.930, de 26-3-1983, el impuesto objeto de retención se calculará en la moneda extranjera en que se efectúe el pago de los intereses. *G.O.* Nº 32.785 de 9-8-1983.

B. *Aduanas*

—Resolución del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384, de 15-1-1982, en la forma que en ésta se señala. *G.O.* Nº 3.239 Extraordinario de 11-8-1983.

—Resolución Nº 1.800 del Ministerio de Hacienda, de 18-7-1983, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas en la forma siguiente: para reproducción, perros,

abejas, y los demás insectos, para parques zoológicos, para uso científico y tecnológico. *G.O.* Nº 32.770 de 19-7-1983.

—Resolución Nº 1.817 del Ministerio de Hacienda, de 4-8-1983, mediante la cual se suprimen los ítemes correspondientes a las lanas de escorias y otras lanas minerales similares a las mezclas y manufacturas del artículo 17 del Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, que contiene la Lista de Excepciones de Venezuela. *G.O.* Nº 32.783 de 5-8-1983.

—Resolución Nº 1.760 del Ministerio de Hacienda, de 2-6-1983, mediante la cual se reserva al Ejecutivo Nacional la importación de las mercancías cuyo código arancelario y descripción en ella se indican. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* número 32.806 de 7-9-1983.

C. *Timbres especiales de licores*

—Decreto Nº 2.210, mediante el cual se autoriza a los Administradores Regionales de Hacienda para canjear a los expendios libres en su jurisdicción, los timbres especiales de licores de diferentes valores que tengan en su poder por timbres fiscales equivalentes al valor de los mismos. *G.O.* Nº 32.811 de 14-9-1983.

2. *Régimen de las finanzas*

A. *Régimen de la moneda y del control de cambio*

—Resolución Nº 1 del Ministerio de Hacienda, de 4-7-1983, mediante la cual se dispone que en caso de que las empresas privadas no financieras definidas en el Decreto Nº 1.930, comercialicen los bienes importados que originan la deuda comercial registrada por un precio inferior al precio de adquisición, deberán acompañar el expediente formado con motivo de su solicitud de registro correspondiente, una declaración jurada en la cual hagan constar esa circunstancia, así como las razones que a su juicio la justifican. *G.O.* Nº 32.760 de 4-7-1983.

—Resolución Nº 1.814 del Ministerio de Hacienda, de 1-8-1983, mediante la cual se dispone que las empresas que operan en el país quedan autorizadas para celebrar contratos o líneas de crédito externo a plazos hasta de 180 días, en los términos que en ésta se indican. *G.O.* Nº 32.779 de 1-8-1983.

—Resolución Nº 1.856 del Ministerio de Hacienda, de 1-9-1983, mediante la cual se dispone que las empresas que operan en el país quedan autorizadas para celebrar contratos o líneas de crédito externo a plazos de hasta ciento ochenta días en los términos establecidos en el artículo 62 del Decreto Nº 2.442 de fecha 8 de noviembre de 1977. *G.O.* Nº 32.803 de 2-9-1983.

—Resolución Nº 83-07-01 del Ministerio de Hacienda, de 6-7-1983, mediante la cual se autoriza la circulación de las monedas de oro y plata de curso legal conmemorativas del Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar, por los montos y con las características que en ella se indican. *G.O.* Nº 32.770 de 19-7-1983.

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Hacienda, de 25-7-1983, mediante la cual se dispone que en caso de que las empresas privadas no financieras definidas en el Decreto Nº 1.930, del 26 de marzo de 1983, comercialicen los bienes importados que originan la deuda comercial por un precio inferior al precio de adquisición deberán acompañar al expediente formado con motivo de su solicitud de registro correspondiente, una declaración jurada en la cual hagan constar esa circunstancia, así como las razones que a su juicio la justifican. *G.O.* Nº 32.774 de 25-7-1983.

—Resolución Nº 1.785 del Ministerio de Hacienda, de 6-7-1983, mediante la cual se dispone que la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) podrá registrar parcialmente la deuda financiera a que se refiere el Decreto Nº 1.930, del 26 de marzo de 1983, y emitir las autorizaciones para la adquisición de divisas de porciones de capital y de los intereses correspondientes, siempre que las empresas solicitantes hayan presentado la declaración jurada prevista en el Decreto Nº 1.988 del 7 de mayo de 1983. *G.O.* Nº 32.761 de 6-7-1983.

—Resolución Nº 1.784 del Ministerio de Hacienda, de 26-5-1983, mediante la cual se dispone que las empresas nacionales dedicadas al transporte público marítimo o aéreo de personas y carga, se considerarán importaciones a los efectos previstos por la Cláusula Novena del Convenio Cambiario celebrado el 7 de mayo de 1983, los seguros que por su naturaleza deban ser contratados en divisas, así como las reparaciones mayores que deban ser realizadas fuera del país, en ambos casos, a juicio de la Oficina del Régimen Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* Nº 32.761 de 6-7-1983.

—Decreto Nº 2.245, de 26-9-1983, mediante el cual se crea una Comisión integrada por el Director General del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), por un representante del Banco Central de Venezuela, por el Superintendente de Bancos, por el Superintendente de Inversiones Extranjeras, y por el Director General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, la cual tendrá por objeto el emitir las autorizaciones que en él se mencionan. *G.O.* Nº 32.819 de 26-9-1983.

—Resolución Nº 1.832 del Ministerio de Hacienda, de 14-8-1983, mediante la cual se dispone que los títulos de la deuda pública denominados en moneda extranjera entregados al Instituto Nacional de la Vivienda, serán colocados en el mercado interno para ser adquiridos por entes públicos a la tasa de cambio de Bs. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 32.793 de 19-8-1983.

B. Regulación de operaciones bancarias y crediticias

—Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 3.251 Extraordinario de 12-9-1983.

—Decreto Nº 2.167, mediante el cual se dicta la reforma parcial del Decreto número 1.251 de 23-10-1981, relativo a lo que debe considerarse como colocaciones destinadas al financiamiento del sector agrícola por parte de los bancos comerciales. *G.O.* Nº 32.773 de 22-7-1983.

—Decreto Nº 2.168, mediante el cual se imprime íntegramente el texto del Decreto Nº 2.167. *G.O.* Nº 32.773 de 22-7-1983.

C. Inversiones extranjeras

—Resolución Nº 1.802 del Ministerio de Hacienda, de 19-7-1983, mediante la cual se suspenden por un plazo de dos (2) años, contados a partir de la publicación de la presente Resolución, los procesos de transformación en curso, de las empresas extranjeras que operan en sectores reservados a las empresas nacionales. *G.O.* Nº 32.770 de 19-7-1983.

—Resolución Nº 83-08-01, del Banco Central de Venezuela, mediante la cual no se tomará en consideración la parte del capital que califique como neutro, de conformidad con lo previsto en el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, dictado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* Nº 32.807 de 8-9-1983.

—Resolución Nº 3.178, del Ministerio de Fomento, de 7-9-1983, mediante la cual se consideran bienes de capital los que a continuación se indican: máquinas automáticas para tratamiento de la información y sus unidades; transformadores: de medición; otros de tipo seco hasta de 5 KVA. *G.O.* Nº 32.806 de 7-9-1983.

D. *Mercado de capitales*

—Resolución de la Comisión Nacional de Valores, mediante la cual se modifica la Resolución Nº 26-83 de 11-2-1983. *G.O.* Nº 3.243 Extraordinario de 19-8-1983.

3. *Régimen de la industria*

—Resolución Nº 2.565 del Ministerio de Fomento, de 1-8-1983, mediante la cual se dispone que los organismos de la Administración Pública Nacional, Institutos Autónomos, Empresas del Estado y aquellas en las que éste tenga participación, así como las personas naturales y jurídicas de carácter privado, antes de contratar con empresas extranjeras cualquiera de las actividades especificadas en el artículo 14 del Decreto-Ley 641 de 23-12-1974, reformado por Decreto-Ley 927 de 16-5-75, con excepción del arrendatamiento, deberán presentar ante la Secretaría del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Naval los recaudos en éste indicados. *G.O.* número 32.780 de 2-8-1983.

—Resolución Nº 2.566 del Ministerio de Fomento, de 1-8-1983, mediante la cual se dispone que todos los proyectos para el establecimiento de nuevas industrias, la ampliación de las existentes y los proyectos de zonas y parques industriales, deberán inscribirse en el Registro de Proyectos que funciona en la Dirección General de Industrias de dicho Ministerio. *G.O.* Nº 32.781 de 3-8-1983.

—Resolución Nº 1.867 del Ministerio de Hacienda, de 14-9-1983, mediante la cual se dispone que la desnaturalización del alcohol etílico para la elaboración de antisépticos de uso externo, se hará de acuerdo a las fórmulas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.811 de 14-9-1983.

4. *Régimen del comercio*

—Resolución Nº 3.097 del Ministerio de Fomento, de 31-8-1983, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público de los televisores a color de 33 cm (13") con y sin control remoto. *G.O.* Nº 32.801 de 31-8-1983.

—Resolución Nº 2.697 del Ministerio de Fomento, de 10-8-1983, mediante la cual se dispone que, en relación a lo dispuesto en la Resolución Nº 2.142 de 7-7-1983 que derogó el 10% de descuento sobre el P.V.P. de los productos de la industria de la confección y calzado, el incremento sobre el precio pasará al precio de venta del fabricante. *G.O.* Nº 32.787 de 11-8-1983.

—Resolución conjunta Nos. 3.327 y 317, de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 26-9-1983, mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio del atún, a nivel del productor, en los sitios habituales de entrega, en 7 Bs./Kg. *G.O.* Nº 32.820 de 27-9-1983.

5. *Régimen del comercio exterior*

A. *Régimen cambiario de las importaciones*

—Decreto Nº 2.243, de 25-9-1983, mediante el cual se dispone que los costos y gastos en moneda extranjera en los cuales incurran la Liga Venezolana de Beisbol Pro-

fesional y los equipos afiliados a ésta, para la realización del Campeonato de Béisbol Profesional relativo a la temporada 1983-1984, se entenderá como servicios no esenciales. *G.O.* Nº 32.819 de 26-9-1983.

—Resolución conjunta Nos. 1.888 y 32 de los Ministerios de Hacienda y de Justicia, de 26-9-1983, mediante la cual se dispone que no se aplicarán a las mercancías importadas con destino exclusivo al culto religioso: a) La prohibición de importación y la reserva de importación al Ejecutivo Nacional, establecidas mediante los Regímenes Legales 1 y 2, respectivamente, en el Arancel de Aduanas; b) Las restricciones a las importaciones establecidas en la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 1.641, de 24-3-1983, cuando se trate de vino para consagrar. *G.O.* Nº 32.820 de 27-9-1983.

—Resolución Nº 1.799 del Ministerio de Hacienda de 18-7-1983, mediante la cual se dispone que la importación de mercancías con fines científicos y tecnológicos reservada o que se reserve al Ejecutivo Nacional a través del Régimen Legal a) será administrada por el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, por órgano del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). *G.O.* Nº 32.770 de 19-7-1983.

—Resolución Nº 1.749 del Ministerio de Hacienda, de 15-6-1983, mediante la cual se dispone que a los efectos de su importación se declaren bienes esenciales las mercancías que se indican a continuación: Libros, folletos e impresos similares litúrgicos, técnicos, científicos y de enseñanza —incluso en el sistema Braille o en taquigrafía; publicaciones periódicas científicas y tecnológicas. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 3.249 Extraordinario de 7-9-1983.

—Resolución Nº 1.790 del Ministerio de Hacienda, de 11-7-1983, mediante la cual se determina que a juicio de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RE-CADI) en el caso del Instituto Nacional de Canalizaciones, se considerarán importaciones a los efectos previstos por la Cláusula Novena del Convenio Cambiario celebrado el día 7 de mayo de 1983, los equipos para balizamiento y los respuestos para las dragas que no se fabriquen en el país, los seguros que por su naturaleza deban ser contratados en divisas, así como las reparaciones mayores que deban ser realizadas en el exterior. *G.O.* Nº 32.764 de 11-7-1983.

—Resolución Nº 85-83 del Ministerio de Hacienda, de 10-5-1983, 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 3.212 Extraordinario de 4-7-1983.

—Resolución Nº 1.952 del Ministerio de Fomento, de 22-6-1983, mediante la cual se determina que la fijación de precios de los licores y de las mercancías que se importen por el régimen especial para el ingreso al Puerto Libre de la Isla de Margarita, la harán los importadores. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.760 de 4-7-1983.

B. Régimen del Pacto Andino

—Resolución Nº 1.806 del Ministerio de Hacienda, de 21-7-1983, mediante la cual se ordena la modificación del Régimen Legal aplicable a las importaciones originarias de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con la finalidad de sustituir el Régimen Legal 1 que los afecte por el Régimen Legal 2. *G.O.* Nº 32.772 de 21-7-1983.

C. *Bonos de exportación.*

—Resolución Nº 1.788 del Ministerio de Hacienda, de 8-7-1983, mediante la cual se procede a la Décima Quinta Emisión de Bonos de Exportación hasta por la cantidad de setenta y un millones de bolívares. *G.O.* Nº 32.764 de 11-7-1983.

6. *Régimen de energía y minas*

—Resolución Nº 473 del Ministerio de Energía y Minas, de 30-8-1983, mediante la cual se fija como precio de venta para el asfalto de penetración a puerta de planta por las empresas Lagoven, S. A., y Corpoven, S. A., en las refinerías de Amuay, Estado Falcón y Bajo Grande, Estado Zulia, respectivamente, a las empresas procesadoras de asfalto el equivalente de setenta por ciento (70%) del precio notificado de exportación de dicho producto en base a como normalmente es fijado dicho precio notificado de exportación por este Ministerio a Petróleos de Venezuela, S. A., y sus empresas comercializadoras. *G.O.* Nº 32.802 de 1-9-1983.

—Resolución Nº 474, del Ministerio de Energía y Minas, de 30-8-1983, mediante la cual se fijan como precios únicos de venta en el territorio nacional para el asfalto de penetración, 220,00 bolívares la tonelada métrica; asfalto RC2, 225,00 bolívares la tonelada métrica. *G.O.* Nº 32.802 de 1-9-1983.

—Resolución Nº 335 del Ministerio de Energía y Minas, de 5-8-1983, mediante la cual se fijan los precios máximos de venta de los gases licuados de petróleo (G.L.P.) en todo el territorio nacional. *G.O.* Nº 32.787 de 11-8-1983.

7. *Régimen de desarrollo agropecuario*

—Resolución Conjunta Nos. 1.805 y 254 de los Ministerios de Hacienda y Agricultura y Cría, de 25-7-1983, mediante la cual los límites máximos a las tasas de interés para créditos agrícolas. *G.O.* Nº 32.779 de 1-8-1983.

—Resolución Nº 253 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 27-7-1983, mediante la cual se determina, a los fines previstos en el numeral 2º del artículo 2º del Decreto Nº 2.167 de 20-7-1983, los siguientes rubros agrícolas: café, cacao, caña de azúcar, arroz, sorgo, maíz, tabaco, tomate, oleaginosas, algodón, frutas, atún, sardinas y leche. *G.O.* Nº 32.779 de 1-8-1983.

—Resolución Nº 270 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 23-8-1983, mediante la cual se aprueban las Normas sobre Asistencia Técnica que en ella se especifican, aplicables por el Fondo de Crédito Agropecuario. *G.O.* Nº 32.795 de 23-8-1983.

VI. DESARROLLO SOCIAL

1. *Relaciones laborales*

A. *Legislación interna*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley del Trabajo. *G.O.* Nº 3.219 Extraordinario de 12-7-1983.

B. *Legislación internacional*

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 149 de la O.I.T. sobre Empleo y Condiciones de Trabajo y de Vida del Personal de Enfermería. *G.O.* Nº 3.217 Extraordinario de 11-7-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 150 de la O.I.T sobre Administración del Trabajo. *G.O.* Nº 3.223 Extraordinario de 19-7-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 143 de la O.I.T. sobre Migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. *G.O.* Nº 3.223 Extraordinario de 19-7-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 127 de la O.I.T. sobre el peso máximo de las cargas que pueden ser transportadas por un trabajador. *G.O.* Nº 3.230 Extraordinario de 29-7-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 117 de la O.I.T. relativo a Normas y Objetivos Básicos de Política Social. *G.O.* Nº 3.232 Extraordinario de 1-8-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 129 de la O.I.T. relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura. *G.O.* Nº 3.232 Extraordinario de 1-8-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 140 de la O.I.T. relativo a la licencia pagada de estudios. *G.O.* Nº 3.231 Extraordinario de 1-8-1983.

—Ley Aprobatoria del Convenio Nº 107 de la O.I.T. relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. *G.O.* Nº 3.235 Extraordinario de 3-8-1983.

—Resolución Nº PE/TA 7 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 20-7-1983, mediante la cual se aprueba la publicación del Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social. *G.O.* Nº 32.779 de 1-8-1983.

2. Educación

—Resolución Nº 178 del Ministerio de Educación, de 8-7-1983, mediante la cual se fijan criterios para determinar el monto de la subvención a conceder a los planteles privados inscritos en el Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 32.765 de 12-7-1983.

—Resolución Nº 177 del Ministerio de Educación, de 6-7-1983, mediante la cual se extiende la enseñanza de la asignatura Instrucción Premilitar a los institutos educacionales que en ella se mencionan. *G.O.* Nº 32.763 de 8-7-1983.

—Resolución Nº 282 del Ministerio de Educación, de 21-9-1983, mediante la cual se crea el Registro de los Campamentos Vacacionales, Recreativos y Educacionales. *G.O.* Nº 32.818 de 23-9-1983.

3. Turismo y recreación

—Resolución Nº 284 del Ministerio de Agricultura y Cría, de 19-9-1983, mediante la cual se dicta la reforma parcial al Reglamento de Carreras del Hipódromo Nacional de Valencia. *G.O.* Nº 32.814 de 19-9-1983.

VII. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. Ordenación del territorio

—Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. *G.O.* Nº 3.238 Extraordinario de 11-8-1983.

—Decreto Nº 2.192, mediante el cual se instala la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. *G.O.* Nº 32.787 de 11-8-1983.

2. Urbanismo y vivienda

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Venta de Parcelas. *G.O.* Nº 3.242 Extraordinario de 18-8-1983.

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Propiedad Horizontal. *G.O.* Nº 3.241 Extraordinario de 18-8-1983.

—Decreto Nº 2.196 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Sanidad Nacional sobre otorgamiento de permisos sanitarios para la construcción, reparación o reforma de urbanizaciones, edificios y casas por personas públicas o privadas. *G.O.* Nº 32.795 de 23-8-1983.

—Resolución Nº 195 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 18-7-1983, sobre condiciones mínimas requeridas para la autorización de nuevas ciudades. *G.O.* Nº 32.770 de 19-7-1983.

3. Protección ambiental

—Decreto Nº 2.001 mediante el cual se establecen los estímulos que se otorgarán a las personas que efectúen inversiones para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. *G.O.* Nº 32.798 de 26-8-1983. (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 32.818 de 23-9-1983.

4. Régimen de transporte y tránsito

A. Transporte y tránsito terrestre

a. Obras de vialidad

—Ley de Construcción, Explotación y Mantenimiento de Obras Viales y de Transporte bajo Régimen de Concesión. *G.O.* Nº 3.247 Extraordinario de 26-8-1983.

b. Organización del tránsito terrestre

—Resolución Nº 440 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 26-8-1983, mediante la cual se crea la Inspectoría de Transporte Terrestre de la ciudad de Guasdualito, Distrito Páez del Estado Apure. *G.O.* Nº 32.799 de 29-8-1983.

—Resolución Nº 441 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 26-8-1983, mediante la cual se crea la Inspectoría de Transporte Terrestre de la ciudad de Cagua, Estado Aragua. *G.O.* Nº 32.799 de 29-8-1983.

—Resolución Nº 439 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 26-8-1983, mediante la cual se crea la Inspectoría de Transporte Terrestre de la ciudad de Caicara del Orinoco, Distrito Cedeño del Estado Bolívar. *G.O.* Nº 32.799 de 29-8-1983.

—Resolución Nº 438 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 26-8-1983, mediante la cual se crea la Inspectoría de Transporte Terrestre de la ciudad de Bejuma, Distrito Bejuma del Estado Carabobo. *G.O.* Nº 32.799 de 29-8-1983.

—Resolución Nº 437 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 26-8-1983, mediante la cual se modifica el último acápite Aparte II-1 del artículo 1º de la Resolución Nº 958 de 13-4-1981, *G.O.* Nº 32.209 de 14-4-1981, en el sentido de que los abonados que posean en sus casas de habitación centrales privadas PABX no pierden su condición de residenciales. *G.O.* Nº 32.799 de 29-8-1983.

c. *Servicio de transporte de pasajeros*

—Resolución Conjunta Nos. 3.115 y 447, de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones, de 31-8-1983, mediante la cual se reforma el artículo 1º de la Resolución Conjunta del Ministerio de Fomento Nº 7.742 y Ministerio de Transporte y Comunicaciones Nº 86, del 29 de diciembre de 1976, en la forma siguiente: "Se exceptúan del uso del taxímetro las empresas concesionarias del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía que prestan el servicio público de transporte de pasajeros en las rutas Aeropuerto-Litoral y Aeropuerto-Caracas". *G.O.* número 32.802 de 1-9-1983.

B. *Transporte y tránsito marítimo*

a. *Obras y servicios marítimos*

—Resolución Nº 403 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 22-7-1983, mediante la cual se fijan las tarifas por utilización de las obras públicas de canalización en el Lago de Maracaibo y el Golfo de Venezuela, que habrá de pagar el propietario, agente o el presentante de cada buque que navegue por el Canal de Maracaibo y los Canales del Lago a partir del día 1º de agosto de 1983. *G.O.* Nº 32.775 de 26-7-1983.

—Resolución Nº 404 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 22-7-1983, mediante la cual se fijan las tarifas por la utilización de las obras de canalización que habrá de pagar el propietario, agente o representante de cada buque que navegue por el canal Boca Grande-Matanzas del Río Orinoco, a partir del 1º de agosto de 1983. *G.O.* Nº 32.775 de 26-7-1983.

—Resolución Nº 475, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 22-9-1983, mediante la cual se fijan las tarifas por utilización de las obras de canalización en el Lago de Maracaibo y el Golfo de Venezuela que habrá de pagar el propietario, agente o representante de cada buque que navegue por el Canal de Maracaibo y los Canales del Lago a partir del día 1º de octubre de 1983. *G.O.* Nº 32.819 de 26-9-1983.

—Resolución Nº 476, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 22-9-1983, mediante la cual se fijan las tarifas por utilización de las obras de canalización que habrá de pagar el propietario, agente o representante de cada buque que navegue por el Canal de Boca Grande-Matanzas del Río Orinoco, a partir del 1º de octubre de 1983. *G.O.* Nº 32.819 de 26-9-1983.

b. *Servicios portuarios*

—Decreto Nº 2.165, mediante el cual se dicta el Reglamento de remates de mercancías almacenadas por el Instituto Nacional de Puertos. *G.O.* Nº 32.776 de 27-7-1983.

C. *Transporte y tránsito aéreo*

a. *Régimen de licencias*

—Resolución Nº 401 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 22-7-1983, mediante la cual se establece un régimen para los titulares de licencias de piloto comercial que aspiren obtener habilitación en equipos agrícolas. *G.O.* Nº 32.775 de 26-7-1983.

—Resolución Nº 460 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 7-9-1983, mediante la cual se establece un régimen para los aspirantes a obtener cualquiera de las licencias de piloto establecidas en el Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico. *G.O.* Nº 32.807 de 8-9-1983.

b. *Helipuerto de servicio privado*

—Resolución Nº 471 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 19-9-1983, mediante la cual se dispone que se abra al tráfico aéreo nacional el helipuerto de servicio privado denominado "Florida", ubicado en el sector Limoncito, Municipio Petare, Distrito Sucre, Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.817 de 22-9-1983.

5. *Comunicaciones*

—Decreto Nº 2.180, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Concesión de los Servicios de Correos. *G.O.* Nº 32.784 de 8-8-1983.

Comentarios Legislativos

EL SENTIDO DE LAS REGULACIONES DE LA LEY DE EJERCICIO DE LA PROFESION DE ECONOMISTA

Allan R. Brewer-Carías

I. INTRODUCCION

El origen de las protecciones profesionales y de los gremios, grupos y colegios, puede situarse en la Edad Media, y su desarrollo, como privilegios, en el Antiguo Régimen. En efecto, en la situación anterior a la Revolución Francesa, los gremios y colegios de profesionales tenían fundamentalmente funciones de protección de sus miembros frente al Estado. Se trataba más de mecanismos de protección de individuos frente al poder estatal que de defensa de los intereses de la profesión, lo que aparecía como secundario. De allí que con el derrumbe de los privilegios que produjo la Revolución Francesa (clero y nobleza) se haya producido también la abolición de los grupos profesionales en toda Europa. Y ello con la doble finalidad de "destruir un impedimento al progreso económico mediante la abolición de la excesiva reglamentación gremial, sino también el de destruir esta forma de conseguir una garantía frente al Poder". (V. Mariano Baena del Alcázar, *Los Colegios Profesionales en el Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1968, p. 28).

Durante el siglo pasado, sin embargo, surgirían de nuevo los grupos profesionales, pero ya con un fin completamente distinto: básicamente para defender intereses profesionales. Además, la regulación del ejercicio de las profesiones, se va a configurar como un mecanismo del cual se va a valer el Estado para proteger a los ciudadanos respecto de la utilización de servicios profesionales.

En Venezuela, la Constitución de 1961 da la pauta en ambos sentidos en su artículo 82: "La Ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley". En el artículo 109 también hace referencia a los "Colegios de Profesionales" como uno de los entes que pueden ser oídos en los asuntos que interesan a la vida económica, a través de los cuerpos consultivos que establezca la ley.

II. LAS LEYES REGULADORAS DEL EJERCICIO PROFESIONAL

1. *El Derecho Positivo*

En la actualidad, diversas leyes regulan el ejercicio de profesiones liberales y algunas establecen la colegiación obligatoria como condición para el ejercicio de la profesión.

En efecto, la *Ley de Ejercicio de la Farmacia* del 7 de junio de 1928 define como tal "la elaboración, tenencia, importación, exportación y expendio de drogas, preparaciones galénicas, productos químicos, productos biológicos, especialidades farmacéuticas y en general toda sustancia medicamentosa" (artículo 1), y restringe el ejercicio de dicha profesión a las personas que posean título de farmacéutico (artículo 2) quienes deben matricularse en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (artículo 3).

El concepto de ejercicio de la profesión farmacéutica ha sido ampliado en la Ley de Colegiación Farmacéutica de 27 de enero de 1978 (G.O. 2.146 Extraordinaria de 28-1-78), también respecto de las actividades derivadas y conexas "como la regencia de los establecimientos farmacéuticos, la dirección técnica y científica de departamentos de producción y control de calidad de las industrias farmacéuticas, biológicas y cosméticas y el patrocinio de los productos finales de las industrias mencionadas, sujetos a registro sanitario" (artículo 2), agregándose los requisitos de estar inscrito en el Colegio de Farmacéuticos de la jurisdicción y en el Instituto de Previsión Farmacéutica para poder ejercerse (artículo 4).

La *Ley de Ejercicio de la Medicina* de 19 de agosto de 1982 (G.O. 3.002 Extraordinaria de 23 de agosto de 1982), define como tal "la prestación, por parte de profesionales médicos, de servicios encaminados a la conservación, fomento, restitución de la salud y rehabilitación física o psicosocial de los individuos y de la colectividad; la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades; la determinación de las causas de muerte; el peritaje y asesoramiento médico-forense así como la investigación y docencia clínicas en seres humanos (artículo 2), y restringe el ejercicio de dicha profesión a quienes posean el título de Médico-Cirujano o de Doctor en Ciencias Médicas concedido por una Universidad venezolana, y estén inscritos en un Colegio de Médicos" (artículo 4).

La *Ley de Ejercicio de la Odontología* de 10 de agosto de 1970 (G.O. 29.288 de 10 de agosto de 1970) define como tal "la prestación de servicios encaminados a la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades, deformaciones y accidentes traumáticos de la boca y de los órganos o regiones anatómicas que la limitan o comprenden" (artículo 1), y restringe el ejercicio de dicha profesión a quienes posean el título de Doctor en Odontología, de Odontólogo, de Dentista o de Cirujano-Dentista expedido o revalidado por una Universidad venezolana (artículo 4), quienes deben inscribirse en el Colegio de Odontólogos de Venezuela, en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y en el Despacho de la Primera Autoridad Civil de la localidad donde resida el profesional (artículo 6).

La *Ley de Ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y Profesiones Afines* de 24 de noviembre de 1958 (G.O. 25.822 de 26 de noviembre de 1958) considera como profesionales a los efectos de la misma, a los ingenieros, arquitectos y otros especializados en ramas de las Ciencias Físicas y Matemáticas que hayan obtenido o revalidado en Venezuela sus respectivos títulos universitarios (artículo 4), y restringe el ejercicio de dicha profesión a quienes no estén inscritos en el Colegio de Ingenieros de Venezuela (artículo 18).

La *Ley de Abogados* de 16 de diciembre de 1966 (G.O. 1.081 Extraordinaria de 23 de enero de 1967) entiende por actividad profesional del abogado el desempeño de una función propia de la abogacía o de una labor atribuida en razón de una ley especial a un egresado universitario en Derecho, o aquellas ocupaciones que exijan necesariamente conocimientos jurídicos; y entiende por ejercicio profesional la realización habitual de labores o la prestación de servicios a título oneroso o gratuito, propios de la abogacía (artículo 11). Además, la ley exige la posesión del Título de Abogado de la República para comparecer por otro en juicio, evacuar consultas jurídicas, verbales o escritas y realizar cualquier gestión inherente a la abogacía (artículo 3), para lo cual, además, el titular deberá estar inscrito en un Colegio de Abogados y en el Instituto de Previsión Social del Abogado (artículo 7).

La *Ley de Ejercicio de la Medicina Veterinaria* de 19 de septiembre de 1968 (G.O. 28.737 de 24 de septiembre de 1968) define como tal, "la prestación de servicios y el desarrollo de cualesquiera de las actividades que requieran la capacitación científica proporcionada por la educación superior y sean propias de dicha profesión según se determine reglamentariamente" (artículo 4), y restringe el ejercicio de la

misma a quienes hayan obtenido título (artículo 5) inscrito en un Colegio de Médicos Veterinarios (artículo 14).

La *Ley de Ejercicio del Periodismo* de 23 de agosto de 1972 (G.O. 29.887 de 23 de agosto de 1972) define como funciones propias del periodismo profesional "la búsqueda, la preparación, la redacción, la ilustración fotográfica o de cualquier otro tipo y la presentación de noticias u opiniones en los departamentos de dirección, redacción, e información de las empresas públicas o privadas que tengan por objeto la edición de publicaciones periodísticas impresas y de difusión audiovisual, o en las agencias informativas y en las secciones u oficinas de prensa de empresas o instituciones no periodísticas" (artículo 3), y restringe el ejercicio de la profesión de periodista a quien posea el título correspondiente expedido en el país, por una universidad o instituto creado conforme a la ley con tal fin, o título revalidado legalmente, y estar inscrito en el Colegio Nacional de Periodismo (artículo 2).

La *Ley de Ejercicio del Bioanálisis* de 20 de julio de 1973 (G.O. 30.160 de 23 de julio de 1973) define el ejercicio de la misma "en el análisis de muestras provenientes de seres humanos realizados mediante métodos científicos y tecnología propia del laboratorio clínico para suministrar datos en el proceso de diagnóstico de enfermedades, su prevención y su terapéutica (artículo 2), restringiendo el ejercicio de la misma a los "profesionales legalmente autorizados" que define (artículo 3), cuyo título debe ser inscrito en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y en el Colegio de Bioanalistas respectivo (artículo 5).

La *Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública* de 26 de septiembre de 1973 (G.O. 30.273 de 5 de diciembre de 1973) entiende por actividad profesional de contador público "todas aquellas actuaciones que requieren la utilización de los conocimientos de los profesionales" a que se refiere la misma ley (artículo 6), y en particular establece una larga enumeración de casos en los cuales serán requeridos los servicios profesionales del Contador Público (artículo 7).

La *Ley de Ejercicio de la Psicología* de 4 de septiembre de 1978 (G.O. 2.306 de 11-9-78), define el ejercicio de la profesión como "la utilización del conocimiento adquirido mediante el estudio científico del comportamiento humano y del animal, tanto en la realización de labores de investigaciones y docencia en Psicología, como en la prestación de servicios profesionales a título gratuito u oneroso directamente a particulares o a instituciones públicas o privadas" (artículo 2) y restringe el ejercicio de la Psicología exclusivamente "a las personas que hayan obtenido su respectivo título de Licenciado en Psicología expedido por una Universidad nacional o extranjera, siempre que éstos hayan sido revalidados en Venezuela y cumplan en todo caso los requisitos exigidos en esta ley y su reglamento" (artículo 4).

Por último, la *Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista* de 15 de diciembre de 1971 (G.O. 29.687 de 15 de diciembre de 1971) define: "las actividades propias de la profesión de economista son aquellas que exigen conocimientos de la ciencia económica (artículo 2) y específicamente establece varios casos (artículo 4) y restringe el ejercicio de dicha profesión a quienes hayan obtenido el título de Doctor o Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, en Economía o Economista (artículo 3) y que estén inscritos en un Colegio de Economistas" (artículo 5).

2. El sentido de las regulaciones

En términos generales puede decirse que el sentido de las regulaciones del ejercicio de profesiones liberales es el de restringir el ejercicio profesional a quienes posean determinados títulos universitarios, y estén además inscritos en algún Colegio Profesional y, en ciertos casos, en alguna oficina pública. Por otra parte, se trata de leyes de protección a los profesionales de tal manera que les reserva con carácter ex-

clusivo, la realización de las actividades propias de la profesión. En general, sin embargo, las leyes no especifican detalladamente las actividades que se reservan exclusivamente a los profesionales, con excepción de las leyes de ejercicio de la Contaduría Pública y de la profesión de Economista.

En efecto, en la Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública se establece expresamente (artículo 7) que "los servicios profesionales del Contador Público serán requeridos en *todos los casos* en que las leyes lo exijan y muy especialmente en los siguientes:

- a) *Para auditar o examinar libros o registros de contabilidad*, documentos conexos y estados financieros de empresas legalmente establecidas en el país, así como el *dictamen sobre los mismos cuando dichos documentos sirvan a fines judiciales o administrativos*. Asimismo será necesaria la intervención de un contador público cuando los mismos documentos sean requeridos a dichas empresas por instituciones financieras, bancarias o crediticias; en el cumplimiento de su objeto social;
- b) *Para dictaminar sobre los balances de bancos*, compañías de seguros y almacenes generales de depósito, así como los de cualquier sociedad, cuyos títulos valores se negocien en el mercado público de capital. Estos deberán ser publicados;
- c) *Para auditar o examinar los estados financieros* que los institutos bancarios, compañías de seguros, así como otras instituciones de crédito deben publicar o presentar, de conformidad con las disposiciones legales. Igualmente para dictaminar sobre dichos estados financieros;
- d) *Para actuar como peritos contables*, en diligencias sobre exhibición de libros, juicios de rendición de cuentas o avalúo de intangibles patrimoniales;
- e) *Para certificar estados de cuentas o balances* que presenten liquidadores de sociedades comerciales o civiles cuyo capital sea o exceda de Bs. 500.000,00;
- f) *Para certificar estados de cuenta y balances* producidos por síndicos de quiebra y concurso de acreedores, así como para revisar y autorizar balances que se utilizarán en la transformación de sociedades anónimas cuyo capital sea o exceda de Bs. 500.000,00;
- g) *Para certificar el informe del Comisario* de las sociedades de capital, exigido por el artículo 311 del Código de Comercio, cuando así sea solicitado por un número de accionistas que represente, por lo menos, la quinta parte del capital social. Cuando la sociedad sea de la naturaleza prevista en los artículos 56, 62 y 70 de la Ley de Mercado de Capitales, la certificación del informe del Comisario por un contador público será obligatoria;
- h) *Para dictaminar sobre los estados financieros* que deberán publicarse como anexos a los prospectos de emisión de títulos valores destinados a ofrecerse al público para su suscripción y que sean emitidos, conforme a la Ley de Mercado de Capitales;
- i) *Para dictaminar sobre balances y estados de ganancias y pérdidas* de empresas y establecimientos públicos descentralizados, así como de fundaciones u otras instituciones de utilidad pública.

Asimismo, en la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista se establece expresamente (artículo 4) que el ejercicio de dicha profesión comprende las siguientes actividades:

- 1º *Asesorar y evacuar consultas en materias relativas a problemas económicos y financieros;*

- 2º Realizar estudios e investigaciones de *carácter específicamente* económico que para la concesión de determinados beneficios las autoridades públicas exijan a terceros.
- 3º *Elaborar los estudios económico-financieros* que exija el Estado para la constitución, instalación o registro de empresas de carácter extractivo, industrial, comercial, agropecuario y de servicios, así como de sus respectivas sucursales y agencias;
- 4º *Preparar los estudios económicos y financieros* que a requerimiento del Estado sean necesarios para la promoción, constitución y registro de compañías de seguros, bancos y demás instituciones regidas por la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como sus sucursales y agencias;
- 5º Emitir dictámenes sobre asuntos económicos y financieros en procedimientos judiciales o administrativos cuando sean requeridos como expertos;
- 6º Desempeñar la *docencia* en las materias específicas de la formación profesional del economista que son requeridas para la obtención de los títulos señalados en el artículo 3º de esta Ley, así como la dirección de todos aquellos institutos de investigación exclusivamente económica que funcionen en las universidades, con las excepciones previstas en la Ley de Universidades y su Reglamento;
- 7º *Ejercer los cargos de asesoría económica* en los casos en que sean establecidos estos servicios por el Estado.

3. *Las excepciones*

La mayoría de las leyes de ejercicio profesional, a pesar de reservar el ejercicio de una profesión a los profesionales legalmente autorizados para ejercerla, establecen excepciones, derivadas, entre otros aspectos, de la interdisciplinariedad y de las situaciones de urgencia.

En efecto, en la *Ley de Ejercicio de la Medicina* no se considera dicho ejercicio "los trabajos de investigación científica de carácter sanitario o docente" (artículo 2). Por otra parte, no se considera ejercicio ilegal de la medicina: 1) La práctica ocasional urgente y desinteresada de aquellos actos encaminados a proteger la vida de una persona mientras llegare un profesional autorizado; 2) La práctica de los técnicos sanitarios y personal auxiliar de las Oficinas e Institutos Sanitarios o Asistenciales, públicos o privados, dentro de los límites de sus funciones (artículo 13).

La *Ley de Ejercicio de la Odontología* establece que no incurrirán en sanciones penales por ejercicio ilegal de la Odontología quienes por tener conocimientos prácticos en la materia presten provisionalmente, sus servicios a las personas que lo requieran en aquellas poblaciones o lugares donde no resida y ejerza ningún profesional (artículo 1).

La *Ley de Ejercicio del Periodismo* exceptúa de la calificación de funciones propias del periodismo profesional, cuando las actividades se ejerzan en órganos de difusión impresos o audiovisuales dependientes de instituciones oficiales o privadas, de carácter cultural, político, sindical, religioso, científico, técnico o estudiantil, que tengan como único fin la información y divulgación de sus propias actividades. Igualmente quedan exceptuados los directores de diarios o publicaciones periódicas de circulación regular y los directores de programas de opinión de los medios audiovisuales (artículo 3).

La *Ley de Ejercicio del Bioanálisis* establece expresamente que el ejercicio de cualquier especialización en alguna rama de las ciencias biológicas, con actividades comprendidas dentro del bioanálisis, cuando se circunscriba a su campo específico, no se considera ejercicio del bioanálisis a los efectos de dicha ley (artículo 2). Asimismo,

establece que no incurrirán en el ejercicio ilegal del bioanálisis los profesionales del campo de la salud que por razón de su ejercicio integral, se vean obligados a efectuar de manera ocasional, algunas actividades reservadas a los profesionales autorizados por la ley (artículo 36).

La *Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública* expresamente señala que "no constituye ejercicio profesional de la contaduría pública el desempeño de las siguientes actividades: llevar libros y registros de contabilidad, formular balances de comprobación o estados financieros, actuar como auditor interno, preparar informes con fines internos, preparar e instaurar sistemas de contabilidad, revisar cuentas y métodos contables con el propósito de determinar la eficacia de los mismos" (artículo 9).

Por último, la *Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista* expresamente excluye de las actividades que constituyen ejercicio de la profesión "los dictámenes sobre estados financieros derivados de auditorías" (artículo 4). Respecto de otras actividades, señala que "podrá ser desempeñado conjuntamente con otros profesionales universitarios, siempre que dichas actividades requieran para su análisis el concurso interdisciplinario" (artículo 4).

III. LA PROFESION DE ECONOMISTA

1. *La reserva de ejercicio de la profesión*

Tal como se ha señalado, "las actividades propias de la profesión de economista son aquellas que exigen conocimientos de la ciencia económica" (artículo 2), y específicamente las siguientes (artículo 4):

A. *Asesorías y consultas*

Ordinal 1. "Asesorar y evacuar consultas en materias relativas a problemas económicos y financieros".

B. *Estudios e investigaciones necesarias para ciertos actos frente al Estado*

Ordinal 2. "Realizar estudios e investigaciones de carácter *específicamente económico que para la concesión de determinados beneficios las autoridades públicas exijan a terceros*".

Ordinal 3. "Elaborar los estudios económicos financieros que exija el Estado para la constitución, instalación o registro de empresas de carácter extractivo, industrial, comercial, agropecuario y de servicios, así como de sus respectivas sucursales y agencias".

Ordinal 4. "Preparar los estudios económicos y financieros que a requerimiento del Estado sean necesarios para la promoción, constitución y registro de compañías de seguros, bancos y demás instituciones regidas por la *Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como sus sucursales y agencias*".

C. *Experticias*

Ordinal 5. "Emitir dictámenes sobre asuntos económicos y financieros en procedimientos judiciales o administrativos cuando sean requeridos como *expertos*".

D. *Docencia e investigación universitarias*

Ordinal 6. "Desempeñar la docencia en las *materias específicas* de la formación profesional del economista que son requeridas para la obtención de los títulos señalados en el artículo 39 de esta ley, así como la dirección de todos aquellos institutos de

investigación exclusivamente económica que funcionen en las universidades, con las excepciones previstas en la Ley de Universidades y su Reglamento”.

E. Cargos públicos

Ordinal 7. “Ejercer cargos de asesoría económica en los casos en que sean establecidos estos servicios por el Estado”.

2. Ambito de la reserva general de ejercicio

Tanto el artículo 2 como el artículo 4 de la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista establecen un área de actividad profesional reservada a los economistas. Dicha área se define, en general, como comprensiva de aquellas actividades “que exigen conocimientos de la ciencia económica”, y para precisar su ámbito, se especifican algunas actividades concretas. Por supuesto que los problemas que pueden surgir de la aplicación de esta ley, están circunscritos básicamente, a la interpretación de estas normas.

En efecto, si bien la ley define como “actividades propias de la profesión de economista aquellas que exigen conocimientos de la ciencia económica” (artículo 2) es indiscutible que ello no puede ser interpretado en términos absolutos, pues no sólo las actividades desarrolladas por los economistas exigen conocimientos de la ciencia económica, es decir, no sólo los profesionales de la economía tienen y aplican conocimientos de la ciencia económica, sino muchos otros profesionales, por su formación universitaria, tienen y aplican conocimientos de la ciencia económica.

La carrera de abogado, por ejemplo, exige como parte de la formación del abogado, el aprobar una asignatura (Teoría Económica, Introducción a la Economía) que implica tener conocimientos económicos, y el ejercicio de la profesión de abogado, por tanto, exige tener conocimientos de la ciencia económica. Por tanto, no puede interpretarse la norma del artículo 2 en términos absolutos, como si los economistas tuvieran el monopolio del pensamiento económico.

Es indudable, en todo caso, que la previsión del artículo 2 se refiere a actividades que *necesariamente* exijan conocimientos de la ciencia económica.

Es de destacar, por ejemplo, que la Ley de Abogados contiene una norma similar a la del artículo 2 de la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista, en la cual entiende por “actividad profesional del abogado... aquellas ocupaciones que exijan *necesariamente* conocimientos jurídicos (artículo 11). El agregado a esta norma de la expresión “*necesariamente*” indudablemente que facilita la interpretación para no llegar a situaciones absolutas y extremas. Por ejemplo, no podría decirse que sería ejercicio ilegal de la profesión de abogado el hecho de que un economista cite en un estudio económico, disposiciones legales diversas, o que un médico forense, por ejemplo, haga referencia a cuestiones legales de carácter penal en un informe médico-legal. En ambos casos, no puede interpretarse como que si los abogados tuvieran el monopolio del conocimiento jurídico; al contrario, debé entenderse que lo que se reserva a la profesión de abogado es aquella actividad profesional que exija *necesariamente* tener esos conocimientos jurídicos.

Pues bien, no otra interpretación puede dársele a la norma del artículo 2 de la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista, que considerar como reservada a los profesionales de la economía las actividades que “*necesariamente*” exigen conocimientos de dicha ciencia.

Y ello, porque lo contrario conduciría a ampliar excesivamente el campo reservado a la profesión de Economista y a reducir los campos profesionales de otras áreas

profesionales, lo cual no fue la intención del legislador; máxime cuando las ciencias económicas tienen hoy tanta interrelación con otras áreas profesionales.

Por ejemplo, un abogado especialista en integración económica, en planificación económica, en inversiones extranjeras o en asuntos financieros, necesariamente tiene que tener conocimientos de la ciencia económica, y no podría, por ello, interpretarse que no podría ejercer la profesión de abogado supuestamente por estar ejerciendo ilegalmente la profesión de economista.

3. *Ambito de las reservas específicas de ejercicio*

Pero la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista, además, reserva "específicamente" en el artículo 4 a los economistas, algunas actividades concretas, que hemos agrupado en cinco categorías.

A. En primer lugar, las actividades de asesorías y consultas en materias relativas a problemas económicos y financieros (ordinal 1, art. 4). Por supuesto que estas actividades de asesorías y consultas, para que sean del exclusivo ejercicio de los economistas, se requiere que versen sobre problemas *exclusivamente* económicos y financieros. Al contrario, no podría pretenderse que todas las actividades de asesorías y consultas que toquen o tengan que ver con problemas económicos y financieros, sólo podrían ser atendidos por economistas, pues ello implicaría reducir a niveles inadmisibles las actividades realizadas por juristas en relación a problemas económicos y financieros que, además de su enfoque estrictamente jurídico, requieren del tratamiento de aspectos económicos y financieros.

En todo caso, por supuesto, cualquier cargo o contrato mediante el cual una persona realice funciones de asesor económico, asesor financiero, consultor económico y consultor financiero, tiene que corresponder a un profesional de la economía. Pero cuando la función de asesoría o consultoría no se refiere *exclusivamente* a cuestiones económicas o financieras, aun cuando pueda tocarlas, la actividad de consultoría o asesoría puede estar a cargo de una persona que no sea profesional de la economía.

Esta interpretación surge más clara cuando se confronta el ordinal 1º del artículo 4 con el ordinal 2º que reserva a los economistas la realización de estudios e investigaciones de carácter *específicamente económico* que para la concesión de determinados beneficios las autoridades públicas exijan a terceros. La reserva, por supuesto, no se refiere a cualquier estudio que enfoque la cuestión económica, sino a aquellos específicamente económicos.

B. En segundo lugar, se establece específicamente que deben ser realizados exclusivamente por profesionales de la economía una serie de estudios e investigaciones que son necesarias para la obtención de determinados beneficios del Estado o para la realización de actos frente al Estado. En efecto, como se dijo, corresponde exclusivamente a los profesionales de la economía "realizar estudios e investigaciones de carácter *específicamente económico* que para la concesión de determinados beneficios las autoridades públicas exijan a terceros" (ordinal 2º, artículo 4). Por otra parte, y aun cuando no se trate de asuntos de carácter específicamente económicos y financieros, también corresponde exclusivamente a los economistas, la elaboración de "los estudios económico-financieros que exija el Estado para la constitución, instalación o registro de empresas de carácter extractivo, industrial, comercial, agropecuario y de servicios, así como de sus respectivas sucursales y agencias" (ordinal 3º, artículo 4); y la preparación de "los estudios económicos y financieros que a requerimiento del Estado sean necesarios para la promoción, constitución y registro de compañías de seguros, bancos y demás instituciones regidas por la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como sus sucursales y agencias" (ordinal 4º, artículo 4).

En estos dos últimos casos, sólo los profesionales de la economía pueden elaborar dichos estudios e investigaciones, *aun cuando no se trate de asuntos de carácter específicamente económico o financiero*. Esta es la excepción a la regla interpretativa que señalamos anteriormente respecto del ordinal 1º del artículo 4.

C. En tercer lugar, corresponde exclusivamente a los economistas “emitir dictámenes sobre asuntos económicos y financieros en procedimientos judiciales o administrativos cuando sean requeridos como expertos” (ordinal 5º, artículo 4). En este caso, también se está en presencia de una excepción a la regla: aun cuando no se trate de asuntos de carácter exclusivamente económico o financiero, esta actividad de experticia está reservada a los economistas. Por supuesto, que si no se trata de una experticia solicitada por autoridades administrativas o judiciales, el dictamen puede que toque problemas no exclusivamente económicos y financieros y puede ser elaborado por una persona que no sea profesional de la economía. Tal es el caso, por ejemplo, de los avalúos realizados por profesionales de la ingeniería y arquitectura, en relación a inmuebles. (Por ejemplo, la misma Sociedad Venezolana de Tasadores, está afiliada al Colegio de Ingenieros).

D. En cuarto lugar, está reservado a los profesionales de la economía desempeñar la docencia en las *materias específicas* de la formación profesional del economista y la dirección de los institutos universitarios de investigación *exclusivamente económica* (ordinal 6º, artículo 4); pero, por supuesto, las materias no específicamente económicas de la formación profesional del economista (como podrían ser las jurídicas), así como las materias económicas que se dictan en la formación de otros profesionales (como la Introducción a la Economía en la carrera de Derecho), pueden ser dictadas por profesionales de otras disciplinas. Asimismo, la dirección de institutos universitarios de investigación que no sea exclusivamente económica, puede estar a cargo de no economistas; y por interpretación a contrario, la dirección de institutos de investigación exclusivamente económica que no funcionen en las universidades, también puede estar a cargo de no economistas.

En este supuesto, por ejemplo, los institutos o departamentos de investigaciones económicas y financieras *no universitarios*, de entidades públicas o privadas, pueden ser dirigidos por personas que no sean profesionales de la economía.

E. Por último, la ley reserva a los profesionales de la economía “ejercer cargos de asesoría económica en los casos en que sean establecidos estos servicios por el Estado” (artículo 4, ordinal 7); lo cual es lógico. Así como los cargos de Consultor Jurídico deben ser ejercidos exclusivamente por abogados; asimismo, los cargos de Consultor o Asesor Económico, cuando se establezcan, corresponderá su ejercicio exclusivamente a economistas.

Sin embargo, es evidente que no podría, en ningún caso, entenderse esta restricción al ejercicio de otros cargos públicos, en cuya clasificación y calificación no se exija el título de economista; ni al ejercicio de aquellos cargos de alto nivel, de dirección o coordinación, aun cuando los profesionales dirigidos o coordinados sean economistas.

IV. CONCLUSION.

Del análisis efectuado anteriormente relativo al sentido general de las regulaciones vigentes en Venezuela sobre ejercicio de las profesiones liberales, y en particular, sobre ejercicio de la profesión de economista, pueden sacarse las siguientes conclusiones preliminares:

1. En primer lugar, todas las leyes reguladoras del ejercicio de profesiones liberales establecen un sistema de protección profesional, reservando a determinados profesionales que poseen títulos, normalmente universitarios, el ejercicio de actividades específicas.

Como excepción a la reserva, sin embargo, se prevén supuestos en que ésta no se aplica, derivado de situaciones de interdisciplinariedad o de situaciones de emergencia.

2. La descripción de las actividades a realizarse exclusivamente por determinados profesionales, en general, es de carácter específico, es decir, las leyes normalmente identifican con mayor o menor precisión, las actividades reservadas. Ello, indudablemente, facilita la aplicación e interpretación de la ley. Inclusive, en leyes como la Ley de Abogados, en las cuales se reserva a los abogados el ejercicio de actividades profesionales que exijan conocimientos jurídicos, se ha señalado expresamente que las actividades reservadas son aquellas que "*necesariamente*" exijan conocimientos jurídicos (artículo 11).

3. En el caso de la Ley de Ejercicio de la Profesión de Economista, aun cuando se utiliza una descripción genérica de reserva de actividades "que exigen conocimientos de la ciencia económica" (artículo 2), es evidente que debe interpretarse la reserva como cubriendo aquellas actividades que exijan *necesariamente* conocimientos de la ciencia económica. De lo contrario, cualquier interpretación absoluta podría conducir a situaciones de "monopolio" de la ciencia económica por los economistas, cuando por la importancia de las actividades económicas y financieras, el ejercicio de otras profesiones liberales (abogados, administradores comerciales, contadores públicos, por ejemplo) exigen conocimientos de la ciencia económica.

Esta interpretación, siguiendo la orientación del legislador en las diversas regulaciones sobre el ejercicio de profesiones liberales, está reforzada por la forma en que se enumeran las actividades que "específicamente" corresponden a los economistas en el artículo 4 de la ley respectiva. De acuerdo a este artículo y a lo expuesto anteriormente, entonces, puede decirse que se reservan a los economistas:

1. Asesorar y evacuar consultas en materias relativas a problemas *exclusivamente* económicos y financieros;
2. Realizar estudios e investigaciones de carácter *específicamente* económico que para la concesión de determinados beneficios las autoridades públicas exijan a terceros;
3. Elaborar los estudios económico-financieros aun cuando no exijan *necesariamente* conocimientos de la ciencia económica ni sean específicamente o exclusivamente de ese carácter, que exija el Estado para la constitución, instalación o registro de empresas de carácter extractivo, industrial, comercial, agropecuario y de servicios, así como de sus respectivas sucursales y agencias;
4. Preparar los estudios económicos y financieros —aun cuando no sean exclusivamente de esa naturaleza— que a requerimiento del Estado sean necesarios para la promoción, constitución y registro de compañías de seguros, bancos y demás instituciones regidas por la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito, así como sus sucursales y agencias;
5. Emitir dictámenes sobre asuntos económicos y financieros —aun cuando no sean específica o exclusivamente de esa naturaleza ni exijan *necesariamente* conocimientos de la ciencia económica— en procedimientos judiciales o administrativos cuando sean requeridos como expertos;
6. Desempeñar la docencia en las materias *específicas* de la formación del economista, pero no necesariamente de las materias económicas de formación de otros profesionales (abogados, por ejemplo); y dirigir los institutos universitarios de investigación *exclusivamente económica*, pero por supuesto, no necesariamente los institu-

tos extrauniversitarios, aun cuando sean de investigación exclusivamente económica, así como los institutos universitarios de investigación en materias no específicamente económicas;

7. El ejercicio de los cargos de asesoría económica exclusivamente en los casos en que sean establecidos estos servicios por el Estado; lo cual no abarca los cargos públicos o privados de dirección y coordinación, aun cuando los profesionales dirigidos o coordinados sean economistas.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Tercer 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. *Administración Pública*. A. Comisiones Tripartitas: Competencia. 2. *Establecimientos Públicos Corporativos: Colegios Profesionales*. 3. *Poder discrecional*. 4. *Responsabilidad administrativa*. A. Régimen B. Falta de servicio.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*. A. Régimen jurídico. B. Representación de la Administración. C. Recusación del funcionario. 2. *Los actos administrativos*. A. Caracterización. B. Requisitos de validez. a. Requisitos de fondo: la base legal. b. Motivación. c. Requisitos formales: la firma. C. Efectos. a. Inicio de los efectos: notificación. b. Presunción de legitimidad. D. Vicios. a. Vicios de fondo. a'. Causales. b'. Incompetencia. c'. Vicios en la formación de la voluntad. d'. Falso supuesto. e'. Desviación de poder. b. Vicios de forma: falta de motivación. 3. *Los recursos administrativos*. A. Recursos jerárquicos.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Vicios de inconstitucionalidad*.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*. A. Corte Suprema de Justicia: Competencia. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Competencia en materia de contratos colectivos. 2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*. A. Carácter. B. Procedimiento: Normas aplicables. C. Objeto: El acto administrativo. D. Condiciones de admisibilidad. a. Competencia del Tribunal. b. Legitimación: Representación. E. Suspensión de efectos. a. Carácter. b. Procedencia. c. Efectos. F. Pruebas. a. Admisión. b. Posiciones juradas. c. Inspección ocular. d. Prueba documental. a'. Documentos administrativos. b'. Copias fotostáticas. c'. Tacha de documentos. G. Sentencia. a. Poderes del juez. b. Contenido. c. Efectos. d. Formalidades. e. Aclaratoria. H. Apelación. a. Legitimación. b. Objeto. c. Formalización. d. Desistimiento. I. Terminación. a. Desistimiento. b. Perención. 3. *Recurso contencioso-fiscal*. A. Efectos del Recurso. B. Alegatos. 4. *Contencioso-Inquilinario*.

VI. LA EXPROPIACION

1. *Solicitud*. 2. *Ocupación previa: Apelación*. 3. *Régimen inquilinario*.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), dictadas hasta el 21-7-83, y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo (CPCA), dictadas hasta el 20-7-83.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Calificación.* 2. *Regulación legal: Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.* 3. *Cargos.* 4. *Derechos.* A. Estabilidad. B. Prestaciones sociales. a. Cálculo. b. Intereses. c. Primas. C. Jubilación. 5. *Retiro.* 6. *Destitución.* 7. *Reubicación.* 8. *El contencioso de la carrera administrativa.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Administración Pública*A. *Comisiones Tripartitas: competencia*

CSJ-SPA (119)

6-6-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las Comisiones Tripartitas son competentes para conocer de los casos en que se aleguen despidos indirectos.

Ha sido jurisprudencia de esta Corte que la competencia para conocer de los juicios de nulidad contra las resoluciones dictadas por las Comisiones Tripartitas corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo; ahora bien, en atención a que el presente expediente se encuentra en estado de dictar sentencia, la Sala acuerda reservarse expresamente la decisión de este asunto de conformidad con lo previsto en el artículo 180 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a cuyo efecto pasa a resolver la cuestión de fondo planteada en autos y, en tal sentido, observa:

Que debe examinarse y decidirse en primer término el alegato del recurrente acerca de que las Comisiones Tripartitas son incompetentes para conocer de los casos en que se aleguen despidos indirectos.

El artículo 1º de la Ley contra Despidos Injustificados dispone: "La presente Ley tiene por objeto proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada. A tal efecto, se designarán por el Ministerio del Trabajo Comisiones Tripartitas integradas por sendos representantes del Ministerio del Trabajo de los patronos y de los trabajadores, que tendrán la función de calificar los despidos".

Nada dice el artículo transcrito acerca de que el despido sea directo o indirecto, sólo se limita a establecer que el despido sea sin causa justificada.

Ha establecido esta Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil: "... no existe ningún despido indirecto que sea justificado, porque todos dimanar de hechos que alteran arbitrariamente, en perjuicio del trabajador, las condiciones existentes en que se esté prestando el servicio" (Sentencia del 21-4-75).

Criterio que se ratifica en este fallo y en consecuencia se declara que son competentes las Comisiones Tripartitas para conocer de los casos en que se aleguen despidos indirectos.

2. *Establecimientos públicos corporativos: colegios profesionales*

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para que el Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana se aplique a los Colegios Médicos, es necesario que éstos lo acojan formalmente dentro de su normativa.

La Comisión Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana no es un organismo creado por la Ley de Ejercicio de la Medicina, de fecha 12 de agosto de 1975, sino por disposición de la Asamblea de la indicada Federación, en su XXXVI Reunión Extraordinaria, de fechas 22 al 24 de marzo de 1973, al aprobarse el Estatuto que rige la organización y funcionamiento de la ya mencionada Federación. Dicha Asamblea, en el citado Estatuto, aprobó que la Federación Médica Venezolana se compone de los siguientes organismos: la Asamblea, el Consejo Nacional, el Comité Ejecutivo, el Tribunal Disciplinario, el Consejo Consultivo, la Comisión Central de Auditoría Médica y la Comisión Electoral. En efecto, la Ley citada de 1975, en su artículo 10, señalaba que la Federación Médica Venezolana y los Colegios Médicos se regirían por los Reglamentos que dictará el Ejecutivo Federal por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y especificaba que la Federación mencionada constituye una Asociación de los Colegios de Médicos de la República (artículo 8, párrafo único). En consecuencia, el citado Estatuto de la Federación Médica Venezolana debe entenderse como una normativa interna de organización, dictado en razón de los fines que la Ley de Ejercicio de la Medicina de 1975, le atribuía en su artículo 9, de velar por la solidaridad gremial, por el decoro del ejercicio de la profesión médica, de establecer formas de protección y auxilio mutuo para los médicos y de servir de organismo consultivo. En virtud de esa naturaleza organizativa interna, los diferentes entes que integran la Federación Médica Venezolana, han venido acatando el referido Estatuto, y lo han integrado a la normativa que rige su actuación, constituyéndolo en el marco de referencia de su legalidad, y así lo considerará la Corte, siendo además que no ha sido cuestionada su legitimidad en el presente juicio. En todo caso, el origen del mismo y su característica de acto reflejo o interno de la Federación Médica Venezolana sí permite precisar, en cuanto a su obligatoriedad, que su alcance se limita a los órganos que integran la Federación, y no a otros organismos profesionales de los Colegios Médicos, que no forman parte de dicha Federación, y que legalmente disfrutaban de autonomía administrativa y normativa. Sin embargo, en la medida en que aquéllos hubieron incorporado a su régimen interno las normas del Estatuto de la Federación Médica Venezolana, o cualesquiera otros instrumentos de esta Federación, resultarán obligatorios, y ello, porque por su decisión propia lo integraron a su normativa interna, en uso de su autonomía de regular su organización y funcionamiento, y así se declara. Tal como sucede, por ejemplo con el artículo 9 de los Estatutos del Colegio de Médicos del Estado Zulia, que dispone que este Colegio se somete a los Estatutos, Reglamentos, Disposiciones y Acuerdos de la Federación Médica Venezolana; y que ratifica el artículo 10 de los Estatutos del referido Colegio.

Ahora bien, para la interpretación de las normas del referido Estatuto, debe tenerse presente la naturaleza interna del mismo, y que su aplicación a los organismos profesionales de los Colegios Médicos, que constituyen entes con autonomía, sólo resulta de su incorporación a la normativa interna de tales organismos, por su propia decisión, y de allí, que no puede darse a las normas de aquel Estatuto un alcance mayor, de forma tal que pudiera privar sobre la naturaleza autónoma que la misma Ley de Ejercicio de la Medicina otorga a los Colegios de Médicos de los Estados y a sus organismos profesionales. En efecto, dichos Colegios son creados por la misma Ley y no tienen un origen proveniente de un acto de organización interna como lo es el Estatuto de la Federación Médica Venezolana, que por más que haya emanado de la Asociación que los agrupa, sin embargo, no puede sobreponerse a las atribuciones que a tales Colegios otorgan la ley y sus propios actos internos, y entre ellos, el de adoptar como suyos las normas que rigen la Federación Médica Venezolana, o las que esta Federación como organismo consultivo de los Colegios Médicos haya producido, tales como "Los principios comunes para la elaboración de los estatutos y reglamentos de los colegios de médicos de la República", en materia

de elección de la Junta Directiva y Tribunal Disciplinario de los Colegios de Médicos de la República", en materia de elección de la Junta Directiva y Tribunal Disciplinario de los Colegios de Médicos y Fiscales.

Por ello, dentro del orden de ideas expuesto, encuentra esta Corte que los Colegios de Médicos de los Estados han decidido acoger como régimen electoral interno de cada Colegio el Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, aprobado por la XIII Reunión Extraordinaria de la Asamblea de dicha Federación, celebrada en Caracas los días 21 y 22 de febrero de 1975, que de conformidad con los artículos 25 y 26 de los Estatutos del Colegio de Médicos del Estado Zulia, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 100, párrafo único, de estos Estatutos, es el Reglamento Electoral que dicho Colegio ha decidido aplicar en los procesos eleccionarios de sus organismos profesionales. Por tanto, es a la luz de este Reglamento que esta Corte examinará la legitimidad de las decisiones impugnadas por los recurrentes, y por consiguiente concluirá acerca de si la Comisión Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana y el Consejo Nacional de esta Federación incurrieron o no en extralimitación de atribuciones, y así se declara.

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Comisión Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana no es competente para revocar, ratificar o modificar las decisiones de las Comisiones Electorales Regionales de los Colegios Médicos.

De todo lo hasta ahora expuesto, es posible deducir que en ninguna de las normas del Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, que es aplicable en los procesos eleccionarios de los Colegios Médicos, aparece competencia alguna de la Comisión Electoral Nacional de la mencionada Federación, para intervenir en los procesos eleccionarios de Juntas Directivas, Tribunales Disciplinarios y Fiscales de los Colegios Estadales, y mucho menos para anular tales procesos. En todo caso, como se trata de una hipótesis no prevista en dicho Reglamento, será la Junta Directiva o la Asamblea respectiva la que legítimamente puede tomar una decisión como la señalada, si ello fuere aún procedente, circunstancia sobre la cual no puede pronunciarse esta Corte, por ser una materia extraña al asunto debatido. En consecuencia, no encuentra la Corte en el Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, norma alguna que atribuya competencia a la Comisión Electoral Nacional de dicha Federación, para revocar las decisiones de las Comisiones Electorales Regionales, por las cuales se hubieran dado por inscritas planchas en los respectivos procesos, así como las relativas a las postulaciones de los miembros de las Juntas Directivas, Tribunales Disciplinarios, Fiscales y Delegados al Consejo Nacional o Asambleas de la Federación Médica Venezolana, y así se declara.

A pesar de que la Corte previamente estableció que revisaría la legitimidad de la actuación de la Comisión Electoral Nacional, a la luz del Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, puesto que es el realmente aplicable, por disponerlo así el Colegio de Médicos del Estado Zulia, al incorporarlo a sus propios Estatutos, en materia de elección de sus organismos profesionales; sin embargo, también examinará la competencia de la indicada Comisión Electoral Nacional, según lo que al respecto pauta el Estatuto que rige la Organización y el Funcionamiento de la Federación Médica Venezolana, aprobado en la XXVI Reunión Extraordinaria de fecha 4 de abril de 1975.

De conformidad con lo que también se expresó precedentemente, en virtud de su naturaleza interna, es decir, referida a los organismos que integran la Federación Médica Venezolana, al Estatuto de esta Federación no puede dársele un alcance mayor del que resulta de su propia materia regulada, o sea, la organización y funcionamiento de los entes que conforman la Federación Médica Venezolana, de forma tal que su interpretación no puede ser aquella que concluya en que debe privar sobre las normas de la Ley de Ejercicio de la Medicina, o sobre las que los propios Colegios, en razón de la autonomía que les da la misma Ley, hayan podido dictar dentro de su potestad normativa interna, y entre ellas, sus Estatutos y aquellas que incorporaron expresamente su régimen interno, como el Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, que ya fue analizado.

En este orden de ideas, no encuentra esta Corte que del texto del artículo 43 del Estatuto de la Federación Médica Venezolana, se desprenda una potestad revisora de los actos de las Comisiones Electorales Regionales de los Colegios de Médicos, por parte de la Comisión Electoral Nacional de la citada Federación, que le permita revocar, ratificar o modificar las decisiones que estas últimas dicten en materia de los procesos electorales que conforme a los Estatutos de los Colegios y al Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana, les toque organizar y presidir. En efecto, el artículo 43 citado, determina como competencia propia de la Comisión Electoral de la Federación Médica Venezolana, la gestión de los procedimientos relativos al proceso electoral para elegir el Comité Ejecutivo y Tribunal Disciplinario de la prenombrada Federación. Igualmente, estipula el citado artículo 43, que en cada Colegio Médico existirá una Comisión Electoral Regional, que dependerá únicamente de la Comisión Electoral Nacional, elegidos en la misma forma que los miembros de la Comisión citada en último término. Disposición que también se encuentra contenida en el artículo 5º del Reglamento Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana. Ahora bien, según se determinó con anterioridad, en la Ley de Ejercicio de la Medicina de 1975, la Federación Médica Venezolana se define como la asociación de los Colegios de Médicos de la República (artículo 8, párrafo único), y se deja su organización y funcionamiento a los reglamentos que debe dictar el Ejecutivo Nacional, los cuales, sin embargo, no llegaron a dictarse. Por ello, es en sus Estatutos donde se establecen como uno de los organismos que integran dicha Federación a la Comisión Electoral Nacional, con la circunstancia que ninguna norma de la Ley citada, y tampoco del Estatuto de esta Federación, establece una relación de subordinación jerárquica entre la Federación Médica Venezolana y los Colegios de Médicos estatales. Al contrario, el artículo 9º de la Ley de referencias, le otorga a tal Federación como atribución, la de servir de organismo consultivo; competencia que ratifica el artículo 1º de los Estatutos de la citada Federación. Por tanto, no siendo legalmente la Federación Médica Venezolana un organismo que mantenga una relación de jerarquía con los Colegios Médicos, mal podría alguno de sus órganos integrantes, tener el carácter de órgano revisor de las decisiones de los organismos profesionales de los Colegios de Médicos, que por la Ley de Ejercicio de la Medicina de 1975, son sólo asociados de aquella Federación y no subordinados, en cuanto a sus actos se refiere. De forma que la dependencia que de la Comisión Electoral Nacional tienen las Comisiones Electorales Regionales, y que aparece en el artículo 43 de los Estatutos de la Federación Médica Venezolana, y 5º del Reglamento Electoral de la misma Federación, aparte de que está limitada a la materia propia de la competencia de la referida Comisión Nacional, o sea, al proceso electoral para elegir el Comité Ejecutivo y el Tribunal Disciplinario de la Federación Médica Venezolana, como se deduce del mismo artículo 43 de los Estatutos de esta Federación y del artículo 1º de su Reglamento Electoral, no establece una relación jerárquica que otorgue a aquella Comisión la potestad revisora de los actos que las Comisiones Electorales Regionales realicen en ejercicio de sus competencias, hasta el punto de poder revocar, rati-

ficar o modificar tales decisiones, como si se tratara de un superior jerárquico, y así se declara.

En tal virtud, la dependencia a la cual se refieren los citados artículos 43 y 5º, sólo puede entenderse a los efectos limitados de la elección de los órganos de la Federación Médica Venezolana, y no de los respectivos Colegios de Médicos, y tampoco en el sentido de una potestad de revisión de los actos de las Comisiones Electorales Regionales, sino en cuanto a la organización del proceso electoral para el Comité Ejecutivo de la Federación Médica Venezolana y su Tribunal Disciplinario, y hasta la supervisión de dicho proceso, y también en cuanto al asesoramiento sobre la realización de tal proceso y de los problemas que pudieran surgir en el desarrollo del mismo; pero no como si se tratara de un jerarca administrativo, y así se declara.

A mayor abundamiento, el artículo 30 del Reglamento Electoral de la Federación Médica Venezolana parece ratificar que las relaciones entre los organismos que integran dicha Federación y los Colegios de Médicos, en cuanto al aspecto electoral, se limita a la elección de su Comité Ejecutivo y su Tribunal Disciplinario, cuando establece que lo no previsto en dicho Reglamento respecto a dicho proceso, corresponde decidirlo a la Comisión Electoral Nacional, de donde no se deduce su competencia para intervenir en los procesos eleccionarios de los Colegios de Médicos, y así se declara.

Tampoco encuentra la Corte norma alguna que dé competencia al Consejo Nacional de la Federación Médica Venezolana, para ratificar la decisión de la Comisión Electoral Nacional, y para fijar plazos a los Colegios de Médicos para realizar procesos electorales, y para nombrar Comisiones que hagan cumplir decisiones en el sentido indicado. Tal competencia no aparece de la Ley de Ejercicio de la Medicina, ni de los Estatutos de la Federación Médica Venezolana, y ni del Reglamento Electoral de esta Federación, ya que como se expresó, esa materia se atribuye a los Colegios Profesionales, y en concreto, en el caso del Colegio del Estado Zulia, medidas como las acordadas por el Consejo Nacional, sólo podían ser tomadas, si ello fuere aún procedente, por la respectiva Asamblea, cuestión sobre la cual la Corte no puede pronunciarse, y así se declara.

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las decisiones del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante como ente público no estatal están sujetas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Colegio de Oficiales de la Marina Mercante fue creado por el artículo 23 de la Ley de Títulos de la Marina Mercante, y se atribuyó al Ejecutivo Nacional, por intermedio del entonces Ministerio de Comunicaciones, potestad para reglamentar la organización y el funcionamiento de dicho Colegio, de acuerdo a la expresa facultad que se contempla en el artículo 25 *ejusdem*. Fue así como mediante Resolución Nº 9 de fecha 6 de agosto de 1966, aparecida en la Gaceta Oficial Nº 28.103 de 8 del mismo mes y año, el mencionado Despacho Ministerial dictó el Reglamento que rige el señalado establecimiento corporativo. Según este instrumento normativo, el Colegio de Oficiales de la Marina Mercante es un organismo de carácter profesional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos fines son: servir de guardián de la dignidad, derechos y fueros profesionales de sus miembros; fomentar el engrandecimiento y desarrollo de la marina mercante venezolana; auspiciar el progreso de las ciencias náuticas; promover y auspiciar fórmulas de previsión social en favor de sus

miembros; vigilar el ejercicio profesional, tanto en beneficio del interés público como de la institución misma; promover y estimular la solidaridad de sus integrantes en la realización de los objetivos que le son propios. Por tanto, por su origen, naturaleza jurídica y fines que se le atribuyeron, el citado organismo se inscribe dentro de los llamados entes públicos no estatales y, por tanto, también sujetos en cuanto a su actuación, al control de su legitimidad y legalidad por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, al tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, el citado establecimiento público corporativo se compone de un sustrato profesional, es decir, está integrado por los Capitanes de Altura, Maquinistas de Primera Clase, Primeros Pilotos, Maquinistas de Segunda Clase, Segundos Pilotos, Maquinistas de Tercera Clase, Administradores, Capitanes Costaneros, Patrones y Motoristas, así como por quienes posean licencia para ejercer a bordo de buques mercantes nacionales, cargos de oficial; los titulares de otras profesiones, cuando presten servicios a la marina mercante, y los extranjeros titulares de marina mercante que posean permiso para desempeñar cargos de oficiales en buques mercantes nacionales, conforme lo señalan los artículos 4º y 5º del Reglamento citado precedentemente. Para poder ejercer los cargos o funciones propias de la marina mercante los profesionales señalados deben inscribirse en el Colegio de referencias (artículos 6º y 7º). Esta inscripción, además de habilitar para el ejercicio profesional, acredita la condición de miembros de dicho Colegio (artículo 8º), y por tanto, éstos pueden disfrutar y ejercer los siguientes derechos: "Artículo 10. . . . (omissis): a) Elegir y ser elegidos para los cargos directivos del Colegio de acuerdo con las normas establecidas en este reglamento; b) Tener voz y voto en deliberaciones y decisiones según las normas establecidas en este reglamento; c) Que el Colegio los asista en la defensa de sus intereses profesionales, en los casos en que sea necesario; d) Que se les atienda debidamente en sus planteamientos, así como también cuando sometan a consideración del Colegio estudios y trabajos profesionales; e) Que se les informe periódicamente de las actividades del Colegio y, en especial, del movimiento financiero; y, f) El uso de las instalaciones y útiles del Colegio, de acuerdo con lo que al respecto establezca el reglamento interno". Las únicas limitaciones y restricciones para el ejercicio y disfrute de los derechos anteriores consisten en estar solventes en el pago de las cuotas (artículo 11), y la suspensión total o parcial de los derechos de elección y de ser elegidos, de aceptar y ser designados para las funciones y comisiones que les sean asignadas, y de usar las instalaciones del Colegio, y ello por causa de las sanciones disciplinarias de que pueden ser objeto los miembros por parte de la Junta Directiva (artículos 63 a 65).

3. Poder discrecional

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El Consejo Universitario no tiene poder discrecional para nombrar los Jefes de Cátedra: es libre de nombrar o no al postulado por el Consejo de Facultad respectivo, pero no puede sustituirlo.

El artículo 4º del Reglamento de Cátedra y Departamentos no establece la discrecionalidad equiparada a "soberanía" (en la forma expresada en el informe de la Oficina Central de Asesoría Jurídica de la Universidad Central de Venezuela) en la selección de los profesores a ser postulados como Jefes de Cátedra al Consejo Uni-

versitario. Por el contrario, la fórmula del artículo 4º sencillamente expresa que el competente para el nombramiento o la remoción de los Jefes de Cátedra es el Consejo Universitario, pero *a proposición* del Consejo de Facultad y la selección del profesor a postular por éste está reglada y no admite discrecionalidad alguna salvo la apreciación del Consejo de Facultad al *examinar* las credenciales y *evaluar* los trabajos y demás recaudos en base a los cuales (examen y evaluación) decidirá sobre el candidato que postulará para el cargo ante el Consejo Universitario. Resumiendo: sin examinar y evaluar no puede haber decisión del Consejo de Facultad y el Consejo Universitario es libre de nombrar o no al postulado, pero nunca sustituir tal postulación.

4. *Responsabilidad administrativa*

A. *Régimen*

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En lo referente a la responsabilidad extracontractual de la República, rigen los principios consagrados en el Código Civil.

A este respecto también es importante señalar que, en lo atinente a la responsabilidad extracontractual de la Nación, ante la ausencia de un régimen especial rigen los mismos principios de tal responsabilidad consagrados en el Código Civil, que tiene su fundamento en el dolo, la culpa, o en el riesgo objetivo, conforme se desprende de los artículos 1.185 y siguientes, y que tiene su fuente constitucional en el artículo 47 de la Constitución, y en su artículo 206 *eiusdem*.

B. *Falta del servicio*

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La República sólo responde por los daños y perjuicios que causen las autoridades legítimas en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas; y tal responsabilidad puede tener su origen en una falta del servicio, por la omisión o negligencia en el mantenimiento de los bienes públicos.

En las consideraciones precedentes se examinó el hecho que, según la actora, causó la muerte de su esposo, cual fue la caída de una valla de señalamiento vial sobre el vehículo de aquél, y se encontró comprobada tal afirmación por las pruebas analizadas con anterioridad; en consecuencia, queda por determinar los otros elementos de la responsabilidad civil, que hace procedente la aplicación del artículo 1.185 del Código Civil, a saber, el agente, su imputabilidad, el daño y el nexo causal entre el hecho ilícito y el daño causado, para así poder reconocer a la demandante la reparación reclamada.

Ahora bien, según el principio consagrado en el artículo 47 de la Constitución, la República sólo responde por los daños y perjuicios que causen las autoridades legítimas en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas, lo cual se encuentra ratificado más claramente en el artículo 206 *eiusdem*, en el cual se prevé la condena de

la Administración al pago de sumas de dinero y la reparación de daños y perjuicios. También, en principio, la responsabilidad de la Administración se condiciona a la existencia de una falta, y en ciertos casos, basta que exista un riesgo, aunque no haya falta. En el caso de autos, se trata del primer supuesto, ya que la responsabilidad extracontractual se pretende derivar de una falta de la Administración, cual es la omisión y negligencia en el mantenimiento de un señalamiento vial en una carretera pública.

De acuerdo con el mismo Texto Fundamental, es de la competencia del Poder Nacional, la ejecución de obras públicas de interés nacional, así como la apertura y conservación de las vías de comunicaciones nacionales, y todo lo relativo al transporte terrestre (artículo 136, ordinales 15, 20 y 21). Hoy día la actividad administrativa en materia de transporte está atribuida al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y comprende específicamente el planeamiento, los estudios, los proyectos, la construcción y el mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre, urbanas, interurbanas y rurales, así como sus áreas verdes (Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 33, encabezamiento y ordinal 19). Anteriormente, tal actividad administrativa se atribuía al Ministerio de Obras Públicas (Estatuto Orgánico de Ministerios, artículo 23).

Pues bien, la actividad administrativa del transporte tiene por objeto regular todo cuanto se refiera a las vías, así como determinar el uso de las mismas y su sentido de circulación, para garantizar precisamente a la colectividad de los peligros derivados de la utilización de los medios de transporte. Por tanto, la Administración y, en concreto, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, anteriormente el Ministerio de Obras Públicas, tienen como obligación y función mantener en condiciones adecuadas las vías de transporte terrestre, tanto para facilitar éste como para evitar daños a las terceras personas. Parte importante de ese mantenimiento lo constituye el señalamiento vial, puesto que a través de él la Administración determina la circulación y la utilización de las diferentes vías, de modo no sólo de orientar a los usuarios de las mismas, sino también para evitar que éstos se entorpezcan con sus vehículos, y de ese modo evitar que se causen daños a terceros. De manera pues, que el señalamiento vial es parte importante de la conservación y mantenimiento de las carreteras y demás vías de transporte, hasta el punto de que la falta de tal conservación puede causar daños a los usuarios de las vías, como tales usuarios, y también, como simples personas, si no se mantienen adecuadamente, de forma de evitar su caída sobre aquéllos y sus bienes o propiedades.

De los documentos analizados precedentemente, se constata que sobre el vehículo que conducía el esposo de la actora, cayó una valla de información vial que se desprendió del poste del cual pendía, al zafarse de su base. Igualmente, se constató por los Tribunales Penales que intervinieron en la averiguación de la muerte del esposo de la demandante, que los tornillos que sujetaban el referido poste a su base, estaban reventados y oxidados, en cada uno de los lados de dicha base. Igualmente, en la inspección ocular que practicó el Tribunal Primero de Instrucción de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, se determinó que tal valla mide tres metros con cuarenta y cinco centímetros de largo, por dos metros con dos centímetros de ancho, y que fue necesario emplear la fuerza de tres hombres para voltearla. Esa inspección, al igual que los otros documentos le merecen pleno valor probatorio a esta Corte, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1.357, 1.359, 1.384 y 1.430 del Código Civil, y así se declara.

Además, los testigos José Ramón Calil Caliendo, Francisco Merecuana, Ciro del Valle Tomassini y Manuel Figuera, cuyos testimonios consideró válidos esta Corte, por merecerle fe sus declaraciones, en razón de ser testigos presenciales y por la forma razonada, conteste y concordada con las otras pruebas documentales, declararon que antes del accidente la valla que cayó sobre el vehículo del ciudadano Freddy Luis

Cabello Sánchez, se encontraba en mal estado, pues se veía inclinada por estar cediendo la base que la sostenía al poste. Igualmente los testigos Francisco Merecuana, Ciro del Valle Tomassini y Manuel Figuera, aseveraron en sus declaraciones que siempre tuvieron temor de que dadas las condiciones en que se encontraba, la valla podía desprenderse, y ello en razón de que con frecuencia circulaban por esa misma vía, y que les consta por haberlo visto después del accidente, que los tornillos que sujetaban el poste de la valla a la base de concreto se encontraban oxidados y partidos. También señalaron los testigos citados últimamente, que antes del accidente notificaron a las autoridades del peaje y a las patrullas viales del mal estado en el cual se encontraba la valla de señalamiento vial antes mencionada.

De lo expuesto puede concluirse que en realidad la valla se desprendió al zafarse de su base, dado su mal estado, es decir, por su no conservación o mantenimiento, y que al caer sobre el vehículo que conducía el ciudadano Freddy Luis Cabello Sánchez, hundió el capot de éste, ocasionándole la muerte por fractura de cráneo. Tal falta es perfectamente atribuible al entonces Despacho ministerial encargado de la conservación de las vías de comunicación, es decir, de las carreteras, o sea, el Ministerio de Obras Públicas, y que tal falta constituyó la causa del daño: el fallecimiento del cónyuge de la actora. Al no identificarse el funcionario o funcionarios responsables, puede decirse que es el servicio o la función que dejó de mantener o conservar la vía donde ocurrió la caída de la valla que produjo la muerte del cónyuge de la demandante, y así se declara.

Ahora bien, la imputabilidad de la Administración resulta de que jurídicamente a uno de sus órganos le está atribuida la función de conservar y mantener las carreteras, y dentro de ellas, lo relativo al transporte terrestre, es decir, las señales de información vial, de forma tal que no causen daños a las terceras personas, y en ese sentido su falta aparece como la causa del daño, y así se declara.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Es procedente el "Reparo Fiscal" fundado en la verificación de los datos expresados en la declaración.

El caso sometido a la consideración de la Sala se refiere a la interpretación correcta o no del artículo 105 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 vigente para el ejercicio objeto del reparo, pues mientras la contribuyente sostiene que la sanción impuesta es improcedente porque el reparo formulado por la fiscalización tuvo como fundamento exclusivo los datos suministrados en la declaración y, por tanto, ella está incurso en la eximente de penalidad prevista en el ordinal 3º del mencionado artículo, la representación fiscal argumenta que en el caso *sub judice* no se concreta el presupuesto fáctico de la norma eximente, ya que "no se puede asimilar la verificación de los datos expresados en la declaración de la cual resulten reparos, a la eximente (*sic*) que hace inaplicable la multa cuando el fundamento exclusivo del reparo lo constituyen los datos suministrados en la declaración", además de que "los reparos se fundamentan en actas levantadas por la Administración, basados en errores de la contribuyente al tratar de deducir una partida que no constituyó un egreso en el ejercicio fiscal declarado y que no puede en consecuencia aceptarse".

La Sala observa:

Dispone el artículo 105, y particularmente su ordinal 3º de la Ley de Impuesto sobre la Renta, lo siguiente:

“Si de la verificación de los datos expresados en las declaraciones de rentas presentadas con anterioridad a la fecha de la iniciación de la intervención fiscal resultaren reparos, se impondrá al contribuyente una multa que podrá ser desde un décimo hasta el doble del impuesto que se liquide en virtud de dichos reparos.

Esta pena no se impondrá a las personas naturales cuando el impuesto liquidado conforme al reparo, no ascendiere de un cinco por ciento (5%) del impuesto obtenido tomando como base los datos declarados. Tampoco se aplicará esta pena en los siguientes casos: . . . 3º Cuando el reparo haya sido formulado con fundamento exclusivo en datos suministrados por el contribuyente en su declaración”.

Esta típica sanción de control fiscal ha estado condicionada desde la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1956, a que no concurren algunas eximentes de responsabilidad, contenidas en la propia normativa, que le resten todo vestigio y carácter de nocividad al hecho incriminado. De estas causales de impunidad, señaladas en el artículo 105 de la Ley de la materia, interesa para el presente caso, la del ordinal 3º de dicho artículo, pues de haberse dado el presupuesto de hecho allí contemplado, la consecuencia inmediata sería la no aplicación de la pena correspondiente.

En la aplicación de la norma penal citada, lo fundamental no es el desplazamiento del fiscal al domicilio del contribuyente, en visita para confrontar los datos suministrados en la declaración con los elementos probatorios *ad hoc* (especiales para cada caso particular), sino que de la investigación surjan hechos nuevos que revelen, sin lugar a duda, ocultamiento presunto de rentas o consista en el hallazgo de fuentes distintas extra-declaración.

Si los hechos que dan lugar a la determinación de la renta del contribuyente aparecen, global o pormenorizadamente, expuestos en la declaración, nos encontramos en presencia de una situación que no amerita mayor esfuerzo ni dificultad para el agente investigador, bastando el solo cumplimiento de su función indagatoria, para cerciorarse, con auxilio de los libros de contabilidad, registros y demás comprobantes, de los detalles de las operaciones señaladas por el contribuyente; pero el ejercicio de esa normal actividad no autoriza por sí sola que se sancione, sin mayor detenimiento de detalles, la presunta omisión u ocultamiento de rentas por parte del sujeto pasivo de la obligación tributaria. No se puede concebir lógicamente cómo podría verificarse la sinceridad y exactitud de los datos contenidos en la declaración, sin antes examinar y escudriñar los registros de contabilidad y establecer la correspondiente relación de los datos con los comprobantes originales que den fe de las diversas operaciones y de los respectivos asientos. La frase “con fundamento exclusivo en los datos suministrados por el contribuyente en su declaración”, usada en el numeral 3º del artículo 105 de la Ley de la materia de 1966, debe entenderse en el sentido de que, para que proceda la eximente, las modificaciones propuestas por el fiscal al cuadro del formulario de declaración, deben haberse engendrado como producto de la consideración de los datos tanto singulares como globales, suministrados por el contribuyente, bajo juramento en su declaración, y no de aquellos reparos que provengan de fuentes distintas, extrañas a ese documento, que revelen la configuración de omisiones involuntarias de rentas, de estimaciones de oficio o de ocultamientos premeditados.

En el caso de autos, según se desprende del examen del expediente y del estudio del acta fiscal respectiva, los reparos fueron hechos a renglones y cifras anotadas en el cuerpo mismo del formulario de declaración y sus anexos, de donde se colige que el funcionario fiscal tan sólo requirió hacer el examen y verificación de las partidas

de la declaración, sin que su trabajo comprendiese el hallazgo de fuentes distintas a la misma, sino que se limitó a reducir el sector de las deducciones anotadas.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Régimen jurídico*

CPCA

30-5-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

En los procedimientos administrativos celebrados ante la Dirección de Inquilinato, no se aplican las normas contenidas en los artículos 249 y 258 del Código de Procedimiento Civil, relativas a las excepciones dilatorias.

En tal sentido esta Corte observa, que efectivamente los ciudadanos Salvatore Petrosino Mastrangelo y Héctor Avellaneda Quintana al cumplirse el procedimiento administrativo correspondiente ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, opusieron diversas excepciones dilatorias. Consta igualmente que la Dirección de Inquilinato, mediante auto de fecha 21 de julio de 1981, les indicó a los arrendatarios que las excepciones opuestas por ellos serían decididas en la Resolución definitiva, por cuanto en el procedimiento cumplido ante ese organismo no hay lugar a la apertura de incidencias que se deban resolver previamente; criterio este ratificado por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato al expresar en el fallo recurrido, que en los procedimientos inquilinarios por razones de celeridad no procede la aplicación analógica de las normas supletorias del Código de Procedimiento Civil, sino que dada su naturaleza breve debe interpretarse que todas las cuestiones planteadas serán resueltas en la definitiva, para así evitar que los procedimientos se prolonguen en exceso.

Esta Corte comparte el criterio por el cual se establece que en los procedimientos administrativos celebrados ante la Dirección de Inquilinato, en todos los supuestos de omisión de las normas que específicamente los regulan, no se aplican analógicamente todas las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil; pero esta Corte llega y afirma tal conclusión, con fundamentos distintos a los indicados por el Tribunal *a quo*, los cuales se expresan a continuación:

En las oportunidades que la Dirección de Inquilinato conoce de los asuntos cuya competencia le atribuye la Ley de Regulación de Alquileres o el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, lo hace conforme el procedimiento establecido en la Sección IV del Capítulo IV del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, salvo otro especial señalado. Las normas allí contenidas regulan de manera especial el procedimiento inquilinario constitutivo, por cuanto tienen la finalidad de realizar las actuaciones necesarias para producir en definitiva un acto administrativo que va a crear situaciones jurídicas subjetivas en la relación locatoria que se dicta. El presente caso es un procedimiento administrativo autorizatorio que tiene por objeto superar obstáculos jurídicos impuestos al arrendador para que pueda lograr la desocupación del inmueble sometido a la relación inquilinaria.

Por otra parte, como característica fundamental del procedimiento administrativo debemos destacar que constituye una forma de actuación de la administración, sujeta

al principio de la legalidad al que debe en consecuencia someterse obligatoriamente; principio que se manifiesta en la adecuación del comportamiento de la administración a norma de derecho preexistente ya sea ésta emanada del poder legislativo o de la propia Administración, supuesto que obliga a la autoridad al cumplimiento de las formalidades del procedimiento. Pero además recordemos que también integran el principio de legalidad de los principios generales del Derecho Administrativo, entre ellos, resultan fundamentales en su cumplimiento aquellos que garantizan una eficaz actuación de la Administración, como es el que determina la actuación de oficio de la Administración, que habilita a la autoridad para obtener elementos de juicio que le permitan establecer su criterio y precisar los supuestos de hecho que condicionan su conducta futura; por lo cual, el procedimiento administrativo carece de ese estricto formalismo que informa a las actuaciones judiciales, condicionadas por un sistema dispositivo, donde el impulso o la omisión procesal precisan un determinado resultado; en tal sentido, es el contenido de los artículos 249 y 258 del Código de Procedimiento Civil que establece que una vez opuestas en sus oportunidades las excepciones dilatorias y las de inadmisibilidad el demandante deberá contestarlas; si adopta una conducta negativa, en el sentido de no comparecer o de comparecer en las oportunidades de Ley pero guardar silencio, tal conducta le acarrea que las mismas se consideren convenidas, produciendo consecuencias similares a la confesión ficta.

La anterior solución no es posible en el procedimiento administrativo, los intereses en conflicto, de los cuales destaca primordialmente el interés público tutelado por la Administración, no permite que el destino del mismo esté sujeto a las omisiones procesales de las partes. Además debemos reafirmar que la participación de la autoridad administrativa tiene un carácter inquisitivo y el procedimiento no detenta el rigorismo formal del procedimiento civil ordinario, donde la verdad procesal podría no ser apreciada ante el cumplimiento o la omisión de determinadas conductas de las partes.

Por lo cual concluimos afirmando, que si bien el principio de la economía procesal tiene relativa importancia para el establecimiento del criterio que sostiene la inaplicabilidad de las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil relativas a la apertura de incidencias al oponerse excepciones dilatorias y al convenimiento tácito en que incurre el actor excepcionado al no contradecir las excepciones opuestas; tal criterio tiene su fundamento en el principio de la actuación de oficio de la autoridad administrativa y el carácter inquisitivo de dicho procedimiento.

B. *Representación de la Administración*

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En los procedimientos administrativos de calificación de despido el funcionario que asuma la representación del patrono es competente para otorgar "Poder" a abogados, a fin de que éstos asuman la representación patronal en dicho procedimiento.

Según lo dispone el artículo 343 del Reglamento de la Ley del Trabajo, dentro de los tres días hábiles de haber recibido la solicitud de calificación de despido por parte del patrono, el Inspector del Trabajo citará al trabajador para el segundo día hábil siguiente a la notificación, a los fines de oír las razones que pueda aducir, y dejará constancia de ellas en acta. Igualmente, requerirá para el mismo acto la

presencia del patrono o su representante para proponer la conciliación, y si éste no compareciere se considerará el acto como desierto. Del texto indicado, se desprende que la comparecencia del patrono, en primer término, es obligatoria; en segundo término, que puede ser personal o a través de representante, y en tercer término, que la consecuencia de su falta de comparecencia es la paralización del procedimiento, al considerarse el acto de contestación desierto. Ahora bien, en el presente caso, a dicho acto comparecieron los abogados Isaura Suárez Araújo, Alfredo Espinoza y Vicente Ramón Padrón, y consignaron una carta poder que les fuera conferida por el patrono, y solicitaron se les devolviera el original una vez que se hubiera dejado copia certificada en el expediente, lo cual fue acordado por el Inspector del Trabajo, agregando en la misma oportunidad, 17 de mayo de 1982, copia certificada de la carta poder referida y devolviendo el original, conforme se le solicitó. Por tanto, debe analizarse si en el acto de contestación del procedimiento administrativo de calificación de despido derivada de la inamovilidad por fuero sindical, existió o no la falta de comparecencia del patrono al acto de contestación, y si el Inspector del Trabajo debió declarar desierto el acto.

Al respecto, la Corte encuentra que la carta poder que presentaron los abogados que adujeron actuar en nombre y representación del patrono, fue otorgado por el doctor Germán Briceño, en su carácter de Director Subregional de Salud del Estado Trujillo, dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social al cual prestaba servicios el dirigente sindical, cuya calificación de despido fue solicitada por la referida Dirección Subregional, por intermedio de su Administrador de Personal. Pues bien, el conferente de la referida carta poder, al tenor de lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo, es representante del patrono, es decir, la Administración Pública Nacional (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social), en razón de que su cargo de Director Subregional le permite actuar en nombre y por cuenta de aquélla, porque ejerce funciones directivas y administrativas, y en consecuencia, puede obligarla como patrono frente a sus trabajadores para todos los fines derivados de la relación de trabajo. La condición de representante del patrono del Director Subregional otorgaba a este funcionario capacidad para otorgar poder a profesionales del derecho, para que asumieran su representación patronal en el procedimiento de calificación de despido, lo cual no fue impugnado por la parte laboral. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.172 del Código Civil, bien podía el citado Director Subregional conferir un poder como el expresado, dado que era capaz de representar al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, al tenor del mencionado artículo 12 del Reglamento de la Ley del Trabajo, y así se declara.

C. *Recusación del funcionario*

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La recusación como recurso resulta improcedente en los procedimientos administrativos.

Denunció igualmente el recurrente como vicio de ilegalidad del acto cuya nulidad pretende, el hecho de que habiendo sido recusado el Inspector del Trabajo, en base a la causal 15 del artículo 105 del Código de Procedimiento Civil, sin embargo, el referido funcionario desestimó la recusación y no abrió el procedimiento respectivo contemplado en los artículos 115, 116, 117 y 118 *ejusdem*, alegando que no se trataba de un funcionario judicial, sino de un funcionario administrativo.

Al respecto la Corte estima:

Conforme lo señala el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los funcionarios tienen la obligación de inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les está atribuida, por los siguientes motivos: 1º) Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren interés en el procedimiento; 2º) Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento; 3º) Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieran prejuzgar ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración; y 4º) Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto. En estos casos, es el funcionario inhibido quien inicia el trámite de la inhibición, planteándola en escrito razonado y remitiendo sin retardo el expediente al superior jerárquico, quien deberá decidir, conforme se desprende del artículo 38 *ejusdem*, sin perjuicio de que la inhibición del inferior pueda ser ordenada de oficio por el funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse el asunto, según lo prevé el artículo 39 de la Ley citada. No existe pues, en el procedimiento administrativo, el recurso de recusación propio de los procedimientos judiciales, en razón de que rigiéndose el primero de los procedimientos por los principios de economía, y de celeridad, porque así lo determina el artículo 30 *ejusdem*, no es posible que a través de dicho recurso y su posterior trámite, los particulares puedan introducir dilaciones innecesarias y retardos. Por ello, la existencia en los funcionarios de algunos de los motivos de inhibición de los contemplados en el artículo 36 ya indicado, no otorga un verdadero derecho de los interesados a recusar a los funcionarios, sino que suponen para éstos la obligación de inhibirse. Y la manera en que los particulares hagan cumplir tal obligación a los funcionarios, no puede ser otra que la del reclamo previsto en el artículo 3º *ejusdem*, con el objeto de hacer efectiva la responsabilidad del funcionario que debió inhibirse y no lo hizo, por el incumplimiento de su obligación de seguir tal procedimiento; lo cual confirma el artículo 100 de la Ley citada. En consecuencia, la recusación como recurso resulta improcedente en los procedimientos administrativos, y por ello no existió ilegalidad en el procedimiento de calificación de despido por parte del Inspector del Trabajo, al considerar que la recusación era improcedente por resultar sólo aplicable a los funcionarios judiciales y no a los funcionarios administrativos, y así se declara.

2. *Los actos administrativos*

A. *Caracterización*

CPCA

25-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Las decisiones de las Comisiones Tripartitas no constituyen sentencias sino actos administrativos.

Los actos de las Comisiones Tripartitas no constituyen sentencias ni en su aspecto intrínseco o formal, sino actos administrativos, ya que en estas decisiones no se administra justicia en los términos y condiciones exigidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Son resoluciones sometidas a las formalidades de los actos adminis-

trativos. Siguiendo este criterio jurisprudencial, la Corte estima que no es posible exigir al órgano decisorio administrativo que quede limitado en su poder de sustanciar y de resolver una controversia por el principio dispositivo del proceso común, porque aquél está dotado de facultades inquisitivas y por ello le está permitido actuar muchas veces de oficio para determinar los presupuestos de hecho del acto.

Por lo expuesto, considera esta Corte que la Resolución impugnada no ha violado los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil, porque tales disposiciones no son aplicables de manera absoluta a las resoluciones administrativas, y así se declara.

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otra parte, cree conveniente recordar la Corte que, en cuanto a la naturaleza de los organismos profesionales, su jurisprudencia, al igual de la de nuestro máximo Tribunal, ha sido la de considerarlos, por su creación, por los fines que cumplen y por los actos obligatorios que pueden dictar, como de naturaleza pública administrativa, y a sus decisiones como actos administrativos, de modo que en cuanto a su legitimidad están también sometidos al control de esta Corte, por razones de ilegalidad, de conformidad con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

B. Requisitos de validez

a. Requisitos de fondo: la base legal

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La exigencia de la expresión de los fundamentos del acto administrativo tiene por objeto indicar su base legal, es decir, la norma jurídica que permita la actuación del órgano administrativo que produjo la decisión, lo cual resulta esencial para determinar la competencia de dicho órgano, y por ello constituye uno de los requisitos de la validez de los actos administrativos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 9º y 5º, ordinal 18º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual contiene principios generales aplicables a los actos administrativos, y por tanto, también a aquellos actos de esta naturaleza que emitan los organismos profesionales. Por otra parte, la ausencia de base legal puede ocurrir cuando el órgano que emite el acto interpreta erradamente determinada norma jurídica, es decir, la aplica mal, o cuando simplemente no existe ninguna norma que lo faculte a actuar.

b. Motivación

CSJ-SPA (83)

5-5-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

No obstante lo expuesto, considera la Corte que la expresión, en los motivos de la Resolución impugnada, de una interpretación contraria a la que se sostiene en el presente fallo, no puede equipararse, como lo afirma el apoderado de la recurrente,

a una ausencia de motivación. Si bien, es cierto que la inmotivación insuficiente y la ausencia de motivación, así como el falso supuesto de hecho, vicios todos que afectan al elemento causa del acto administrativo, se equiparan en cuanto a la sanción genérica que el vicio recibe (anulación), no es menos cierto que la gravedad de éste, máximo en la carencia absoluta o en la falsa motivación de hecho, podría agravar también dicha sanción haciéndola pasar de la nulidad relativa a la absoluta. De ahí la importancia de la distinción.

CSJ-SPA (95)

19-5-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La jurisprudencia de esta Sala desde hace muchos años ha afirmado que la motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener, dentro del texto que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda, de manera discriminada extensa; pues una resolución puede considerarse motivada cuando ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras concretas y cuando éstos consten de manera explícita en el expediente.

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los actos sancionatorios exigen estrictamente la motivación, como requisito sine qua non para su validez.

La Resolución 671 del 26 de febrero de 1979 es ratificada por la Resolución que emana el 15 de febrero de 1980 de la Comisión Metropolitana de Urbanismo e impone al recurrente *las sanciones de paralización total, multa y demolición parcial de la obra*.

Ahora bien, los elementos *formales* del acto administrativo aparecen referidos, por una parte, al modo como se *expresa* o pone de manifiesto la declaración de voluntad en que el mismo consiste; y por la otra, *al proceso de formación* de dicha voluntad que se concreta en el procedimiento administrativo.

La manifestación de voluntad que concreta el acto administrativo requiere, entre otros requisitos, el de la "motivación", esto es, la exposición de motivos que llevan al órgano administrativo a dictar el acto y que siempre, en nuestro sistema, ha sido considerado como elemento primordial para la validez del mismo y ha fundado indudablemente su expresa inclusión en los artículos 9 y 18 de la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de manera que antes de ésta la motivación podía hacerse bien en el momento de expresión del acto, bien en el proceso de formación del mismo. De allí que las circunstancias de hecho y de derecho que justificaban la emisión del acto podían constar en el expediente administrativo levantado al efecto (motivación intrínseca). Hoy día, a raíz de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la motivación *debe* hacerse o integrarse en la declaratoria de voluntad que lo constituye, so pena de anulación.

Entre los actos que exigen estrictamente la motivación, como requisito *sine qua non* para su validez, se encuentran los *actos sancionatorios* que, además de la actuación del administrado, requieren para ser dictados el cumplimiento estricto del procedimiento que la norma legal fija para su emanación. El ejercicio de la potestad sancionadora o correctora de la administración se mueve en el ámbito de la potestad

punitiva del Estado, cuyo ejercicio, sea cual sea la jurisdicción en que se produzca, está sujeto a principios cuyo respeto legitima la imposición de sanciones y son garantía del interés público y de los ciudadanos. De allí que el acto sancionatorio debe ir precedido de un procedimiento administrativo (la mayoría de las veces regulado por norma legal), *cuya finalidad esencial es el logro del esclarecimiento y comprobación de los hechos para, luego, definir la responsabilidad del administrado que lo hace susceptible de sanción.*

Esta finalidad impone que el administrado ejerza a plenitud el derecho de defensa *que es de naturaleza constitucional en nuestro sistema.*

CSJ-SPA (132)

28-6-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La motivación del acto administrativo es un requisito esencial, más aún cuando se trata de decisiones que lesionan derechos de los administrados.

La Corte considera necesario examinar, en primer término, el alegato del recurrente sobre la falta de motivación del acto administrativo impugnado.

Al respecto la Sala observa:

La motivación del acto administrativo es un requisito esencial, más aún cuando se trata de decisiones que lesionan derechos de los administrados.

Es jurisprudencia pacífica y constante de la Corte que la motivación consiste en la expresión de las circunstancias de hecho y de derecho (antecedentes) que justifican la emisión del acto. La motivación configura la causa y pone de manifiesto la juridicidad del mismo, acreditando que concurren las circunstancias de hecho y de derecho que justifican su emisión.

Pasa, pues, la Corte a examinar si el acto administrativo impugnado contiene o no los motivos de hecho y de derecho en que se le fundamenta.

La Resolución impugnada está plasmada en un formato en el cual la Junta de Apelaciones resuelve fijar la patente Nº 900353 correspondiente a la sociedad mercantil Distribuidora Films Euroamérica, S.A., en Bs. 11.319,28, discriminada en la forma que allí se determina, sin explicar razonadamente los motivos o causas por las cuales fija esa cantidad; sin entrar a considerar las razones o fundamentos que dieron lugar a la apelación interpuesta, y sin acompañarlo con oficio alguno que indicara alguna idea de por qué se enviaba dicho formato, con lo cual resulta evidente que la Resolución impugnada adolece del vicio de ausencia de motivación y así se declara.

c. Requisitos formales: la firma

CSJ-SPA (100)

19-5-83

Presidente Ponente: René De Sola

Para dar cumplimiento al requisito indispensable de validez del acto administrativo referente a que el mismo se encuentre debidamente firmado por su autor, basta con que dicha firma sea estampada en el documento original contentivo del acto.

Ha alegado la recurrente que la Resolución impugnada está viciada de nulidad porque carece de la firma del funcionario que la dictó, y, en apoyo de este argumento, presentó el original del oficio que le fue dirigido el 31 de julio de 1981 por el Director General Sectorial de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en que se le participa la suspensión del programa "Hola Juventud", correspondiente al día 6 de agosto del mismo año y se le acompaña una copia fotostática de la Resolución N° 141 de dicho Ministerio, donde se dispone la referida sanción.

La Sala observa:

Es indiscutible que para la validez de todo acto administrativo es requisito indispensable que el mismo se encuentre debidamente firmado por su autor. Pero es asimismo cierto que para que dicho requisito quede cumplido, basta que la firma del autor haya sido estampada en el documento original contentivo del acto.

Por consiguiente, quien alegue la nulidad de un acto administrativo por falta de este requisito esencial, está obligado a demostrar la inexistencia de la firma en el texto original del acto administrativo cuestionado.

En el caso de autos, no sólo no se ha hecho tal demostración, sino que el propio recurrente al producir la copia fotostática de la referida Resolución como fundamento documental del recurso intentado, le está otorgando fe a la misma en cuanto a la veracidad de todos los elementos de hecho que visualmente se derivan de la misma, y, entre ellos, a la firma que aparece en dicha copia, la que se supone debe corresponder a la que ha debido ser estampada en el documento original de la cual es reflejo.

Por tanto, considera la Corte que no es procedente el alegato de invalidez del acto administrativo impugnado por carencia de firma, y así se declara.

C. Efectos

a. Inicio de los efectos: notificación

CSJ-SPA (100)

19-5-83

Presidente Ponente: René De Sola

No es requisito fundamental para la notificación del acto administrativo, que la misma se haga precisamente a la persona del destinatario o de un representante legal suyo.

Seguidamente la recurrente manifestó que la notificación de la referida Resolución no fue válidamente practicada por haber sido dirigida al Gerente General de C.A. Radio Caracas, cargo este que no existe dentro de la administración de dicha empresa, y para probar esta última afirmación ha presentado el Documento Constitutivo - Estatutos Sociales de la nombrada empresa.

La Sala observa:

La finalidad de toda notificación no es otra que la de llevar a conocimiento de su destinatario la existencia del acto administrativo. Para que se cumpla dicha finalidad, no es requisito fundamental que la notificación se haga precisamente a la persona del destinatario o de un representante legal suyo. De acuerdo con principios generales que rigen en derecho privado y que son de posible traslado al derecho público, se presume que un acto es conocido cuando el mensaje correspondiente llega a la dirección del destinatario, a menos que éste pruebe haberse hallado, sin su culpa, en la imposibilidad de conocerlo.

En el caso concreto la referida presunción legal se encuentra reforzada por la realidad de los hechos, desde el momento que si la recurrente no hubiera tenido conocimiento oportuno de la existencia del referido acto administrativo, se hubiera encontrado en la imposibilidad de ejercer la presente acción, y al ejercer ésta, como efectivamente la ejerció, cualquier vicio por defectuosa notificación debe considerarse convalidado por su propia voluntad.

En tal virtud, se declara igualmente improcedente la denuncia de nulidad del acto por falta de oportuna notificación a su destinatario.

b. *Presunción de legitimidad*

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La presunción de legitimidad del acto administrativo debe ser destruida por el recurrente.

El apelante puntualiza las impugnaciones que hace en la siguiente forma:

"a) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es competente para conocer en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento (artículo 67, ordinal 1º del Reglamento mencionado). b) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato debe aplicar en tal procedimiento las normas del Código de Procedimiento Civil en todo lo no previsto en el mencionado Reglamento (artículo 81 del Reglamento). c) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como norma especial a aplicar en el artículo 76 del Reglamento y cuya especialidad consiste en admitir y evacuar las pruebas que las partes estimen convenientes; y d) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en el procedimiento de la Segunda Instancia, recibe el caso con el efecto esencial e inmanente, denominado efecto "devolutivo".

Estima al efecto el apelante que "el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en el presente caso, considera —según lo antes transcrito— que a la parte apelante de una decisión le corresponde llevar a la alzada elementos que desvirtúen la decisión apelada. Con ello desconoce totalmente el instituto de la apelación con su efecto devolutivo, según el cual el Tribunal de la alzada reasume íntegramente la jurisdicción del caso apelado y debe revisarlo en su totalidad, valorando nuevamente las pruebas promovidas y evacuadas en la primera instancia, sin perjuicio de considerar también las promovidas y evacuadas en la propia alzada. Es decir, que el caso *sub judice* debió dicho Tribunal de Apelaciones entrar a conocer las pruebas promovidas y evacuadas por las partes en la primera instancia y pronunciarse sobre las mismas así como sobre los documentos y escritos producidos oportunamente en la alzada. Al no hacerlo así el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato violó los artículos 67, ordinal 1º, y el 81 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas en relación con el artículo 178 del Código de Procedimiento Civil. Violó igualmente por errónea interpretación el artículo 76 del Reglamento citado, del cual se desprende con meridiana claridad que abierto el juicio a pruebas en la alzada, las partes pueden promover y evacuar las que estimen convenientes y nunca, como lo interpreta la decisión accionada, que corresponde a la parte apelante traer a los autos elementos suficientes para desvirtuar los fundamentos de la decisión apelada. Así pedimos se declare.

Observa al efecto esta Corte que el procedimiento ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato presenta una complejidad conceptual de tal naturaleza que sobre su calificación, naturaleza y alcance se ha debatido arduamente y se han mantenido

posiciones, incluso en la esfera jurisdiccional, de la más variada índole. El núcleo de problema se encuentra en el hecho de que en sede administrativa, en un caso como el presente, a la Administración le toca dilucidar un conflicto de intereses entre partes, por lo cual su decisión tiene un carácter sustancialmente jurisdiccional. A este tipo de procedimientos administrativos contradictorios se les da el nombre de "decisiones" para indicar que su carácter más que de providencia administrativa funge de solución de una controversia entre partes. Ahora bien, al ser dictado el acto que decide tal controversia el mismo está dotado de la presunción de legitimidad que todo acto administrativo posee por haber sido dictado por una legítima autoridad, en ejercicio de su competencia y sobre materia que forma parte de su ámbito, mediante el procedimiento que la ley exige. Es por lo anterior que aplicando los principios lógicos que de tal situación se deducen, el impugnante del acto debe destruir esa presunción de legitimidad para demostrar que el acto estuvo viciado y es por ello que es fundamentalmente sobre el mismo sobre quien recae la carga de poner en evidencia los vicios de la decisión. En el presente caso el juez que dicta el fallo impugnado no desconoce, como lo indica el apelante, el alcance de una apelación, ni la esfera de competencias que con ella adquiere y que se manifiestan en el efecto devolutivo al cual alude, sino que indica que los vicios denunciados en el acto no fueron demostrados por quien debía hacerlo. En efecto, no era el propietario, satisfecho de la decisión, quien tenía que demostrar la legitimidad de la misma que estaba protegida por la presunción de legitimidad antes mencionada, sino que los vicios que se imputan al acto habían de ser aportados por el que los oponía. Es a tal circunstancia a lo que alude el juez del fallo impugnado y la misma no es contraria a derecho ni viola el articulado que se indica en el epígrafe, por todo lo cual se desestima el motivo de impugnación y así se declara.

CPCA**7-6-83**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, al respecto esta Corte observa que el documento indicado es, como se aprecia de su transcripción, una simple comunicación que la Administración hace al querellante, afectado por una medida de reducción de personal, de que se realizaron los trámites reubicatorios y que los mismos resultaron nugatorios, sin "demostrar" la realización de tales trámites. La presunción de legitimidad que tienen los actos administrativos opera, por una parte sólo en relación con el proveimiento firme y definitivo, lo cual no es el caso del texto citado que está constituido por una simple comunicación y, por otra, no puede extenderse a todas las afirmaciones que la Administración hiciere, ya que las mismas han de tener como sustento el expediente administrativo del cual derivan. En el presente caso no puede valer el sustituto del Procurador General de la República de un presunto valor literal de una declaración que no está avalada por ningún elemento de juicio. De allí que el Tribunal de la Carrera Administrativa no incurrió en vicio alguno al desestimar como prueba algo que carecía de todo valor al respecto, así como al no atribuírselo, tal como lo pretende el apelante. Por las razones precedentes se desestima el alegato del apelante y así se declara.

CPCA**16-6-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Se hace igualmente necesario señalar que todo acto administrativo contiene la apariencia formal de plena validez y eficacia; en consecuencia, está revestido de una presunción de legitimidad, presunción que admite prueba en contrario, por lo cual quien pretenda obtener en esta jurisdicción contencioso-administrativa una declaratoria de nulidad, le corresponde probar suficientemente la existencia de los vicios en que funda su acción.

D. *Vicios*a. *Vicios de fondo*a'. *Causales***CPCA****12-5-83**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos entró en vigencia a partir de enero de 1982, los principios que ella desarrolla han integrado siempre el ordenamiento jurídico administrativo de manera que los requisitos que integran el acto administrativo y la invalidez que afecta a éste por carecer de uno de ellos, configuran bases fundamentales del Ordenamiento Administrativo que han desarrollado tanto la doctrina como la jurisprudencia administrativa. La exigencia de los elementos sustanciales y de forma del acto administrativo a partir de la Ley Orgánica es más precisa, pero no quiere decir que la ausencia de dicho texto impidiera comprobarlos y, de no existir ellos o ser irregulares, producir la declaratoria de nulidad o anulación de determinado acto, bien en vía administrativa, bien en vía jurisdiccional.

b'. *Incompetencia***CPCA****16-6-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La falta de competencia del funcionario (por grado jerárquico del funcionario, en razón de la materia, del territorio o del tiempo) que dicte un acto administrativo ocasiona un vicio de ilegalidad.

En tal sentido esta Corte observa que la incompetencia es un vicio de ilegalidad que afecta los requisitos de forma de los actos administrativos, por el cual un funcionario dicta un acto administrativo careciendo de la atribución expresa para tal fin. Incompetencia que puede ser por el grado jerárquico del funcionario, en razón de la materia, del territorio o del tiempo. En el presente caso, el acto administrativo impugnado fue dictado por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Aragua, Carabobo, Guárico y Cojedes, que actuó como Alzada administrativa de la Comisión Tripartita de Primera Instancia del Trabajo en el Estado Aragua, al

conocer de una apelación interpuesta contra una decisión dictada por este órgano en un procedimiento de calificación de despidos. En tal sentido esta Corte observa que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, órgano que dictó la providencia administrativa impugnada es competente en razón de su grado jerárquico, la materia, el territorio y el tiempo. Por lo cual debemos interpretar que los recurrentes incurrieron en error al calificar el vicio alegado; en efecto, el supuesto señalado como vicio, no está referido a una incompetencia específica del sujeto que dictó la providencia, sino más bien al proceso de formación de la voluntad del órgano administrativo, que en el presente caso es un cuerpo colegiado y, como tal, requiere cumplir determinados requisitos para la validez de sus manifestaciones de voluntad; y tal denuncia más que a la incompetencia (requisitos formales del acto administrativo) está referida a los vicios que afectan los requisitos de forma.

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para que la usurpación de funciones constituya un vicio de inconstitucionalidad es necesario que la función usurpada tenga a su vez un rango constitucional.

Igualmente denuncian los recurrentes la falta de cualidad como miembro de la Comisión Tripartita del ciudadano Américo Cepeda, la existencia del vicio de inconstitucionalidad en la Resolución impugnada; ante tal denuncia observa esta Corte que, para que la misma prospere, se requiere que la inconstitucionalidad alegada constituya una violación directa del texto constitucional en su aplicación inmediata.

Ahora bien, las recurrentes fundamentan el vicio de inconstitucionalidad en el supuesto de usurpación de funciones, pero es necesario para que la usurpación constituya un vicio de inconstitucionalidad, que la función usurpada tenga a su vez un rango constitucional, que no es el caso de autos.

En efecto, la creación, integración y organización de las Comisiones Tripartitas, se encuentran establecidas en la Ley contra Despidos Injustificados y su Reglamento, norma que como es obvio tiene rango legal; por lo cual, no puede invocarse como sustento del vicio de inconstitucionalidad planteado la violación del artículo 119 de la Constitución, que establece que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos, en consecuencia, son nulos; pero para configurar tal vicio, se requiere que la autoridad usurpada tenga igualmente rango constitucional; de no ser así, el vicio es de ilegalidad. En consecuencia, esta Corte declara que el supuesto vicio contenido en el acto administrativo impugnado no es de inconstitucionalidad sino de ilegalidad como fue resuelto anteriormente.

c'. Vicios en la formación de la voluntad

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La falta de uno de los organismos administrativos que intervienen conjuntamente en la emisión de los actos administrativos complejos vicia el acto, haciéndolo ineficaz.

La Corte en varias decisiones ha señalado la relevancia del vicio formal del acto administrativo, precisando que éste aparece cuando el ordenamiento jurídico en vigencia exige o no determinada "forma" *como necesaria*, bien para expresar la voluntad administrativa, bien en la formación o elaboración de la misma. El concepto adquiere real importancia a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que señala una "forma" de emanar el acto administrativo (artículos 9 y 18) y unas fases obligatorias en su proceso de emanación (artículos 48 y siguientes).

En tal virtud, a raíz de la promulgación de dicho texto normativo, de no respetarse la forma de expresión de la manifestación de voluntad y las fases procedimentales en ella previstas, el acto estará viciado y será pasible de anulación. Lógicamente deberá analizarse en cada caso la "esencialidad" de la formalidad incumplida para arribar a la declaración de nulidad de la misma, pues de no envolver tal calificativo, su inobservancia puede no viciar el acto.

Entre los elementos formales de la expresión del acto administrativo aparece el de la motivación; esto es, la constancia de los motivos de hecho y de derecho que llevaron a la Administración a adoptar la decisión, los cuales deben constar en el acto mismo (artículos 9 y 18, numeral 5º). Con anterioridad a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la motivación podía estar contenida en el expediente que basaba la decisión administrativa; de allí que, en el caso de autos, resulta necesario establecer si existe o no la incongruencia que señala el fallo recurrido y las consecuencias de la existencia de tal irregularidad en la emanación del acto.

Se observa a tales efectos que a esta alzada fueron traídos al expediente algunos documentos que prueban los trámites cumplidos por el Despacho de Hacienda para aplicar una medida de reducción de personal, particularmente en varias dependencias de la Dirección de Aduanas.

No obstante lo anterior, en el procedimiento llevado a cabo por el Despacho se observa el incumplimiento de un trámite esencial por parte de la Administración (al menos no comprobado por ella) como es el de la aprobación del Consejo de Ministros que exige expresamente la Ley y que desarrolla el artículo 16 del Reglamento respectivo.

Siendo el acto de reducción de personal un acto administrativo complejo, pues se emite con la intervención concurrente de varios órganos administrativos (Ministerio y Consejo de Ministros), cuyas voluntades se funden en una sola y persiguen un fin único, resulta que al no constar una de ellas, el acto estará viciado y carecerá de toda eficacia, como ocurre en el caso que se examina.

Por otra parte, quiere observar este Tribunal que en reiteradas ocasiones la Administración utiliza la posibilidad que le ofrece el artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para *remediar la negligente actuación de que hace gala ante el Tribunal de Primera Instancia*, en directa lesión de los derechos del interesado y en desmedro de una correcta y eficaz administración de justicia.

Si bien tal actuación sólo originaba hasta ahora las consecuencias que prevé el artículo 6 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, desde abril de 1983, puede configurar un supuesto de responsabilidad sujeto a las previsiones de la nueva Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (artículos 32, 34, 40, numerales 8º, 42, 51, numeral 2º) que debe ser tomado en cuenta por quienes fungen de representantes de la República.

d'. *Falso supuesto*

CSJ-SPA (119)

6-6-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

De lo anteriormente señalado se evidencia que, efectivamente, la resolución impugnada da por probados hechos que no aparecen en autos, ya que al rechazar la empresa demandada la condición de trabajador del ciudadano Leoncio Bustillos en el acto de contestación a la demanda, y habiendo expuesto en ese acto lo siguiente: "Para el caso negado de que dichas excepciones sean declaradas sin lugar, mi representada, a todo evento y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados, rechaza y contradice en la mejor forma de Ley y en todos y cada uno de sus términos la solicitud-reclamación planteada por Leoncio Bustillos", la carga de la prueba correspondía al trabajador y éste no aportó prueba alguna y, por otra parte, conviene señalar que dicha resolución incurre en un error de interpretación del derecho al considerar como documento privado las inspecciones oculares evacuadas en el presente juicio. Por lo anteriormente expuesto, la Sala confirma el criterio emitido por el Ministerio Público en su dictamen donde expresa:

"La decisión impugnada, al dar por probados hechos cuya prueba no aparece en autos, está violando el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, al caer en el falso supuesto de que nos habla el ordinal 3º del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil..." "El haber incurrido en este falso supuesto, al haber violado las aludidas disposiciones, la Decisión Impugnada es nula".

CPCA

15-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Igualmente denunció la apelante que la recurrida incurrió en falso supuesto, entendiéndolo como tal el error que incurre el juez al desfigurar el contenido de las actas del proceso, capaz de producirle una desviación en la recta percepción e interpretación de las mismas; constituye, como bien lo señaló Goldschmidt, "una falta de observación, un error ontológico".

e'. *Desviación de poder*

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para que se cumpla el vicio de desviación de poder es necesario la "prueba" de la intención del funcionario o del órgano que dictó el acto de obtener un fin diferente al asignado en la Ley.

La desviación de poder o vicio en la finalidad de los actos administrativos, supone la prueba de la intención del funcionario o del órgano que dictó el acto de obtener un fin diferente al asignado en la Ley. Es decir, aparte de que no es posible presumirlo es necesario, la prueba de tal intención desviacionista en la conducta del órgano y, además, que este vicio existe cuando se trata de funcionarios que sí tienen competencia para actuar, pero que lo hacen intencionadamente para un fin distinto al per-

mitido. Es decir, que un funcionario incompetente mal puede incurrir en desviación de poder, precisamente porque no tiene tal poder. Por ello, en el caso de autos, por haberse concluido en que la Comisión Electoral Nacional carecía de competencia para dictar la decisión que anuló las elecciones del Colegio del Estado Zulia, y en que el Consejo Nacional de la Federación Médica Venezolana tampoco tenía competencia para desconocer los delegados electos por la Comisión Electoral Regional y para ratificar la anulación del referido proceso electoral y nombrar una Comisión para obligar al Colegio de Médicos citado a realizar una nueva elección, mal podían incurrir en desviación de poder, y así se declara.

b. *Vicios de forma: falta de motivación*

CPCA

15-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

El hecho de que en la parte dispositiva de la sentencia no aparezca la indicación expresa del precepto legal que rige su contenido, no implica falta de motivación.

El apelante alegó que la recurrida carece de motivación, por cuanto no fundamentó su decisión en el principio legal que lo ampara, ni tampoco señala la acción que se ejerció en el presente caso. Ante tal afirmación esta Corte estima que los juzgadores de Primera Instancia sí establecieron los fundamentos que apoyan su decisión, por cuanto contiene suficientes y ciertos razonamientos en torno al recurso intentado y las defensas opuestas. Igualmente estableció con precisión el recurso intentado por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Por otra parte, el hecho que en la parte dispositiva de la sentencia no aparezca la indicación expresa del precepto legal que rige su contenido, no implica falta de motivación; en tal sentido, ha sido posición reiterada de la Corte Suprema de Justicia, que si en el texto de la sentencia están asentadas con claridad las razones de hecho y de derecho que determinen el precepto legal que fundamenta su contenido, la sentencia no está viciada de inmotivación; situación distinta sucede en materia penal, donde la Ley exige que la sentencia cite las disposiciones legales aplicables al caso. Por las razones anteriores, esta Corte establece que la recurrida contiene los fundamentos en que se apoya y no está viciada por falta de motivación, y así se declara.

3. *Los recursos administrativos*

A. *Recursos jerárquicos*

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No procede el recurso jerárquico en el caso de un acto administrativo dictado por el Concejo Municipal (órgano superior) el cual pone fin a la vía administrativa.

En el caso de autos, el Tribunal *a quo* negó la admisión de la demanda, por considerar que el recurrente no había agotado la vía administrativa por cuanto no ejerció el recurso de reconsideración ante la Cámara Municipal que produjo el acto cuya nulidad se solicita y, además, por considerarse incompetente, en virtud de que

el recurrente solicitó, junto con la declaratoria de nulidad, la condena individual de daños y perjuicios de los concejales y, por ello, estimó que resultaban aplicables el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el ordinal 2º del artículo 84 *ejusdem*, respectivamente.

Ahora bien, tratándose la decisión impugnada de un acto administrativo dictado por el órgano superior y máximo de la estructura municipal, como lo es el Concejo Municipal, según lo señalan los artículos 30, 36, ordinal 16º, y 44 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, tal acto puso fin a la vía administrativa y el interesado podía acudir directamente a la vía contencioso-administrativa. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que el recurso jerárquico sólo procede después que el recurso de reconsideración ha sido desestimado, tal exigencia, sin embargo, no es aplicable en aquellos casos en los cuales se trata de actos producidos originariamente por los órganos superiores. En efecto, en esta hipótesis no existe la posibilidad de interponer el mencionado recurso jerárquico por cuanto no existe ninguna otra instancia o grado superior al Concejo Municipal, ya que, como se expresó, con la actuación del Concejo Municipal la vía administrativa quedaba agotada y, por esta razón, el recurso de reconsideración no es obligatorio sino facultativo para los administrados. Por esta razón, estima esta Corte que el Tribunal *a quo* interpretó erradamente el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando consideró que para acudir a la vía contencioso-administrativa el demandante debió ejercer previamente el recurso de reconsideración ante el propio Concejo Municipal, siendo que, como se explicó, es inaplicable dicha norma, en razón de que el acto impugnado causaba estado, por haber sido dictado por el órgano superior de la estructura municipal.

Por cuanto se señaló que las normas que establecen los motivos de inadmisibilidad de las demandas de nulidad tienen naturaleza de orden público, en razón de restringir y condicionar el ejercicio de las acciones judiciales y, en concreto, de impugnación de los actos administrativos, cuya fuente es constitucional, el Tribunal *a quo* infringió dichas normas, específicamente el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo apelado y, por ello, esta Corte no puede declarar desistida la apelación por su no formalización, al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 *ejusdem*, y así se declara.

CSJ-SPA (125)

14-6-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

De las decisiones dictadas por la Superintendencia de Protección al Consumidor, en las cuales se imponga multa, solamente puede apelar la persona sobre la cual recae directamente la multa.

Considera esta Sala que debe examinarse y decidirse, en primer término, el alegato de la empresa Edifitoca, C. A., acerca de la falta de cualidad o interés del recurrente para intentar la presente demanda.

Al respecto observa:

1) El artículo 51 de la Ley de Protección al Consumidor dispone:

“Acordada la multa por la Superintendencia, este organismo deberá notificarla al interesado mediante oficio razonado contentivo de los fundamentos en que se basa y de la apreciación de las pruebas presentadas, remitiéndole, conjuntamente, la correspondiente planilla de liquidación a fin de que proceda a pagar

el monto de la multa en la Oficina de Recaudación del Fisco Nacional más cercana a su domicilio, en un lapso no mayor de quince (15) días contados a partir de la fecha de recepción de la planilla por el multado. Transcurrido dicho lapso sin que la multa fuere cancelada, la planilla de liquidación adquirirá fuerza ejecutiva”.

2) El artículo 53 de la misma Ley reza así:

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

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

De la lectura de los referidos artículos se desprende que de las decisiones dictadas por la Superintendencia de Protección al Consumidor, en las cuales se imponga multa, solamente puede apelar el interesado, es decir, la persona sobre la cual recae directamente la multa. En el caso *sub-judice* era la empresa Edifitoca, C. A., quien podía intentar el recurso administrativo, como efectivamente lo hizo, ante el Ministro de Fomento.

La actividad del denunciante se limita exclusivamente a iniciar, por medio de su denuncia, un procedimiento cuyo control le corresponde a la Superintendencia de Protección al Consumidor.

De los textos transcritos anteriormente resulta que el denunciante en el presente caso, no tiene ningún recurso en contra de la decisión de multa impuesta por la Superintendencia de Protección al Consumidor a la empresa Edifitoca, C. A. Su actuación comenzó y finalizó con la denuncia.

Por otra parte establece el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general”.

Considera la Sala que en el presente caso el recurrente no tiene interés personal, ni directo, en el acto que se impugna, si la misma Ley de Protección al Consumidor le niega el recurso administrativo de las decisiones dictadas por la Superintendencia, con mucho menos razón puede pretender intentar la nulidad ante esta Corte de la resolución que pone fin a la vía administrativa. Como se ha dicho, la única persona que tiene abierta las vías de los recursos administrativos y del contencioso es la persona sobre la cual recae la multa.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Vicios de inconstitucionalidad*

CSJ-SPA (139)

28-6-83

Presidente Ponente: René De Sola

El recurso de inconstitucionalidad de un acto de efectos generales o de efectos particulares sólo procede cuando se denuncia la violación directa de una norma constitucional.

De acuerdo con constante jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, ésta en Pleno, o cualquiera de sus respectivas Salas, son árbitros absolutos de su propia competencia en los problemas de esta naturaleza que les fueren planteados por otros Tribunales de la República. Por consiguiente, cada vez que se les atribuya o se les niegue competencia para conocer de una determinada acción, les corresponde, previo análisis de la situación específica, determinar con carácter definitivo la procedencia o improcedencia de la cuestión planteada.

En el presente caso, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, con el voto salvado de uno de sus Magistrados, consideró que el recurso está fundado en razones de inconstitucionalidad porque el recurrente en varios de sus alegatos —que el fallo transcribe— al señalar las ilegalidades que, en su concepto, vician de nulidad el Acuerdo o Resolución del Concejo Municipal del Distrito Sucre de 22 de octubre de 1980, expresa como argumento adicional que ello constituiría una aplicación retroactiva de la ley, en violación de la norma contenida en el artículo 44 de la Constitución.

Sin embargo, un análisis más detenido de los enunciados del libelo debe conducir a la conclusión de que los verdaderos fundamentos del recurso se encuentran en la denuncia de vicios por la irregular aplicación de la nueva Ordenanza Municipal de 28 de enero de 1980 y la violación por parte de la Municipalidad de la Ordenanza por aquélla derogada.

Es indiscutible que —como en el caso— constituye a veces difícil deslindar en una forma precisa cuándo el recurso está fundado en razones de ilegalidad o de inconstitucionalidad. Ante tal dificultad, la Corte había establecido como criterio rector que sólo la violación directa de una norma constitucional autoriza a calificar como de inconstitucionalidad el respectivo recurso.

La jurisprudencia sentada tiene ahora respaldo legal. En efecto, el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al establecer que la sola denuncia de infracción del artículo 117 de la Constitución no podrá invocarse como fundamento de la acción y del recurso a que se refieren los artículos 112 y 121 *ejusdem*, sino que se requiere la denuncia de otra disposición de aquélla que “haya sido *directamente* infringida por el acto cuya nulidad se solicita”, está señalando que la violación indirecta de una norma constitucional no podrá constituir fundamento de un recurso de inconstitucionalidad.

Interpretando concatenadamente el referido artículo 133 con el 132 *ejusdem*, se llega a dos importantes conclusiones:

- 1) El recurso por inconstitucionalidad de un acto de efectos generales o de efectos particulares sólo procede cuando se denuncia la violación directa de una norma constitucional, y
- 2) El referido artículo 117 no define las atribuciones del Poder Público, sino que remite a lo dispuesto por la propia Constitución y leyes de la República. No puede, por tanto, denunciarse aisladamente su infracción como fundamento de las

acciones y recursos regulados por los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Se requiere que así mismo se denuncie la violación directa de la norma constitucional o legal que establezca las atribuciones del órgano respectivo, y según sea la naturaleza de la norma conjuntamente denunciada —constitucional o legal—, así será por inconstitucionalidad o por ilegalidad la naturaleza de la acción o recurso que proceda en cada caso específico.

Afinando los conceptos expuestos —y sin la pretensión de agotar la materia, pero sí de facilitar su futura aplicación— podría agregarse que existe recurso por violación directa de la Carta Fundamental, cuando sea factible llegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales invocadas. Es obvio que en el primer caso —detectada la violación directa de una norma constitucional— la nulidad del acto sería evidente, e innecesaria resultaría toda investigación adicional acerca de los vicios de ilegalidad conjuntamente denunciados.

Con el propósito de ahondar todavía un poco más en la materia, es conveniente observar que el constituyente consideró que por la importancia de ciertos principios generales de derecho o de otras cuestiones sustantivas o adjetivas debía adjudicárseles rango constitucional. La violación directa de cualquiera de esas normas —que constituyen lo que podría llamarse la reserva constitucional— daría siempre lugar a un recurso de inconstitucionalidad, independientemente de que el contenido de las mismas hubiese sido reproducido en una norma de rango inferior. Así, por ejemplo, aunque el artículo 39 del Código Civil reproduce el principio de la irretroactividad de las leyes, aquél no pierde su rango constitucional. Toda disposición legal que estableciera una fecha de vigencia anterior a la de su promulgación estaría viciada de nulidad y el recurso para declararla sería el de inconstitucionalidad. Asimismo la circunstancia de que el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia reproduzca el contenido fundamental del artículo 214 de la Constitución respecto a la elección de sus magistrados, tampoco priva a dicha disposición adjetiva de su rango constitucional. La elección de un magistrado de la Corte Suprema por cualquier autoridad que no sea el Congreso o por una sola de sus Cámaras, estaría viciada de nulidad, y la acción para impugnarla no es otra que la de inconstitucionalidad.

Pero ocurre que muchos principios constitucionales pueden quedar incorporados en normas de rango inferior, caso en el cual, al interponerse éstas entre la Constitución y el acto viciado, se estaría frente a un caso de ilegalidad y ya no sería procedente el recurso de inconstitucionalidad.

Como ilustración de lo afirmado podría tomarse como ejemplo el ya citado principio de la irretroactividad de las leyes. Cuando no se trata ya de que el propio texto legal sea retroactivo, sino que haya sido aplicado retroactivamente por el acto impugnado, el vicio no es de inconstitucionalidad, y por tanto, el recurso para anularlo es el de ilegalidad. Ello en razón de que toda ley incorpora el principio constitucional de la irretroactividad al establecer tácita o expresamente la fecha de su vigencia: expresamente cuando hubiese establecido una fecha posterior a su promulgación para su entrada en vigencia, y tácitamente cuando, al no hacer tal fijación, deba entenderse que es de inmediata vigencia.

Distinta es la situación —pero también conveniente y útil de observar— cuando la propia Constitución delega en la ley el desarrollo de ciertos principios. Tal es el caso contemplado en el artículo 91 de la Constitución, que textualmente declara: “Los sindicatos de trabajadores y los de patronos no estarán sometidos a otros requisitos, para su existencia y funcionamiento, que los que establezca la ley con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros”. La Ley del Trabajo ha cumplido este mandato del constituyente presumiblemente bien, desde el momento que hasta ahora no se ha demandado la inconstitucionalidad de las normas correspondientes. Si entonces el

Ministerio del Trabajo negare la legalización de un sindicato con fundamento a exigencias distintas de las establecidas en la Ley del Trabajo, el acto administrativo no estaría viciado de inconstitucionalidad sino de ilegalidad, y el recurso para anularlo sería naturalmente el de ilegalidad.

En las dos situaciones últimamente señaladas —incorporación o desarrollo de la norma constitucional en una de rango inferior— es indiscutible que la violación directa de esta última lleva implícita la violación indirecta de aquélla. Pero en ambos casos, la denuncia que se hiciere de violación conjunta de la disposición constitucional y de la legal, no autorizaría otro recurso que el de ilegalidad.

En la continuación de su análisis, la Corte no puede dejar de advertir que algunos tratadistas venezolanos señalan como dos diferentes motivos del recurso de inconstitucionalidad la violación directa de la Constitución y la incompetencia de orden constitucional. En criterio de la Corte esta división no se justifica teórica ni prácticamente, porque lejos de facilitar la dilucidación de los difíciles problemas que se presentan en la materia, viene a introducir nuevos elementos de distorsión en la doctrina jurisprudencial ha tiempo consagrada y que cuenta hoy, como se ha dicho, con el sólido respaldo de una norma legal (art. 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Cuando es el propio texto constitucional el que establece la competencia y atribuciones de un órgano del Estado, y éste asume funciones que no le corresponden o se extralimita en el ejercicio de las que le son propias, no hay duda que se configura una violación directa de la respectiva norma de la Constitución conjuntamente con la del artículo 117 *ejusdem*, que en nada difiere de la infracción de cualquier otra disposición sustantiva o adjetiva de la Carta Fundamental. Resulta, por consiguiente, innecesaria la distinción expresada por dicha doctrina.

Establecido así de una manera general que sólo la violación directa de una norma constitucional puede servir de fundamento a una acción o recurso por inconstitucionalidad, los ejemplos que siguen permiten ilustrar su absoluta pertinencia:

a) Un Reglamento establece que el régimen de ascenso por antigüedad sólo se aplicará a los funcionarios del sexo masculino. La violación directa del artículo 61 de la Constitución constituirá motivo suficiente para el ejercicio del correspondiente recurso de anulación del Reglamento por inconstitucionalidad.

b) La ley reglamentada establece de una manera general que los ascensos se llevarán a cabo cada cuatro años. Pero el Reglamento de la misma discrimina a determinados funcionarios para quienes fija el derecho de ascenso sólo en el plazo mayor de seis años. ¿No constituye este hecho una violación directa del ordinal 109 del artículo 190 de la Constitución que, al establecer la competencia del Presidente de la República para reglamentar las leyes, le fija como límite no alterar su espíritu, propósito y razón? La respuesta tiene que ser positiva, porque la competencia de reglamentar las leyes por el Presidente y sus limitaciones no se encuentran incorporadas a ningún texto legal.

En conclusión, cada vez que se denuncie la violación directa de una norma constitucional, ya sea ésta de naturaleza sustantiva o adjetiva —inclusive en materia de competencia—, el recurso para obtener la nulidad del acto impugnado es el de inconstitucionalidad, y su conocimiento corresponderá a este alto Tribunal de la República. En cambio, cuando se trate de la violación directa de una norma de rango inferior cuya constitucionalidad no haya sido cuestionada, la acción o el recurso procedentes será el de ilegalidad, no obstante que conjuntamente se señale la violación mediata de una disposición de la Carta Fundamental.

Sometido al criterio sentado el caso *sub-judice*, se observa que la norma violada no sería el artículo 44 de la Constitución, ya que la Ordenanza aplicada no ha sido cuestionada en sí misma como retroactiva. Si —como se alega— aquélla ha sido aplicada retroactivamente, se trataría simplemente de un vicio de ilegalidad el

que afectaría al acto impugnado, que por emanar de una autoridad municipal, da lugar al recurso cuyo conocimiento corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, en primera instancia, y en segunda, a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara incompetente para conocer del recurso intentado por la empresa Centro Nacional de Distribución C.A. (CENADICA), y repone esta causa al estado de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo decida la apelación interpuesta contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital el 2 de diciembre de 1981.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos

A. Corte Suprema de Justicia: Competencia

CSJ-SPA (110)

30-5-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte es incompetente para conocer de acciones contra actos judiciales emanados del Poder Judicial, excluidos del control contencioso-administrativo.

Oída libremente la apelación interpuesta contra dicho auto, para decidirla, la Sala observa:

Considera la recurrente que esta Corte deriva de las atribuciones que le confieren el artículo 2º y el 42 —numeral 11— de la Ley Orgánica que rige el funcionamiento de la Institución, su competencia para conocer del recurso. Se trataría, con arreglo a lo expuesto, de lo que se concebiría como una competencia residual para controlar . . . la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público en los casos *no previstos* en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución.

Observa la Corte:

La competencia residual que, en efecto, se desprende de una coordinada interpretación de los textos citados descansa, a juicio de la Sala, sobre la posibilidad para la Corte de conocer de actos del Poder Público —afectados del vicio de inconstitucionalidad— emanados de órganos deliberantes nacionales (ordinal 3º), estatales y municipales (4º) y aun de actos del Poder Ejecutivo (ordinal 6º) fundamentalmente de carácter general, como los reglamentos.

Mas esa competencia residual que el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye a la Sala para conocer de actos distintos de los anteriores, no autoriza a extenderla a los actos jurisdiccionales emanados del Poder Judicial, de los cuales puede afirmarse —como se asienta en el auto recurrido— que se encuentran excluidos no de todo control, mas sí del contencioso-administrativo regulado a nivel constitucional por el artículo 206 de la Carta Magna.

Pero “excluidos” al fin, a una poco frecuente coincidencia doctrinaria nacional y extranjera —que los agrupa, junto con algunos emanados de otros poderes, bajo la común denominación de teoría o doctrina de los actos excluidos— se une la tra-

dicional, reiterada y pacífica jurisprudencia de este Alto Tribunal para coincidir en dicha exclusión, concretando en términos de meridiana claridad la tesis que, mediante la presente decisión, se reitera:

“En lo que respecta al Poder Judicial, ha sido predominante la jurisprudencia de este Alto Tribunal en el sentido de que los actos del Poder Judicial no pueden ser impugnados con el recurso directo y objetivo de inconstitucionalidad. La extinguida Corte Federal y de Casación ha negado la procedencia de dicho recurso contra sentencias y otras decisiones judiciales en fallos de 8 de mayo de 1894, Memoria 1895; 11 de marzo de 1913, Memoria 1914; 12 de julio de 1914, Memoria 1915; 28 de noviembre de 1951, Gaceta Forense N° 11; 31 de julio de 1953, Gaceta Forense N° 1, 2ª etapa”.

“El rechazo lo ha fundamentado la Corte en razones jurídicas de incuestionable validez, como son la existencia legal de una normativa procesal que otorga recursos especiales a los litigantes para impetrar la corrección del agravio (S. 11.5.13); y, fundamentalmente, la intangibilidad de la cosa juzgada, principio esencial y necesario en la administración de justicia para mantener la certeza y seguridad de las relaciones de derecho y, por ende, la tranquilidad social”.

En tales circunstancias, resulta incompetente la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para conocer de acciones contra actos judiciales para los cuales el ordenamiento jurídico venezolano ha puesto en manos de los particulares una amplia vía de recursos de revisión, también de índole judicial, distintos del contencioso-administrativo de anulación. Así se declara.

*B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo:
Competencia en materia de contratos colectivos*

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no es competente para conocer de las demandas fundamentadas en el incumplimiento de contratos colectivos reguladores de relaciones laborales.

Según la competencia por la materia que se le atribuye, de acuerdo al texto del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte conocer de las demandas o acciones de nulidad por razones de ilegalidad contra actos administrativos, es decir, aquéllos que han sido dictados en ejecución de la Ley para producir efectos jurídicos en las esferas subjetivas de los particulares, mediante el cumplimiento de las formalidades legales, así como también de las demandas en contra de la República, de los institutos autónomos y de las empresas con participación decisiva estatal (ordinales 3º y 6º). De allí, que los actos o acciones referentes a actuaciones que no se correspondan con el carácter administrativo de aquellos actos, e igualmente los conflictos derivados de la ejecución de contratos de naturaleza privada, celebrados por la Administración, y que por ley hayan sido atribuidos a otras autoridades judiciales competentes, no pueden ser conocidas por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en razón de que carece de competencia para ello, de conformidad con lo dispuesto en los ordinales 3º y 6º del mencionado artículo 185.

Ahora bien, en el caso de autos se trata de una demanda que se fundamenta en el incumplimiento por parte del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales de cláusulas del contrato colectivo celebrado con la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud, el cual regula las relaciones laborales de dicho Instituto con sus trabajadores. Por tanto, la pretensión demandada tiene su origen en una controversia surgida de un convenio de naturaleza laboral, cuyo conocimiento ha sido atribuido a los Tribunales del Trabajo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo; y por ello, esta Corte resulta incompetente, de acuerdo al ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, mencionado con anterioridad.

En consecuencia, el Juzgado de Sustanciación no tenía competencia alguna para conocer de la presente demanda, y no ha debido, por tanto, entrar a conocerla, cuando revisó sus extremos de admisibilidad y concluyó que la acción o demanda había caducado, que fue lo que en realidad resolvió dicho Juzgado al declarar inadmisibile la demanda, de acuerdo al ordinal 3º del artículo 84 de la ya referida Ley Orgánica. En efecto, al declarar la caducidad de la acción, que es uno de sus presupuestos procesales, el Juzgado de Sustanciación, en verdad, se consideró competente para examinar la demanda, lo cual legalmente no podía hacer sino que debió limitarse a declararse incompetente y a negar la admisión por este motivo, sin poder verificar ningún otro motivo de inadmisibilidad, y así se declara.

Habida cuenta de lo anterior, el Juzgado de Sustanciación violó normas de orden público, cuales son las referentes a la competencia por razón de la materia a que se contraen los artículos 124 y 185, en sus ordinales 3º y 6º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo que resultan nulas las actuaciones del Juzgado de Sustanciación a partir del auto que declaró inadmisibile la demanda al tenor de lo dispuesto en los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

2. *El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

A. *Carácter*

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La regulación del recurso de nulidad en la vía contencioso-administrativa es de orden público.

El ejercicio del derecho de solicitar la nulidad de los actos de la Administración por motivos de ilegalidad, constituye una especie del derecho-garantía que corresponde a todos los ciudadanos de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, que de manera general consagra dentro de los derechos individuales el artículo 68 de la Constitución. De allí la naturaleza de orden público de las disposiciones que condicionan el ejercicio de tal derecho, como sucede concretamente con las que establecen los motivos de admisibilidad o de inadmisibilidad de las demandas de nulidad de los actos de efectos particulares, a que se contrae el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 84 *ejusdem*. En efecto, estos motivos limitan el derecho general de accionar que tienen los ciudadanos, que es de progenie constitucional, como quedó establecido, y, específicamente, el ejercicio de la acción de la nulidad de los actos administrativos, cuya naturaleza también es de rango constitucional, al

tenor de lo dispuesto en el artículo 206 del Texto Fundamental, por lo que significa de garantía del principio de la legalidad contenido en el artículo 117 de la misma Constitución, el cual constituye el soporte del estado de derecho que para nuestro país postuló el constituyente. Por ello, la equivocada o mala aplicación que de los motivos de admisibilidad o de inadmisibilidad de las acciones de nulidad hagan los jueces, representan, sin lugar a dudas, violaciones a normas de orden público, hasta el punto de que pueden ser alegadas, e incluso apreciadas de oficio, en cualquier estado y grado de los procesos.

B. *Procedimiento: Normas aplicables*

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte señala las normas aplicables al procedimiento contencioso-administrativo.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 81, 88 y 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

a) Las acciones o recursos de que conozca la Corte se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los códigos y leyes nacionales, *a menos* que en la misma Ley o en su Reglamento Interno se señale *un procedimiento especial*.

b) Las reglas del Código de Procedimiento Civil rigen como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante la Corte.

c) Las excepciones o defensas opuestas en el curso de estos juicios podrán *ser decididas* en la sentencia definitiva, a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que debe resolverse alguna de ellas previamente, en cuyo caso, si fuere necesario, abrirá una articulación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil.

Las citadas previsiones *aplicables a los juicios que se siguen por ante esa Corte Primera*, según lo ordenan el único aparte del artículo 184 y el primer aparte del artículo 185 *ejusdem*, señalan con claridad que el procedimiento a aplicar en estos procesos es el que fijan los códigos y leyes nacionales, salvo disposición especial de la Ley Orgánica que se cita o de su Reglamento interno, y por último que el Código de Procedimiento Civil rige siempre como norma supletoria de los mismos.

En relación *a las excepciones* a oponerse en estos juicios aparece claro de la normativa citada, por una parte, que sólo en el acto de la litis contestación, como lo establece el Código de Procedimiento Civil, podrá el demandado proponer u oponer las excepciones o defensas que enumera el artículo 247 del Código de Procedimiento Civil cuya *decisión* por la Corte, a diferencia del procedimiento ordinario (253 y 254 del Código de Procedimiento Civil) será hecha en la *sentencia definitiva*, salvo que el Juzgado de Sustanciación considere que una de ellas deba resolverse previamente, a cuyos fines, si lo juzga necesario, abrirá una articulación conforme al artículo 386 del citado Código. Esta *facultad del Juzgado de Sustanciación* se dirige a depurar el procedimiento y a evitar dilaciones innecesarias en la decisión de aquellas defensas que, como las excepciones dilatorias, deben ser necesariamente resueltas *in limine litis* dada la particularidad de que las mismas no configuran pronunciamientos vinculados al fondo.

Como se aprecia, *la facultad es de la Corte*: decidir en la sentencia definitiva las excepciones con la salvedad anotada, *no del demandado* a quien corresponde sólo

ceñirse a las previsiones que en la materia consagra el Código de Procedimiento Civil. De allí que resulta absurda la argumentación de la apoderada del Concejo Municipal, de que dichas excepciones pueden oponerse en "*cualquier estado de la causa*" (como ella lo hizo en el acto de informes y pretender hacer valer ante esta Corte) en infracción directa del Código de Procedimiento Civil y en desconocimiento de que sólo en el acto de la contestación a la demanda puede el demandado expresar las razones, defensas o excepciones perentorias que creyere conveniente alegar, de suerte que el problema jurídico sometido a la decisión de los jueces quede circunscrito a los términos de la demanda y la contestación, pues "la relación jurídico-procesal queda trabada y limitada en cada caso concreto por los hechos alegados por el actor en su libelo y por el reo al formular su contradicción".

En virtud de lo anotado actuó ajustado a derecho el Juez de Primera Instancia cuando declaró extemporánea la excepción dilatoria de defecto de forma (artículo 248, numeral 7º) opuesta por la representante del Concejo Municipal en el acto de informes.

CSJ-SPA (97)

19-5-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Las excepciones dilatorias en el procedimiento contencioso se tramitarán del mismo modo o siguiendo las mismas normas del procedimiento ordinario.

Esta pretensión, sustentada por CONITI (escrito de 22-6-82), tiene apoyo en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme al cual las acciones o recursos de que conozca la Corte se tramitarán "de acuerdo con los procedimientos establecidos en los códigos y leyes nacionales, a menos que en la presente Ley se señale un procedimiento especial.

Argumenta que en el primer aparte del artículo 106 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el legislador, en lo atinente al procedimiento, sólo determinó con respecto a los medios reconvencción, tercería y cita en garantía o saneamiento, y nada dice de las excepciones dilatorias o de inadmisibilidad. Cita en seguida el orden consecutivo de las actividades defensivas del demandado conforme al artículo 247 del Código de Procedimiento Civil, que sí incluye antes de la contestación al fondo las excepciones dilatorias y de inadmisibilidad y concluye que al no incluir éstas el artículo 106 de la Ley especial, aplicable en el presente caso, debe entenderse que el legislador eliminó la posibilidad de utilizar ese medio defensivo en este procedimiento.

La aplicación rigurosa de ese método interpretativo podría conducir a la anomalía de impedir también la contestación al fondo de la demanda, porque el citado artículo 106 la excluye, lo mismo que a las excepciones, y sólo menciona la reconvencción y posteriores defensas que señala.

La Sala razona de diferente modo: Si la Ley de la Corte, en casos como el que se examina, ordena que se sustancien y decidan con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en la propia Ley, debe interpretarse que si expresamente no excluye ese medio de defensa, su silencio es manifestación de que no hay salvedad alguna respecto al mismo y por lo mismo rige sin modificación el procedimiento ordinario. Este razonamiento lo corrobora el contenido del citado aparte del artículo 106, cuyo texto modifica ligeramente el procedimiento ordinario, autorizando en aquellos casos cuando haya intervenido el Procurador General de la República, a extender el lapso de contestación de la contrademanda a la vigésima

audiencia y la citación de dicho funcionario para la vigésima audiencia cuando se proponga cita de garantía o saneamiento, con el agregado novedoso (siempre con relación al procedimiento ordinario) de no admitir tercería en los referidos casos en los cuales la República sea parte, sin haberse agotado previamente la vía administrativa.

En los artículos que siguen —107 y 108— se establece que las reglas del Código de Procedimiento Civil respecto de los medios de prueba, admisión y evacuación de las mismas, regirán en este procedimiento con las limitaciones establecidas en esta Ley; y con relación a las apelaciones contra los autos sobre admisión de pruebas ordena oírlos “conforme a lo establecido en el artículo 92 de esta Ley”.

Si la Ley ha establecido en el artículo 103 que el procedimiento que rige es el ordinario, salvo lo establecido en dicha Ley, y entre las salvedades marcadas en el artículo 106, directamente referido al acto de contestación de la demanda, nada dice con relación a las excepciones ni a la contestación al fondo y sí respecto de la reconvenición y de la cita de saneamiento o garantía, modificándolos, la consecuencia correcta es que aquéllas deberán funcionar en estos procedimientos del mismo modo o siguiendo las mismas normas del procedimiento ordinario.

Sentado esto, es consecuente que, una vez admitidas las excepciones, deberá sustanciárselas siguiendo la misma pauta: contestarlas en la misma audiencia o en la siguiente, abrirlas a pruebas, si éstas fuesen procedentes, y decidir las *in limine litis* incidentalmente sin esperar la decisión del fondo, atendiendo a solicitud de la opositora.

El sustanciador admitió las defensas y ordenó contestarlas en la siguiente audiencia; llegada ésta, rechazó la pretensión de la excepcionada dirigida a que no se admitieran las defensas, fundamentando la negativa en que en el escrito previamente presentado ya habían sido contestadas las excepciones, contradiciéndolas; y atendiendo a solicitud de la excepcionante ordenó abrir a pruebas la incidencia.

En conclusión, el tratamiento dado a las excepciones, en la reseñada fase de sustanciación, estuvo ajustado a la ley, y así se decide.

C. Objeto: el acto administrativo

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No son acumulables la impugnación de actos de efectos generales y de actos de efectos particulares.

Denunció también el recurrente que la Junta Directiva del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante dictó una resolución fijando la cuota regular de los miembros del referido Colegio en cien bolívares mensuales, violando de esta forma el artículo 60 del Reglamento del citado organismo profesional, el cual establece el uno por ciento (1%) del salario base, con un mínimo de cinco bolívares, la cuota que los afiliados deben pagar al indicado colegio.

Para decidir, la Corte observa:

El acto de fijación de una cuota de cien bolívares como el pago obligatorio mensual de los miembros del Colegio de Oficiales de la Marina Mercante, por parte de su Junta Directiva, constituye un acto de efectos generales, en razón de que el destinatario de dicho acto son todos los miembros del citado Colegio, sin que se pueda fácilmente identificarlos, y por ello, el recurrente hizo una indebida acumulación de acciones cuyos procedimientos son incompatibles. En efecto, en el mismo

libelo de la demanda el actor solicitó la nulidad de actos de efectos particulares conjuntamente con la decisión de fijar la cuota a los miembros del Colegio de referencias, que es un acto de efectos generales. En cuanto a la primera de las pretensiones, el procedimiento a aplicar es el previsto de los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, mientras que para la segunda pretensión, de nulidad, por el contrario, el procedimiento a seguir es el contemplado de los artículos 112 a 120 *ejusdem*, que es totalmente diferente al anterior. Por tanto, la segunda de las solicitudes de nulidad fue indebidamente acumulada a un juicio de nulidad de un acto de efectos particulares, y resulta inadmisibles, al tenor de lo dispuesto en los artículos 124 *ejusdem*, en concordancia con el artículo 84, ordinal 4º, por lo que esta Corte debe desestimar tal solicitud de nulidad, y así se declara.

CPCA

6-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La impugnación de los actos de trámite, cuando éstos impiden la continuación del proceso, no vician el acto definitivo.

El acto administrativo es el resultado de una secuencia de actos que se integran en una totalidad, conformando un ente autónomo a los elementos que lo integran, y si bien es cierto que puede impugnarse no sólo el acto final, sino cada uno de los particulares cuando impide la continuación del procedimiento parcial no necesariamente puede conducir a la invalidez del acto final o definitivo; y por cuanto esta Corte, al entrar en el conocimiento de este asunto, adquirió competencia plena, ello implica, en beneficio de la economía procesal, que puede y debe analizar el vicio del acto parcial para determinar si el mismo influye en forma decisoria en el acto atacado, sin necesidad de regresar el procedimiento a una etapa anteriormente cumplida. Y a tal efecto observa:

El testigo Francisco José Valero Beltrán, cuyo testimonio fuera desechado, por las razones dichas, por la Comisión de Alzada, depuso en los términos siguientes: "Al numeral tercero del escrito de promoción, contestó: «Bueno, yo no conozco muy bien; si él mismo lo dijo...». Más adelante en la repregunta formulada por la parte actora, la numeral "Décima": «Diga el testigo si puede reconocer al señor Leonardo López en un momento dado». El testigo contestó: «Conocerlo mucho, no; pero sé que es medio bajito y gordito». O sea, que cualquier persona media bajita y gordita puede ser para el testigo la persona del trabajador Leonardo López".

"En la segunda parte de la pregunta Tercera del escrito de promoción, añade: «... nosotros trabajamos vendiendo, entramos como a las cuatro más o menos, entonces entró López y se puso a hablar con el doctor y le dijo que él quería retirarse y el doctor le contestó que no había problema» ". Del análisis de esta testimonial se desprende que el testigo no tiene certeza en la identificación del trabajador, ni tampoco precisa si el término retirarse usado por el trabajador frente al patrono se refería concretamente al retiro del trabajo, o, más bien, de la jornada o del sitio de trabajo, para que exista retiro jurídicamente se requiere la manifestación de voluntad expresa del trabajador al patrono de terminar la prestación de su servicio, o sea, que la manifestación de voluntad debe ser clara e inequívoca, determinada y concluyente, por lo cual la testimonial analizada debe ser desechada y así se declara.

De las declaraciones rendidas por el testigo Jesús Nucete Pérez, la Corte observa, de la lectura del expediente administrativo, que el mismo no merece confianza en su testimonio, de conformidad con lo establecido en el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil, en virtud de la relación comercial que mantiene con la empresa

Plásticos Duri, C.A., lo cual hace que el mismo esté expuesto a parcialidad a favor de dicha empresa, por todo lo cual su testimonio se desecha, y así se declara.

Como se ha establecido precedentemente, la Administración incurrió en un vicio de procedimiento como consecuencia de no apreciar las testimoniales de la demandada, por las razones que esgrimió; sin embargo, como también quedó asentado, esta Corte estimó conveniente, en virtud de haber asumido la totalidad de la competencia por efecto del recurso contencioso-administrativo, hacer un pronunciamiento expreso sobre dicha prueba con el fin de decidir la controversia planteada sin mayor dilación procesal. Y al efecto se observa que la objeción fundamental de la recurrente por omisión de la apreciación de las pruebas, una vez hecho el análisis de su contenido y resultado por esta Corte, y determinada como ha sido su idoneidad, para comprobar la justificación del despido que originó el procedimiento administrativo y consecuencialmente el jurisdiccional, es irrelevante para viciar el acto impugnado, ya que de haberse apreciado tampoco hubiera tenido la virtud de satisfacer la carga de la prueba que correspondía al patrono, se declara, que el vicio anotado es irrelevante para anular el acto administrativo contenido en la resolución impugnada, y así se declara.

D. *Condiciones de admisibilidad*

a. *Competencia del Tribunal*

CPCA

12-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La causa de inadmisibilidad del recurso, por incompetencia del tribunal, no puede ser tratada en el contencioso-administrativo como una cuestión previa con el trámite de la excepción dilatoria.

El juez ejerce la función jurisdiccional en la medida de la esfera de poderes y atribuciones asignadas previamente por la Constitución y las leyes a los Tribunales de la República, y esa medida de la jurisdicción que cada juez puede ejercer en concreto es lo que determina su competencia. La competencia viene a ser el límite de la jurisdicción. De allí también se deriva la capacidad del juez, que a la larga es su misma competencia, y ésta a su vez puede ser: general, o sea, la determinada por los requisitos establecidos por la Ley para ser investido de jurisdicción; y una capacidad especial, la cual se presenta en dos formas: objetiva, que la determina las normas de su competencia; y subjetiva, que la determinan las condiciones personales del juez en relación al objeto de la causa o a los sujetos que en ella intervienen (inhibición, recusación).

En el procedimiento contencioso-administrativo se dota al juez de un poder, de una obligación, de una carga, de pronunciarse previamente sobre la admisión de la demanda, tal obligación comporta la de analizar en cada caso concreto las causales de inadmisibilidad que la misma ley le establece. Entre esas causales, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece la incompetencia objetiva del órgano jurisdiccional. En el caso de autos, el juzgado sustanciador estimó que el impedimento de admisión de la acción se basaba en el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia "si el conocimiento de la acción o el recurso compete a otro Tribunal", en virtud de considerar que se trataba de una solicitud de

nulidad por razón de ilegalidad de un acto administrativo individual del Poder Ejecutivo Nacional, hipótesis establecida en el ordinal 10 del artículo 42 *ejusdem*, cuya competencia de conocer le corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo ordenado por el artículo 43 *ejusdem*. Hasta aquí comparte la Corte la fundamentación y decisión del sustanciador, sin embargo, se ve obligada a precisar otros elementos que concurren en este particular procedimiento de admisión y en base a la específica causal de incompetencia objetiva, y al efecto, observa:

La causal de inadmisibilidad que origina el presente recurso tiene su correspondencia en el procedimiento civil ordinario, pero con la diferencia que en aquél su tramitación puede operar como una cuestión previa, ser motivo de una excepción dilatoria (ordinal 1º del artículo 248 del C.P.C.); o bien, porque surja un conflicto de competencia, bien positivo o negativo. O sea, que la cuestión de la competencia puede surgir, por planteamiento de las partes o por planteamiento del juez, en el contencioso administrativo deberá descartarse su tratamiento como cuestión previa, con el trámite de la excepción dilatoria, pero si puede operar como consecuencia de un conflicto, entonces, deberá aplicarse un procedimiento y una solución distinta si el surgimiento de la cuestión de competencia es consecuencia de una apreciación de una causal de inadmisibilidad a cuando es el resultado de una conducta de conocer o no conocer por razón de la competencia.

Si bien es cierto, que al detectarse una de las causales de inadmisibilidad de las contempladas en los artículos 84 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la función del sustanciador consiste en no darle entrada al recurso, no es menos cierto que el tratamiento debe operar de manera diferente cuando se trata de la causal aquí analizada, porque establecer la inadmisión por carecer de competencia, o porque la tiene atribuida otro Tribunal, implica necesariamente la obligación subsidiaria de razonar, de motivar, y, al fin, de señalar cuál es el Tribunal competente para concluir que el receptor no lo es, y ello no es nada más ni nada menos que el planteamiento de un conflicto de competencia negativo, y como tal, debe tramitarse.

Al declararse inadmisibile la demanda por razón de que la competencia le está atribuida a otro Tribunal, se está afirmando que se carece de competencia, y se está señalando a otro Tribunal como competente, pero la cuestión no puede quedar ahí, el juzgamiento de esta decisión no le corresponde al propio declinante o promovente, al menos, debe proceder conforme a lo que estatuye el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y remitir u ordenar remitir los autos al Tribunal que considera competente, en este caso, a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, para que este Tribunal acepte la declinatoria, o en caso contrario decida la competencia.

b. *Legitimación: representación*

CSJ-SPA (82)

5-5-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el procedimiento contencioso-fiscal en la designación del representante especial para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la condición del contribuyente de un no presente en el país, el juez debe actuar conforme lo previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil.

Disponía el Código Civil vigente para la época del caso de autos, en el Título XII, de los no presentes y de los ausentes, Capítulo I, de los no presentes, artículo 417, que: "Cuando sea demandada una persona no presente en el país y cuya existencia no esté en duda, se le nombrará defensor, si no tuviere quien legalmente lo represente. Lo mismo se hará cuando haya de practicarse alguna diligencia judicial o extrajudicial, para lo cual sea impretermitible la citación o representación del no presente. El defensor no podrá convenir en la demanda ni transigir si no tuviere el dictamen favorable y conforme de dos asesores, de notoria competencia y probidad que, para estos casos, nombrará el Tribunal de Primera Instancia de la Jurisdicción en donde curse el asunto, a petición del defensor". (Igual disposición contiene el Código Civil vigente en su artículo 417).

Esta norma de derecho positivo establece de modo genérico y universal que estando comprobada la condición de no presente en el país de una persona, se le nombrará representante, ya sea para que la defienda en juicio (defensor *ad litem*) o para la notificación de cualquier diligencia, judicial o extrajudicial, que requiera impretermitiblemente su citación o notificación. Ahora bien, las condiciones y modo de practicar ese nombramiento especial se encuentran fijadas en el ordenamiento adjetivo del Código de Procedimiento Civil, que en su Título V, Libro Primero, artículo 137, establece que: "Cuando se compruebe que el demandado no está en la República, se le citará en la persona de su apoderado, si lo tuviere. Si no lo tuviere, o si el que tenga se negare a representarlo, se convocará al demandado por carteles para que, dentro de un término suficiente que fijará el Tribunal en cada caso, comparezca personalmente o por medio de apoderado. Estos carteles se publicarán en el periódico oficial del lugar y en otros dos. Si pasado dicho término no compareciere el no presente ni ningún representante suyo, el Tribunal le nombrará defensor, con quien se entenderá la citación; pero si alguna persona se presentare ofreciendo caución suficiente por el no presente, cesarán las funciones del defensor. El auto del juez en el cual nombre defensor del no presente se publicará por la prensa".

El artículo 11 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, al reproducir el dispositivo del Código Civil en el caso de los no presentes, sin añadir norma procesal alguna para su designación, señala que se nombrará al no presente, para la presentación de su declaración y para que provea todo lo concerniente a sus demás obligaciones en razón del impuesto, un representante, mediante solicitud de la Administración para ante el Juez de Primera Instancia en lo Civil, respectivo. Ya se ha citado que el segundo aparte del artículo 417 del Código Civil, prevé la posibilidad de que se nombre representante o defensor al no presente, en todos los casos en que haya de practicarse una diligencia judicial o extrajudicial, para lo cual sea impretermitible la citación o representación del afectado. Y esta situación precisamente es la que se contempla en el mencionado artículo reglamentario, al establecer la necesidad de un mandatario *ad-hoc*, para que presente la declaración de impuesto a nombre y en representación de la persona cuya no presencia en el país se ha comprobado, pues no existe otro modo de hacer cumplir las obligaciones inherentes a su condición de contribuyente remiso.

Ahora bien, estando inmersa esa situación dentro de las posibilidades que abre el artículo citado del Código Civil, y no señalándose un procedimiento especial en el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, para hacer esa designación, ésta debe verificarse desde luego de conformidad con las disposiciones que al efecto señala el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil, Título V, no sólo en razón de que el propio estatuto impositivo remite, en todo lo no previsto en su texto, al ordenamiento adjetivo señalado, sino porque, siendo la presunción de no presente en el país, *juris tantum*, susceptible de ser comprobada, el mejor instrumento para ello es precisamente la aplicación y desarrollo del procedimiento establecido en el mencionado

artículo 137 del código procesal común, a cuya sistemática no tiene por qué sustraerse la previsión reglamentaria del impuesto sobre la renta. De manera pues, que, el juez a quien corresponda discernir, cuando sea solicitado, el nombramiento de mandatario especial para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la condición de contribuyente de un no presente, debe actuar, en todo caso, conforme a lo dispuesto por el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil, y de no sujetarse a ese procedimiento, la designación que haga será susceptible de nulidad y, como secuela inmediata, también lo serán todos los actos derivados de ese nombramiento defectuoso o irregular.

En este sentido, esta Sala Político-Administrativa, en sentencia del 19 de abril de 1982, ha sostenido lo siguiente: "...la Corte considera que la expresada norma reglamentaria sólo le da a la Administración del Impuesto sobre la Renta, facultad para iniciar la incidencia de la designación del defensor ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, pero nada dice sobre el procedimiento que éste debe seguir para hacer tal designación. Y en presencia de esta laguna procesal de la ley tributaria, lo que corresponde es aplicar por analogía el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil en salvaguarda de los derechos e intereses de los contribuyentes, de modo que éstos no queden al solo arbitrio de la autoridad fiscal y judicial no contenciosa. Este carácter supletorio de la legislación procesal civil, aunque está sólo expresamente consagrada en la ley tributaria en materia contencioso-fiscal (artículo 89 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1955), debe regir también para aquellas actuaciones que preparen o condicionen el inicio de este mismo procedimiento contencioso-administrativo, como es el caso de autos. No basta pues la simple designación del representante legal, por auto separado, como en el caso *sub-judice* lo hizo el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, demostrada como fue la ausencia del país de los contribuyentes, sino que era necesario, por aplicación analógica del artículo 137 del Código de Procedimiento Civil "la convocatoria por carteles" y "la publicación de ellos en el periódico oficial del lugar y en otros dos". El incumplimiento de estos extremos, que protegen los intereses de los contribuyentes, transitoriamente fuera del país, acarrea en consecuencia la nulidad de la designación; y así se declara".

A lo anterior añade ahora la Sala que es también imprescindible, para la eficacia y validez de nombramiento de defensor del no presente, que el auto del juez en el cual se haga la designación sea publicada en la prensa. A tal respecto esta Corte, en Sala de Casación Civil, ha sentado que: "La publicación del cartel contentivo del nombramiento de defensor es indispensable, y el incumplimiento de esa formalidad vicia el procedimiento sin que tal vicio pueda ser convalidado por la presencia del defensor en el juicio". (S. del 1-7-69).

En el caso de autos se observa: en la designación de representante, que a petición de la Administración del Impuesto sobre la Renta de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de la Ley de la materia hiciera a la contribuyente no presente, "Pérgola Shipping", Ltd., el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, dejaron de cumplirse las previsiones señaladas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil que, como se acaba de exponer anteriormente, es de imprescindible aplicación para tal nombramiento y sus consecuentes efectos legales; por tal circunstancia esta Sala considera nulo todo lo actuado y estima viciado el procedimiento usado para la designación de representante legal, hecha por el Tribunal Civil de la Instancia. Así se declara.

CSJ-SPA (97)

19-5-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Para la designación del representante legal de los Institutos Autónomos del Estado no se requiere del señalamiento y transcripción en el documento poder, de la resolución o acto por cuyos medios fue designado, pues éstos son conocidos y válidos desde su publicación en la Gaceta legal.

Verificada la tramitación de rigor en la Sala y siendo oportuna de decidir, se observa:

Insuficiencia del poder de los apoderados del Instituto.

Se advierte: la representación de éstos es legítima desde antes de haberse iniciado el acto donde fue impugnada. No existe tal insuficiencia del poder, porque tratándose de un Instituto Autónomo del Estado no requiere que el funcionario que autoriza el acto —lo que sí ocurre cuando se otorga un poder en nombre de otro y entre particulares—, deba transcribir el instrumento donde se origina su representación. Es aquí aplicable y válida la teoría del órgano, conforme a la cual se excluye la exigencia de señalamiento y transcripción en el documento-poder, de la resolución o acto por cuyos medios se designa al representante del instituto, que son conocidos y válidos desde su publicación en la Gaceta Oficial. Desde otro aspecto, es constante en el expediente la pacífica aceptación de esa misma representación por la impugnante CONITI, en actuaciones y momentos anteriores del juicio. Además, tratándose de una impugnación que en sus efectos es asimilable a una excepción dilatoria de incompetencia por defectuosa o irregular representación, debió utilizarse en oportunidad anterior y distinta, evitando de ese modo la alegable preclusión de la defensa.

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el procedimiento de calificación de despido es válida la representación del patrono por medio de carta-poder.

Desde otro orden de ideas, dispone el artículo 1.169 del Código Civil, que “El poder para celebrar en nombre de otro un acto para el cual exija la ley, instrumento otorgado ante un registrador subalterno, debe ser hecho en esta misma forma. Si el poder se refiere a actos para los cuales es necesaria y suficiente la escritura privada, puede ser hecho en esta misma forma, aunque el acto se otorgue ante un registrador”. Ahora bien, el procedimiento de calificación de despido por causa de inamovilidad derivada del fuero sindical, es un procedimiento administrativo, contemplado en el artículo 204 de la Ley del Trabajo, y en los artículos 342 a 347 de su Reglamento y, como tal, sometido también a las normas generales que en esa materia se contienen en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual en su artículo 25 establece que “Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y, en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado”. Y por su parte, el artículo 26 *ejusdem* establece que “La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado”. Ahora bien, la Ley en co-

mentarios aunque prevé esta última forma de representación, como sustitutiva de la primera, ello no significa que quede prohibida la representación que conste en algún otro documento administrativo del expediente, cuya certeza o autenticidad puede ser confrontada o verificada por la Administración, durante el trámite del procedimiento, por ejemplo, por la vía de la certificación de los documentos originales, facultad ésta que les está conferida expresamente a los funcionarios administrativos, de conformidad con lo consagrado en el artículo 59 de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que, además, constituye un derecho de los administrados de pedir certificaciones de cualquier documento contenido en el expediente. Por tanto, no siendo absolutamente necesaria la formalidad del documento registrado o autenticado en los procedimientos administrativos, sino que basta la simple designación de la representación en los escritos o documentos que los interesados presentan en los procedimientos administrativos, y tratándose el otorgante de tal designación de una persona capaz de representar al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como patrono en el procedimiento de calificación de despido, resultaba válida la cartapoder que los abogados Isaura Suárez Araujo, Alfredo Espinoza Aguaida y Vicente Ramón Padrón, presentaron ante el Inspector del Trabajo del Estado Trujillo, en el acto de contestación de la solicitud de despido, para que se les tuviera como representantes del patrono, y así se declara.

E. *Suspensión de efectos*

a. *Carácter*

CSJ-SPA (129)

21-6-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La facultad del juez contencioso-administrativo de suspender los efectos de un acto administrativo, constituye una excepción al principio de la ejecutoriedad del acto administrativo.

Observa la Corte:

La amplia facultad discrecional acordada al juez de lo contencioso por el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones de —en atención a las circunstancias del caso— suspender la ejecución de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad hubiere sido solicitada, cuando así lo permite la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, ha sido el resultado de una audaz y al mismo tiempo encomiable tradición jurisprudencial del Supremo Tribunal recogida finalmente por vía legislativa en el texto que rige su funcionamiento.

Constituye en efecto esa medida una excepción al principio de ejecutoriedad del acto administrativo —fundamento en la presunción de legalidad que lo acompaña—, base de sistemas jurídicos que, como el nuestro, dan prelación al mismo, con la finalidad de impedir la paralización o el entramamiento de la actividad administrativa. Así lo revelan, en efecto, los textos concordados de las Leyes Orgánicas de Procedimientos Administrativos (artículos 89 y 79) y de la Corte Suprema de Justicia (artículo 136). Y prudente ha sido, por tanto, el juez de lo contencioso al acordar una medida en la que, previamente a la sentencia definitiva, y normalmente sin mayores pruebas ni recaudos, ha de evaluar tanto la excepción que ella constituye del señalado principio de ejecutoriedad, como los daños irreparables o de difícil reparación que la decisión ejecutoria pudiese acarrear al administrado.

Teniendo en cuenta los principios precedentemente expuestos, observa la Corte:

1. No se han expuesto explícitamente en la solicitud de pronunciamiento previo los fundamentos de hecho que, en el caso concreto, la avalen;

2. Estima la Corte, sin embargo, que obviamente considera el impugnante, al formularla, irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva en que pudiera llegarse a anular el acto, los perjuicios que su separación de las Fuerzas Armadas, como resultado de la ejecución del mismo, pudiere acarrearle;

3. Es otro el parecer de esta Suprema Corte: considera, en efecto, a tenor de las disposiciones legales —entre ellas los artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica destinada a regir su funcionamiento— dictadas en desarrollo del respectivo precepto constitucional (artículo 206) que, en Venezuela, tiene plena capacidad la jurisdicción contencioso-administrativa —sobre todo hoy día, en ejercicio de dichos preceptos y dentro del sistema democrático plenamente vigente— no sólo para anular las decisiones administrativas contrarias a derecho, sino también para restablecer —por ejemplo, mediante la adecuada reincorporación— las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas, con adicional compensación en dinero, si fuere procedente, de los daños y perjuicios que la separación de un cargo o función llevaren aparejados. Tal sería la posibilidad, conforme a la respectiva solicitud del recurrente, que se plantearía para el caso de que llegare a producirse en definitiva un pronunciamiento favorable a su demanda de nulidad; lo que, a la luz de las consideraciones expuestas, hace improcedente la solicitud de suspensión previa de los efectos del acto administrativo impugnado.

b. *Procedencia*

CPCA

11-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo basada en el cierre de un establecimiento por ausencia de Licencia o Patente de Industria y Comercio.

En la oportunidad de dar contestación a la apelación, la representación de la municipalidad sostuvo:

“En jurisprudencia reiterada, tanto de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, como de esa Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se ha sostenido que al establecer el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que, a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada, es necesario que se dé alguno de los dos supuestos siguientes: que así lo permita la ley o que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva; y además que la Corte tome en cuenta las circunstancias del caso. Como se ve, es menester, como requisito *sine qua non* que la no suspensión de los efectos del acto administrativo de que se trate cause o produzca un daño irreparable o de difícil reparación en la decisión definitiva que sobre el asunto se produzca. Ahora bien, conforme lo ha estimado esa Corte en diferentes fallos, en primer lugar, para que la solicitud de suspensión encaje en la previsión del artículo 136 de la Ley Orgánica citada, no basta con que el particular alegue un perjuicio, sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales

nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente. En segundo término, se ha determinado que, aun cuando el perjuicio pueda ser cierto para el recurrente, ello no significa consecuentemente que el mismo sea irreparable o difícil su reparación en caso de declaratoria con lugar del recurso, ya que la ley prevé mecanismos para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa, mientras que, en cambio, de producirse la situación contraria, es decir, en caso de que se ordenara la suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado y posteriormente la demanda fuese declarada sin lugar, entonces sí se podría ocasionar verdaderamente un perjuicio de difícil reparación y, en tercer lugar, se ha decidido que se trata de una garantía preventiva establecida por el ordenamiento jurídico para que el obligado pueda asegurar en su momento los efectos de la anulación del acto ejecutado; es pues una excepción al principio del *favor acti*, es decir, al carácter executorio del acto administrativo consecuencia directa de su presunción de legalidad y legitimidad.

Por otra parte, lo irreparable del perjuicio a que se refiere la disposición contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la materia, no puede medirse por la cuantía del daño, aunque pudiera tener repercusión ruinosa en el patrimonio del particular afectado, pues ha de admitirse que la entidad administrativa demandada tiene solvencia suficiente para proveer a la reparación del daño causado, si fuese revocado el acto que lo causó. La irreparabilidad está relacionada con el derecho mismo que el acto vulnera, y habría perjuicio irreparable o de difícil reparación cuando la ejecución del acto administrativo hiciera frustrante el derecho subjetivo del interesado, sin que a éste le quede una vía apta para conseguir la reparación debida. Por ello, daño irreparable no significa que para pedir y acordar la suspensión del acto, basta que se perjudique un interés con la ejecución, ni que este interés sufra un menoscabo reintegrable, sino que es necesario que el daño que cause, por su naturaleza no pueda ser reparable, con independencia de la reparación material que pueda o no obtenerse.

En este sentido, tenemos que cuando el sentenciador de la recurrida niega el pedimento de suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, no infringe ni viola en modo alguno el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino que, por el contrario, se sujeta estrictamente a lo preceptuado en dicho dispositivo legal, ya que, como lo señala la decisión recurrida, "...el acto que se impugna se contrae a la ausencia de Licencia o Patente de Industria y Comercio de la recurrente en cuya sede funcionaba un restaurant, dada esta circunstancia no le es imputable a la administración daños irreparables o de difícil reparación para que los efectos del acto administrativo que se impugna sea suspendido. Por esa circunstancia el fundamento del acto es no haber obtenido la Licencia de Industria y Comercio, aunado igualmente a disposiciones sobre zonificación vigente. Así se declara...". Por otra parte, las circunstancias en que se funda la solicitud del pronunciamiento previo no se ajustan a las razones previstas en la ley para acordar la suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, pues al fundamentarse esa petición de la recurrente en que se afectó el funcionamiento de la cooperativa, impidiendo a los agremiados o asociados disfrutar de los servicios que se venían prestando por la orden impartida de cierre del establecimiento en cuestión a través del acto administrativo impugnado, se exige un pronunciamiento sobre lo principal del recurso propuesto. En efecto, acceder a la solicitud de suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, significaría entrar a resolver, por anticipado, un punto estrechamente

vinculado con el fondo del problema planteado, motivo por el cual no concurren en el caso los supuestos previstos en el artículo 136 *ejusdem*".

La Corte observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia faculta al juez que conoce los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, para suspender sus efectos, provocando así una excepción al principio de la ejecutividad del acto administrativo. Tal potestad, sin embargo, está condicionada a un mandato legal o a la demostración de que la ejecutoriedad resulte indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En el caso de autos, no se produce ninguno de los supuestos indicados, es decir, no existe mandato expreso, ni tampoco el solicitante demostró la irreparabilidad del daño. Las consecuencias señaladas, derivadas de la ejecución del acto, podrían ocasionar, efectivamente, un daño, pero para calificar la procedencia o improcedencia de dicho daño, debe necesariamente esperarse una decisión sobre el fondo del recurso interpuesto, de allí que exista la imposibilidad de un pronunciamiento previo sin el riesgo de adelantar opinión sobre el fondo de la controversia.

De allí que, para ésta Alzada, en el supuesto que se analiza, no estaban dadas las condiciones exigidas por la ley, ni menos aún, su comprobación y, en su criterio, no procede la suspensión solicitada, como en efecto así se declara.

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo basada en la medida preventiva de embargo de una cuenta corriente de la titularidad del demandante, alegando que dichas embargadas sumas son destinadas al pago urgente de acreencias y compromisos laborales.

De acuerdo a los términos del texto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos de carácter particular, cuya nulidad se demanda, entre otros requisitos de su procedencia, requiere que dicha medida sea indispensable para evitarle al demandante perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Tal exigencia supone la demostración de hechos concretos de los cuales puedan derivarse tales perjuicios, así como de los mismos perjuicios. Además, éstos deben ser ciertos y actuales, y no eventuales o futuros, de manera que justifiquen verdaderamente que la ejecución de un acto administrativo, que constituye la regla o principio general, pueda por excepción, ser suspendido.

Ahora bien, observa la Corte que los recurrentes se limitan a señalar como gravamen irreparable y como causa del mismo, la solicitud de ejecución impugnada por ante los Tribunales del Trabajo, y la práctica de una medida preventiva de embargo en una cuenta corriente de la titularidad de la demandante. Sin embargo, estima la Corte que tal solicitud y su posterior ejecución, no son sino la consecuencia necesaria y natural del principio de la ejecución de los actos administrativos, por lo que ese solo hecho no es prueba suficiente de la irreparabilidad o de la dificultad de reparación que tal ejecución conlleva. El solo alegato de que las sumas embargadas preventivamente se destinan al pago urgente de acreencias y compromisos laborales, no es ninguna prueba de la existencia de un daño, ni de que el mismo es irreparable o de difícil reparación.

Por las razones antes expresadas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, de acuerdo a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, niega la solicitud de suspensión del acto cuya nulidad se pretende.

CSJ-SPA (122)

9-6-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Procede la suspensión de efectos del acto administrativo basada en el pago de una planilla de liquidación en lapso perentorio.

Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.

Sentado esto, y examinados como han sido los elementos que conforman la situación planteada por la solicitante, se observa: está comprobado que la actividad de la Contraloría al formular la planilla de liquidación, obliga a la recurrente a verificar un pago en lapso perentorio; no existe prueba alguna de que la solicitante disponga de holgadas o suficientes posibilidades económicas que le permitan hacer de inmediato un desembolso sin duda elevedado con relación al monto de sus ingresos conocidos que alcanzan la suma de Bs. 14.000,00 por mes; la planilla de liquidación permite a la Contraloría la utilización de procedimientos judiciales y obtener prontas medidas preventivas y ejecutivas, que una vez cumplidas podrían producir a la recurrente daño difícilmente reparable si llegara a declararse con lugar la acción de nulidad que ha propuesto. Ante tales hechos, cuya posibilidad de inmediata realización es presumible dada la prontitud con que fue expedida la antes citada planilla de liquidación, estima la Sala que en el caso examinado concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, acuerda suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado, advirtiendo al postulante de la medida, que la falta de impulso procesal adecuado podrá dar lugar a su revocatoria por contrario imperio.

CSJ-SPA (148)

12-7-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo fundado en un acto de culpabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República, prevista como causal de destitución en el ordinal 5º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa.

El actor fundamenta su solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en la circunstancia de que su ejecución inmediata puede producir la destitución del cargo de Presidente del Instituto Nacional de Cooperativa Educativa que actualmente ejerce. Cita, en apoyo de tal presunción, el ordinal 5º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, que señala, como causal de destitu-

ción, el haberse dictado en contra de un funcionario público "auto de culpabilidad administrativa de la Contraloría General de la República".

El alcance de tal disposición ha sido precisado en varias decisiones de esta Sala mediante las cuales se estableció que la sanción de destitución prevista en el mencionado ordinal 5º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa se refiere a una decisión definitiva, con todos los atributos de la firmeza y, por consiguiente, no susceptible de ser recurrida ante ningún órgano superior.

Esta misma interpretación fue acogida por el reglamentista de la Ley mencionada en el "Reglamento sobre el Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales" (Decreto 1.549 del 4-5-76), cuyo artículo 18 determina:

"La máxima autoridad administrativa del organismo, de conformidad con lo pautado en el párrafo único del artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa, decidirá sobre la aplicación de la causal de destitución cuando se hubiere dictado contra un funcionario auto de culpabilidad administrativa definitivamente firme de la Contraloría General de la República".

Ahora bien, con fecha 15 de enero de 1982 fue emanado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros el "Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa" (Decreto Nº 1.378, G.O. Nº 2.905 Extraordinaria del 18-1-82), que recoge, en un texto único, las normativas parciales contenidas en diferentes regulaciones del Ejecutivo atinentes a la carrera administrativa y, entre ellos, los referentes al régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

Examinada la nueva regulación actualmente vigente, observa la Corte que en la misma no fue reproducida, y ni siquiera contemplada, la situación derivada de un acto de culpabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República, prevista como causal de destitución en el ordinal 5º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa.

Por otra parte, observa igualmente la Sala que la materia parece haber adquirido otra proyección de acuerdo con el articulado de la novísima Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, en vigor desde el 1º de abril de 1983, la cual determina que, si la averiguación contra un funcionario público culminare con una declaratoria de responsabilidad administrativa y transcurrieren los treinta días establecidos en el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sin que se hubiese aplicado la sanción disciplinaria correspondiente, el Contralor General de la República solicitará al Fiscal General de la República requerir de la Administración la imposición de la sanción que estime pertinente; pudiendo recurrir de la decisión de la Administración, tanto el Ministerio Público como el administrado por ante los Tribunales correspondientes de la Carrera Administrativa. (Art. 29).

El artículo 84 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República al cual remite el 29 de la Ley de Salvaguarda, establece que "una vez firme la decisión que determine administrativamente la responsabilidad, el auto respectivo y demás documentos se pasarán al funcionario competente para que éste, en el término de treinta días, aplique razonadamente la sanción administrativa que corresponda, de lo cual informará por escrito a la Contraloría".

A la luz de estas dos disposiciones, y no siendo ésta la oportunidad procesal para un pronunciamiento de la Corte acerca del sentido e interpretación que a las mismas ha de atribuirse, estima la Sala justificada la presunción del recurrente de que, estando pendiente este juicio pudiera producirse su destitución del cargo que desempeña como consecuencia del auto de responsabilidad dictado por la Contraloría con el consiguiente e irreparable perjuicio que tal medida podría ocasionarle, si la decisión de este Supremo Tribunal fuere favorable a su recurso.

Por tal motivo, encuentra la Sala que en el caso de autos concurren las circunstancias de difícil reparabilidad por la sentencia definitiva prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para acordar la suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, lo cual decide, en nombre de la República y por autoridad de la ley, advirtiendo al solicitante de la medida, que la falta de impulso procesal adecuado podrá dar lugar a la revocatoria de ésta por contrario imperio.

CSJ-SPA (158)

19-7-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Procede la suspensión de efectos del acto administrativo fundada en la procedencia de un reparo.

En escrito presentado en 3 de febrero de 1983, dirigido a esta Sala, el ciudadano Thor Halvorssen, debidamente identificado en autos, interpuso por medio de apoderados demanda de nulidad contra la Resolución Nº 154 de fecha 5 de abril de 1982, dictada por la Contraloría General de la República, la cual confirmó el reparo que por la cantidad de treinta y tres mil doscientos cincuenta bolívares (Bs. 33.250,00) le había sido formulado por la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada en fecha 25 de septiembre de 1980, en virtud de haber autorizado en su calidad de Director que fue de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) el pago de bonificación especial sustitutiva de un alegado derecho a la jubilación de un funcionario de la nombrada empresa.

Expresan los representantes del demandante que dicha Resolución decidió el recurso jerárquico interpuesto por él contra el citado reparo, quedando agotada en consecuencia la vía administrativa.

En el petitorio final de la demanda solicita el recurrente la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, ratificando dicho pedimento en diligencia del 20 de junio de 1983, fundamentada en la circunstancia de que "su inmediata ejecución le ocasionaría perjuicios irreparables o por lo menos de difícil reparación por la sentencia definitiva que habrá de recaer".

Por auto de 24 de febrero de 1983 el Juzgado de Sustanciación admitió la demanda y ordenó oficiar al Contralor General de la República, solicitando la remisión del expediente administrativo correspondiente, así como notificar a los ciudadanos Fiscal y Procurador General de la República, acordando enviarles copia de la demanda y demás documentos pertinentes y a los efectos de decidir sobre la solicitud de pronunciamiento previo pasó el expediente a la Sala, la cual por auto de fecha 7 de abril de 1983 designó ponente a la magistrada que con tal carácter suscribe el presente auto.

Para decidir, la Sala observa:

Sí es cierto que el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la posibilidad de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, sujeta ese ejercicio de facultad a casos excepcionales donde sea palpable la necesidad de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso. Esta proposición impone como requisito riguroso indispensable la presencia de un perjuicio, cuya trascendencia y gravedad deja a criterio del juez, pero permitiéndole formar juicio, conforme a la parte final de la proposición, auxiliándose, en su función valorativa, de las circunstancias concurrentes en el caso.

Ahora bien, prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que constituye la materia de fondo de la controversia planteada y sobre la cual le está vedado al Tribunal adelantar criterio en esta etapa del proceso, analizados debidamente el escrito del recurso y los anexos acompañados, considerando que la inmediata ejecución del acto jurídico que aquí se impugna podría ocasionar daños de difícil reparación al recurrente si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por él propuesto, la Sala estima que en el caso que se examina concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en consecuencia, acuerda suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado.

c. Efectos

CSJ-SPA (103)

23-5-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Dictada la suspensión de efectos del acto administrativo recurrido no puede la autoridad administrativa emitir ninguna otra providencia o resolución colateral derivada del acto principal que se impugne.

El acto administrativo, cuyos efectos fueron suspendidos temporalmente por este órgano jurisdiccional en base a la potestad conferídale por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ordenaba:

1º. Proceder a la liquidación y a la recaudación correspondiente de Impuestos Diferenciales de Patente de Industria y Comercio por los siguientes montos: 1976, Bs. 137.087,00; 1977, Bs. 155.005,00; 1978, Bs. 210.694,00; 1979, Bs. 256.634,00; 1980, Bs. 323.757,00; 1981, Bs. 357.870, 00; y 1982, Bs. 421.148,00.

2º. Proceder a la liquidación del recargo correspondiente al diez por ciento (10%) hasta el segundo trimestre de 1982, por un monto de Bs. 165.162,00, de acuerdo a lo establecido en el artículo 53 de la Ordenanza del Ramo.

3º. Que se pagaran las liquidaciones correspondientes hasta el tercer trimestre de 1982, que alcanzan a Bs. 756.908,00, al igual que el monto del recargo que totaliza la suma de Bs. 165.162,00, dentro de los diez (10) días a partir de la notificación.

Resulta evidente que, en virtud de la medida de suspensión temporal acordada por este Supremo Tribunal, ninguna de las tres previsiones administrativas anteriores podía ser ejecutada por la autoridad municipal mientras estuviese pendiente de decisión definitiva el recurso de nulidad propuesto contra el acto administrativo de que se trata, cuyas resultas fueron garantizadas por la firma impugnante, mediante fianza constituida por el Banco Provincial S.A.I.C.A., por un monto de un millón novecientos veintidós mil setenta bolívares (Bs. 1.922.070,00), como consta en autos (f. 48).

Igualmente, y como consecuencia de la suspensión ordenada por la Corte, tampoco podía la autoridad administrativa emitir ninguna otra providencia o resolución colateral derivada del acto principal impugnado, que viniese a menoscabar la garantía jurídica excepcionalmente consagrada por el legislador en favor del administrado al permitir la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo recurrido, precisamente para proteger al particular de perjuicios irreparables o de difícil reparación ocasionados por la actuación administrativa.

Procediendo contrariamente a lo expuesto, el licenciado Guido Bolívar M., Presidente del Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas, mediante oficio Nº 53 del 22 de marzo de 1983, notificó al representante de Industrias Anita C.A., el 4-4-83, que “la Cámara Municipal acordó no otorgarle la licencia para ejercer actividades económicas en esta jurisdicción en el año 1983, hasta tanto se resuelva el problema tanto de la Patente de Industria y Comercio como de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos, que tienen pendientes con esta Corporación, en consecuencia, de no solventar su situación dentro de ocho días continuos a partir de la presente fecha, se tomarán medidas contra esa empresa”.

Esta amenaza fue materializada en oficio Nº 99 del 18 de mayo siguiente; cuyo original como el anterior cursan en autos —firmado por el mismo funcionario municipal— por el cual se comunica al Gerente General de Industrias Anita, que la Cámara Municipal, en sesión ordinaria celebrada el día 17-05-83, acordó el cierre temporal de la mencionada empresa, por violación de los artículos 60, Aparte B, y 63, aparte C, de la Ordenanza de Industria y Comercio vigente. Esta medida fue efectivamente aplicada ese mismo día “hasta tanto no se pongan a derecho con la Municipalidad”.

Al proceder en la forma expuesta, el Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas, por órgano de su Presidente, desconoce abierta y flagrantemente la decisión dictada el 16 de diciembre de 1982 por este Supremo Tribunal de la República, ya que la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado por la empresa Industrias Anita C.A., implica que, mientras no sea esclarecida en la sentencia definitiva la cuestión de fondo que se discute, que es precisamente la aplicación de la patente municipal de industria y comercio, no quedará “resuelto el problema” (términos del oficio Nº 53) de la situación de la recurrente derivado de la aplicación de la misma.

En tal virtud, en este estado del proceso resulta arbitrario e ilegal el cierre de la empresa Industrias Anita C.A., ordenado por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda, así como su negativa a otorgarle licencia para ejercer actividades económicas en jurisdicción de dicho Distrito en el año 1983, por lo cual esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en uso de sus potestades legales, acuerda:

1º. Ordenar al Concejo Municipal del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda la reapertura inmediata de las actividades de la empresa Industrias Anita C.A.

2º. Prevenir al Presidente de dicho Concejo Municipal que el incumplimiento de la orden anterior, emanada de este Supremo Tribunal, dará lugar a la aplicación de la sanción prevista en el artículo 485 del Código Penal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 171 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

F. Pruebas

a. Admisión

CSJ-SPA (111)

2-6-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Quando no sea patente la ilegalidad e impertinencia de las pruebas presentadas en juicio, el juez debe obrar con la mayor prudencia a fin de no desechar una prueba que más tarde pudiera ser necesaria para el esclarecimiento de la verdad.

Siendo la oportunidad de decidir el recurso contra el auto, se observa:

La opositora individualiza los particulares del interrogatorio y objeta al primero que la prueba no es idónea para comprobar que la demandante presuntamente es encargada de la Hemeroteca del Congreso Nacional; al segundo: que la comprobación por testigos del lapso durante el cual presuntamente ejerció el cargo puede hacerse mediante otro tipo de prueba; al tercero: que por dicho medio se pretende demostrar condiciones de "puntualidad", "responsabilidad" y "regularidad" en el desempeño de sus funciones, y con estas apreciaciones o conceptos por parte del testigo, respecto de las cuales no puede versar el interrogatorio; con respecto al "cuarto": que en él se pide a los testigos que declaren si es cierto que la demandante "empezó a sufrir graves quebrantos de salud que la obligaron a solicitar asistencia médica", afirmación ésta que sólo puede hacer quien tenga conocimientos médicos suficientes.

Ninguna de las opuestas consideraciones sirve para no admitir la prueba, por la sola razón de que no es ilegal ni impertinente. Si se tiene o no mérito para demostrar lo que por su medio se pretende será materia que decidirá la sentencia definitiva al apreciar la prueba.

La regla que rige esta materia (artículo 292 del Código de Procedimiento Civil) ordena que sean desechadas las pruebas cuando aparezcan manifiestamente impertinentes e ilegales. Cuando no sea patente ese presupuesto, debe el juez obrar con la mayor prudencia "a fin de no exponerse a desechar una prueba que más tarde pudiera ser necesaria para el esclarecimiento de la verdad, en tanto que admitiéndola, con la forma como usualmente se hace, esto es, «cuanto ha lugar en derecho» el juez queda en libertad de apreciarlas o no cuando llegue el momento de dictar la sentencia correspondiente" (G.F. Nº 2, pág. 61, 1949). Esta síntesis expresa el criterio pacífico, uniforme y reiterado que informa nuestra jurisprudencia en la materia.

Alegó la demandada al oponerse a la inspección ocular que "los hechos y circunstancias enumerados en los particulares 1, 2, 3 y 4 pueden ser comprobados de otra manera, por cuanto de conformidad con el artículo 338 del Código de Procedimiento Civil, la inspección ocular es una prueba supletoria tendente a traer a los autos aquellas circunstancias que no podrían probarse de otra manera; y los hechos que se pretenden demostrar tendrían que haber sido acreditados mediante expedición por escrito de una constancia o certificado médico".

La inspección, según la promoción, deberá practicarse en el Distrito Sanitario Nº 3, Servicio de Higiene Mental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Unidad Sanitaria Centro-Oeste, Area pragmática Nº 3, con el fin de verificar que la promovente, en determinadas y distintas fechas del año de 1980 fue tratada en dichos servicios por presentar problemas de depresión nerviosa; que se la sometió a distintos tratamientos; que estuvo bajo continuo control. Como en el aparte cuarto del escrito de pruebas pide además que se deje constancia "Del contenido de la historia médica y clínica que reposa en dicha dependencia sobre la enfermedad que ha venido sufriendo y de los problemas y consecuencias que ello le ha causado" es claro que la prueba fue correctamente promovida, al determinar el sitio (local del Servicio de Higiene Mental) y el objeto (historia y libros que allí se guardan), indispensables y suficientes para la evacuación de la prueba. No impide la admisión de la misma el hecho de que pueda verificarse por otro medio, puesto que la ley permite la promoción de la prueba para comprobar hecho que no se pueda o no sea *fácil* acreditar de otra manera.

La naturaleza de la dolencia, el largo lapso que cubre, la circunstancia de haberse obtenido el servicio en un instituto público, bajo el control de distintos médicos, sin duda dificultan la obtención de una certificación historiada de su dolencia, mediante una simple solicitud.

No siendo la prueba manifiestamente ilegal o impertinente, y no apareciendo fácil, a juicio de la Sala, que la promovente pueda demostrar por otro medio los hechos que son objeto del reconocimiento ocular, la prueba debe ser admitida y así se decide.

CPCA

13-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La prueba testimonial en los juicios contencioso-administrativos no es admisible en alzada.

Corresponde, en consecuencia, a la Corte, constituida en la forma prevista en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conocer la apelación intentada contra la decisión del Juzgado de Sustanciación, que negó la admisión de la prueba de testigos promovida por el apoderado judicial de la Gobernación del Estado Carabobo, lo cual hace de la siguiente forma:

1º) El artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regula lo relativo a los medios probatorios que pueden ser promovidos en el procedimiento de segunda instancia en los juicios de naturaleza contencioso administrativa, y dentro de las pruebas permitidas no se encuentra la testimonial, por lo que su promoción en alzada resulta ilegal y no debe ser admitida en aquellos casos en los cuales las partes promuevan dicha probanza. Por tanto, el Juzgado de Sustanciación procedió correctamente al negarse a admitir la prueba promovida por el apoderado de la Gobernación del Estado Carabobo, de conformidad con lo establecido en la norma anteriormente citada.

2º) Pero, además de la expresa prohibición de admitir la prueba testimonial en esta alzada, a que se ha hecho referencia, y que hace que dicha probanza sea ilegal, ocurre que la promovida por el apoderado de la Gobernación del Estado Carabobo también es improcedente en virtud de que, en primer lugar, el interrogatorio versa sobre cuestiones no planteadas en el juicio, ni en la demanda, ni en su oposición y ni siquiera en el escrito de formalización de la apelación; y en segundo lugar, porque los testigos promovidos en el Capítulo V del escrito de promoción de pruebas, son las mismas personas que aparecen como demandantes.

CPCA

6-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Son procedentes las pruebas promovidas fuera de la jurisdicción de las comisiones tripartitas, así como las que hayan de evacuarse en algún lugar distinto al de la localidad en que ejerzan sus funciones dichas comisiones.

Pero el planteamiento fundamental que informa el presente recurso descansa en la interpretación dada indistintamente por la Comisión productora de la resolución impugnada y por el recurrente en cuanto al silencio de procedimiento para reglamentar, admitir y apreciar las pruebas de testigos domiciliados fuera de la localidad de la Comisión Tripartita. Ante tal silencio, la Comisión consideró inadmisibles la prueba testimonial evacuada fuera de la jurisdicción de la Comisión de Primera Instancia y resolvió desestimarlas por esa razón, para el recurrente, se produjo violación de ley al no apreciarse las dichas testimoniales.

La Corte al respecto observa:

Si entre las pruebas promovidas hay alguna que deba evacuarse en algún lugar distinto al de la localidad en que ejerce sus funciones la Comisión Tripartita pero en la cual tenga jurisdicción territorial, o también en otro lugar en donde la Comisión no tenga esa jurisdicción, la Comisión, en el primer caso, debe trasladarse previo decreto al lugar de su evacuación para ella misma evacuarla, o si en ese lugar existe Comisionaduría del Trabajo, enviarle a ésta la respectiva comisión para que la evacue. En el segundo caso, la Comisión Tripartita podría comisionar a tal efecto a la Inspectoría del Trabajo correspondiente, la que a su vez podría subcomisionar a la Comisionaduría del Trabajo del lugar. Siendo necesario, además, que la Comisión señale los respectivos términos de distancia para la ida y para la vuelta.

En el caso de autos, al desechar la prueba de testigos, por haber éstos declarado fuera de la jurisdicción de la Comisión Tripartita, se incurrió en un vicio de procedimiento; en efecto, la resolución impugnada se produjo sin tomar en consideración, sin analizar la prueba que corresponde al querellante bajo el pretexto de que tal supuesto no estaba contemplado en el procedimiento de despidos, y así se declara.

b. *Posiciones juradas*

CPCA

30-5-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

En la jurisdicción contencioso-administrativa, el régimen indicado en el Código de Procedimiento Civil para la realización de la prueba de posiciones juradas no es aplicable en segunda instancia.

Por otra parte debemos afirmar que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al organizar transitoriamente esta jurisdicción contencioso-administrativa, estableció que las causas en segunda instancia deben resolverse de acuerdo al Capítulo III del Título V (artículos 162 al 170) de la citada Ley. Igualmente debemos destacar que nuestro Código de Procedimiento Civil tiene frente a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en los procedimientos que se realizan en esta alzada un carácter supletorio o subsidiario, en el sentido que las normas allí contenidas se aplicaran en caso de no existir disposición expresa en el cuerpo normativo que regula nuestro máximo Tribunal.

Por lo cual, en el presente caso se hace necesario examinar si la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone un procedimiento especial en lo referente a la oportunidad en que pueden promoverse las posiciones juradas, para no aplicar el artículo 296 del Código de Procedimiento Civil; en tal sentido observamos que el régimen de las pruebas en esta segunda instancia está consagrado en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, allí se indica la extensión del lapso de promoción, la oportunidad para que el Juzgado de Sustanciación declare la admisión o no de las pruebas promovidas, la extensión del lapso de evacuación; por otra parte, el artículo 164 contiene una concepción más amplia en la posibilidad de prueba realizable en esta segunda instancia a la establecida en el Código de Procedimiento Civil, que limita la prueba en esta instancia a los instrumentos públicos, las posiciones juradas y el juramento decisorio; en cambio, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la experticia, la inspección ocular, el juramento, las posiciones juradas y los instrumentos públicos y privados; situación que nos lleva a concluir que nuestro legislador al dictar la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció un régimen amplio y

abierto de posibilidades probatorias para mejorar así el sistema de convicción susceptible de ser aportado por las partes.

La anterior afirmación nos conduce a sostener que tal espíritu de amplitud del legislador no estaba igualmente presente al regular la oportunidad para promover y evacuar las pruebas en esta segunda instancia; en efecto, el régimen indicado en el artículo 163 tiene por finalidad regular las oportunidades de promoción en el lapso probatorio en esta segunda instancia, dada la cobertura de las pruebas procedentes en esta instancia; por lo cual podemos afirmar, como lo hizo el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, que en esta segunda instancia sólo puede promoverse la prueba de posiciones juradas dentro del lapso genérico de promoción señalado con anterioridad; en tal virtud, esta Corte estima que el régimen ordinario para la realización de la prueba de confesión indicada en el ya comentado artículo 296 del Código de Procedimiento Civil no es aplicable en esta superioridad por existir norma expresa que la regula en la Ley de la Corte Suprema de Justicia, y así se establece.

CPCA

2-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En materia contencioso-administrativa los representantes de la República y las autoridades (órganos del Poder Público actuando en funciones administrativas), no están obligados a absolver posiciones juradas, ni a prestar juramentos decisorios.

Para demostrar sus alegatos, el actor promovió junto con su libelo de demanda varios documentos, que fueron ratificados posteriormente, y las posiciones juradas del Presidente del Instituto demandado, las cuales le fueron estampadas, en razón de su no comparecencia al acto de absolución, no obstante haber sido citado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil. Ahora bien, respecto a la procedencia de esta prueba, la Corte la desestima en virtud de que según el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en materia contencioso-administrativa, los representantes de la República y las autoridades no están obligados a absolver posiciones juradas, ni a prestar juramentos decisorios. Tal prueba de posiciones, en consecuencia, no ha debido ser admitida por el Juzgado de Sustanciación, ya que se trata de una probanza prohibida legalmente, es decir, no es un medio probatorio procedente, cuando de autoridades o de representantes de la República se trate. A juicio de esta Corte, por autoridad se entiende los órganos de los poderes públicos actuando en funciones administrativas. En consecuencia, siendo ilegal las posiciones juradas promovidas por el actor, se desestima el mérito probatorio de las que le fueron estampadas al prenombrado funcionario, y así se declara.

c. Inspección ocular

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Es procedente la inspección ocular de los archivos de la Administración Pública, si existe constancia que la prueba que de ellas pretenda deducirse no puede ser llevada de otro modo a los autos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia "podría acordarse inspección ocular sobre determinados planos o documentos que formen parte de los archivos de la Administración Pública, *si hay constancia de que la prueba que de ellos pretenda deducirse no puede traerse de otro modo a los autos*" (subrayado de la Corte).

La norma faculta al Tribunal para acordar la inspección ocular siempre y cuando exista constancia que la prueba que de ella pretenda deducirse no puede traerse de otro modo a los autos, consagrando así el reiterado criterio de la jurisprudencia del máximo Tribunal que ha señalado que la prueba de inspección ocular no es procedente cuando se promueve para obtener el traslado de documentos que reposan en el archivo de determinadas oficinas públicas, pues tales documentos constituyen prueba por escrito y pueden ser traídos al proceso por los medios y la forma establecida por la ley, de manera que sólo si estos "medios y forma establecidos en la ley" se agotan sin que se obtenga la prueba que se requiere, lo cual debe comprobar el promovente, es que habrá lugar a la admisión de la inspección ocular. Por otra parte en el caso que se examina, la imposibilidad de traer a los autos los documentos sobre los cuales se solicita la práctica de la inspección ocular, queda desvirtuada por la circunstancia de que el promovente es precisamente el representante del organismo demandado.

Sobre la base de las consideraciones que preceden, esta Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación intentada por el apoderado actor contra el auto de admisión de la prueba de inspección ocular dictado por el Juzgado de Sustanciación *el 24 de febrero de 1983*, el cual revoca en esta oportunidad y declara inadmisibile la prueba promovida por el apoderado del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI).

d. *Prueba documental*

a' *Documentos administrativos*

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las certificaciones de documentos emanados de órganos judiciales competentes, actuando en funciones propias, tienen el valor de documentos públicos.

Los documentos reseñados, que constituyen actuaciones realizadas por órganos competentes del Poder Judicial, en procedimientos de carácter penal, si bien demuestran que los hechos averiguados no son delitos por no revestir carácter penal, sin embargo, sí constituyen pruebas de la existencia del hecho material por cuya consecuencia falleció el cónyuge de la actora y que, por tanto, es el acto generador de los daños y perjuicios que dice haber experimentado, es decir, del lucro cesante y del daño moral. En efecto, tratándose de certificaciones de documentos emanados de órganos judiciales, con la debida competencia, actuando en funciones que les son propias, esta Corte les da el valor que les corresponde de documentos públicos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1.357, 1.359 y 1.384 del Código Civil y, en consecuencia, considera demostrado que la muerte del esposo de la cónyuge se produjo por la caída de una valla de señalamiento vial, que colgaba de un poste que se encontraba en la vía Barcelona-El Tigre, el día 27 de diciembre de 1975, a las dos de la tarde, que aplastó la caseta del vehículo placas N° C8-3080, marca Ford, ca-

mioneta pick-up, que aquél conducía. Valla ésta de las que utiliza el Ministerio de Obras Públicas para informar a los conductores las diferentes vías de circulación, es decir, como medio de información vial para el transporte terrestre. También de las probanzas anteriores, que esta Corte aprecia por su pleno valor probatorio, por ser certificaciones de actuaciones judiciales, se deduce que la señalada valla se desprendió por estar oxidados y reventados los tornillos de sustentación, y así se declara.

CPCA

20-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

En el procedimiento de calificación de despido, los documentos que forman parte del expediente administrativo, son documentos administrativos que adquieren todo su valor probatorio al no ser desconocidos por la Empresa.

Es cierto, como lo sostiene el recurrente, que la constancia emanada del Hospital Miguel Pérez Carreño, que forma parte del expediente administrativo (folio 23), no es un documento público, no tiene de suyo ese valor, sin embargo, al formar parte de las actas del expediente administrativo, la tendencia doctrinal generalizada se inclina por darle el carácter de tal documento, para esta Corte, dicho documento constituye un típico documento administrativo que, en el caso que se analiza, fue presentado como medio de prueba, en la oportunidad correspondiente prevista en la Ley contra Despidos Injustificados, en el procedimiento administrativo seguido por ante la Comisión Tripartita; siendo así, correspondíale a la empresa impugnar dicho instrumento, y del examen del referido expediente no consta que tal actividad procesal se haya llevado a cabo, por lo cual, en criterio del juzgador, la Comisión que dictó el acto impugnado procedió conforme a la ley, no incurrió en ilegalidad, sólo en imprecisión de calificación del instrumento que no afecta el contenido del acto, porque si bien dicha forma probatoria no está expresadamente contemplada en el Código Civil, no es menos cierto que es la más adecuada para que un trabajador pruebe la causa de su inasistencia al trabajo, ello porque se trata de una constancia de atención médica, expedida por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en sus dependencias del Hospital Miguel Pérez Carreño, servicio de emergencia de cirugía de la mano, que junto con la tarjeta del Seguro Social, que también corre en autos, demuestran que el trabajador Juan Evaristo Merentes Salazar fue atendido en la fecha en que se ausentó del trabajo. Por el hecho de no ser un documento público, no carecía la Comisión Tripartita de facultad para atribuirle el valor probatorio que le asignó, ello en razón de que la empresa no lo desconoció. En consecuencia, se declara improcedente la impugnación.

Aunque no se trata propiamente de un documento público, la constancia expedida por el Jefe de Archivo de la Jefatura Civil de la Parroquia Santa Rosalía, sin embargo, la Corte observa que era innecesario apreciar el contenido de dicho documento como tal documento público y, al igual que la impugnación anteriormente decidida, ésta también debe declararse improcedente porque la autoridad administrativa apreció dicha constancia como prueba eficaz en virtud de que, traída al expediente administrativo, fue contradicha en forma alguna por el solicitante del procedimiento de calificación de despido. Así se decide.

En segundo lugar, se señala como motivo de impugnación del acto recurrido, lo siguiente:

“3. En el Laudo recurrido textualmente se expresa:

“5.1.2. Esta Comisión Tripartita de Alzada se abstiene de analizar la prueba testimonial presentada por el trabajador cuanto ya demostrada por documento público la justificación de su ausencia resulta superfluo ese análisis, y asimismo se abstiene de analizar las pruebas testimoniales de la representación de la Empresa, por cuanto éstas no pueden ir contra lo demostrado en los documentos analizados y así se decide”.

Es necesario puntualizar lo siguiente: a) Quedando demostrado que los recaudos anteriormente aludidos no constituyen documentos públicos, pierde valor el argumento sostenido en el Laudo, de la no necesidad de análisis de la prueba testimonial presentada por las partes. b) Es más, no obstante que la Resolución se refiere a los recaudos, en realidad sólo analiza y tomó como fundamento para su decisión el recaudo que se dice emanado del Hospital Miguel Pérez Carreño. Ocurre que, posiblemente, se encontró dificultad en compaginar el hecho de un traumatismo considerable en la mano derecha con la circunstancia de que simultáneamente se hicieron diligencias en una Jefatura Civil sin que exista siquiera indicio de que ello fuera urgente. En todo caso, como lo tiene establecido nuestra Casación en infinidad de fallos, no le está permitido al juzgador escoger una prueba para fundamentar su decisión, sin analizar las demás y constatar si esas otras probanzas son capaces de destruir el valor probatorio dimanante de la prueba escogida. Con tal conducta se violan los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil”.

Al respecto, la Corte observa:

Como ha quedado establecido, los documentos antes analizados no pueden ser calificados en propiedad como documentos públicos; son documentos administrativos (forman parte del expediente administrativo) que adquirieron todo su valor probatorio al no ser desconocidos por la Empresa, debidamente citada en el procedimiento de calificación de despido que origina la decisión administrativa impugnada y que, como consecuencia de ello, adquirieron toda la fuerza y valor probatorio que le asignó la Comisión Tripartita, y de allí que consideró innecesario el análisis de las pruebas testimoniales presentadas por las partes en la instancia administrativa, al estimar que con la prueba que arrojaban dichos instrumentos era suficiente para calificar el despido como injustificado. En consecuencia, se declara que la Comisión Tripartita actuó en forma correcta que decidió conforme a lo alegado y probado y que no incurrió en violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil. Así se declara.

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La inspección realizada comprueba que en los archivos de la dependencia mencionada no aparecen los planos de arquitectura de la obra, los cuales se consideran extraviados, y en cuanto a dicha obra sólo aparece una síntesis descriptiva que señala los datos del anteproyecto, zonificación, ingeniero, propietario, N° de Catastro, Municipio, N° de Habitabilidad (en blanco); clase de construcción, dirección, plantas: 8, áreas, valor, impuestos y observaciones. Dichos datos configuran en el *ámbito interno* de la administración municipal un registro de una obra que había sido autorizada por el Concejo Municipal a través de la unidad competente, mediante Permiso N° 31.012 del 16 de marzo de 1977, conforme a unos planos que el propietario de la obra presenta ante los órganos jurisdiccionales aprobados, firmados y sellados por las autoridades competentes, cuya tacha de falsedad no prosperó en virtud del de-

sistimiento producido a raíz del incumplimiento por la abogada de la municipalidad de la exigencia de la *formalización*.

La Corte considera que la ficha que aparece en el mencionado Libro de Estadísticas si bien configura un principio de prueba por escrito, es una ficha de registro de carácter interno llevado por la Dirección de Desarrollo Urbano, no suscrita por funcionario alguno, inoponible a terceros, insuficiente e inepta para constituir evidencia *contra los planos* certificados que presentó el recurrente, aprobados, firmados y sellados por las autoridades competentes, cuya *legitimidad* acreditan las actuaciones del Tribunal Noveno de la Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda que ratifica el Juez Superior Duodécimo en lo Penal de la misma Circunscripción, cuya falsedad no pudo ser comprobada en esta jurisdicción por la representación municipal, los cuales configuran realmente un documento administrativo, emanado conforme a las previsiones legales, suscritos y sellados por los órganos con facultad para ello.

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las certificaciones de los documentos contenidos en el expediente administrativo son documentos administrativos.

Por último, respecto al otro alegato de que la certificación expedida por el Inspector del Trabajo no es válida porque se trata de un documento privado, la Corte observa que los escritos y recaudos que presentan los interesados en los procedimientos administrativos, se recogen en un expediente en el cual se contiene toda la tramitación a que dé lugar el asunto, conforme lo expresa el artículo 51 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que, al incorporarse al expediente, constituyen documentos administrativos que sirven de medio de prueba en estos procedimientos, de cuya veracidad cuida el funcionario ante el cual se presenten. Lo cual se confirma con los dispositivos contenidos en los artículos 44, 45, 50, 53 y 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Igualmente tales documentos contenidos en el expediente administrativo, los interesados pueden copiarlos, así como pedir certificaciones de ellos, de acuerdo a la previsión del artículo 59 *ejusdem*. En consecuencia, bien podía el Inspector del Trabajo expedir la certificación que le fue solicitada por los abogados representantes del patrono. Además, tal certificación es también un documento administrativo, en razón de que fue autorizada por un funcionario competente, en uso de las facultades que le otorga la ley, de expedir certificaciones de los documentos que se contienen en los procedimientos administrativos, y así se declara. Por tanto, dado el valor de dicha certificación, es decir, de documento administrativo, está dotado de veracidad o fe pública, en cuanto a su contenido y declaración, lo cual lo asimila, aunque no lo confunde, con el documento público y, por ello, le puede ser reconocido el valor que a estos últimos documentos le atribuye el artículo 1.357 del Código Civil, en concordancia con el artículo 1.384 *ejusdem* y, por esto, puede tenerse como prueba de que en su original consta que el patrono, a través de su representante, otorgó poder a profesionales del derecho a los fines de que éstos actuaran en nombre y representación de aquél, y así se declara.

b'. *Copias fotostáticas***CSJ-SPA (121)****9-6-83**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las copias fotostáticas no constituyen instrumentos idóneos como prueba.

En el caso de autos, las pólizas de seguro acompañadas al libelo de la demanda y reconocidas por el abogado de la empresa demandada, evidencian que en virtud de ellas la empresa de seguros se hizo responsable como fiadora de los riesgos derivados del contrato N° 1.303 celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y la sociedad mercantil CONUCA, Constructores Unidos, C. A., en fecha 4 de abril de 1960.

Invoca la demandada que dichas obligaciones estaban extinguidas y caducas, pero en el lapso probatorio sólo se limita, para probar tal afirmación, a consignar copias fotostáticas del acta de recepción provisional y oficio del Ministerio de Obras Públicas, las cuales fueron impugnadas por el demandante: dichas copias fotostáticas no constituyen instrumentos idóneos como prueba, de acuerdo al sistema probatorio vigente, con lo cual considera la Corte que el juez de la causa actuó ajustado a derecho al desestimarlas, y así se declara.

CPCA**2-6-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Las "copias fotostáticas" no certificadas por funcionarios competentes, carecen de valor probatorio.

Por lo que respecta a los documentos promovidos por el demandante, es cierto que por no haber concurrido el demandado a contestar la demanda, no fueron impugnados, ni desconocidos por aquél. Sin embargo, a dichos documentos no se puede dar similar valor probatorio por igual, en razón de que algunos de ellos ni siquiera llegan a tener el valor de documento o de instrumento. En efecto, los recaudos señalados con las letras G, H, I; los recaudos que figuran a los folios 18, 19, 49, 50, 55, 58, 59, 60 y 64, son simples copias fotostáticas que carecen de valor probatorio, por no tratarse de copias certificadas por funcionario competente, y tampoco son originales; y, por ello, no son ni siquiera documentos, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1.356, 1.357, 1.363 y 1.384 del Código Civil. Los recaudos que figuran a los folios 20, 29, 30, 37 y 38 (distinguido N), 55 a 57 (distinguido U), 58, 59, 60, 61 y 102, aunque algunos aparezcan que fueron presentados ante las dependencias del Instituto demandado, no se deriva de ellos conformidad alguna por parte de éste y, además, emanan sólo de una de las partes, del demandante, y no del demandado, y no aparecen autorizados por funcionarios competentes, no tratándose, en consecuencia, ni de documentos públicos, ni de documentos privados, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1.357, 1.363 y 1.368 del Código Civil, y así se declara.

c'. *Tacha de documentos*

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La formalización de la tacha incidental sólo puede presentarse dentro de las cinco audiencias siguientes a aquella en que se produjo el documento cuya falsedad se opone.

Señala el artículo 320 del Código de Procedimiento Civil: "...Si presentado el instrumento en cualquier estado y grado de la causa, fuere tachado incidentalmente, el tachante, dentro de la quinta audiencia, presentará escrito formalizando la tacha, con explicación de los motivos y exposición de los hechos circunstanciados que quedan expresados; y el presentante del instrumento contestará en la tercera audiencia, declarando asimismo expresamente si insiste o no en hacer valer el instrumento, y los motivos y hechos circunstanciados con que se proponga combatir la tacha".

Consagra así el dispositivo citado el ejercicio incidental de la tacha de falsedad de un instrumento público que incumbe a quienes sean partes legítimas en el proceso en que se la proponga y que necesariamente debe ser formalizada dentro de las cinco audiencias siguientes a aquella en la que se la proponga, con explicación de los motivos y exposición de los hechos circunstanciados que quedan expresados. Corresponde al presentante del instrumento contestar en la tercera audiencia declarando expresamente si insiste o no en hacer valer el instrumento y los motivos y hechos circunstanciados con que se proponga combatir la tacha.

Deriva de la disposición antes transcrita que la formalización de la tacha incidental (equivalente a un libelo de demanda que debe llenar todos los requisitos exigidos en el artículo 237 del mismo Código) *sólo puede presentarse dentro de las cinco audiencias siguientes a aquella en que se produjo el documento cuya falsedad se opone.*

En el caso de autos la *tacha incidental* es propuesta por la representante de la municipalidad (folio 108) en el *escrito de conclusiones escritas* que consigna, en horas de secretaría, el 17 de febrero de 1982, conforme al artículo 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, luego de haber informado oralmente en el juicio que se seguía ante el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, "anunciando al Tribunal que dentro de la quinta audiencia siguiente *formalizaremos* la tacha propuesta". (Subrayado de la Corte).

Formalización que *no fue hecha* dentro del lapso señalado (5 audiencias) y que la apelante pretende soslayar alegando que "explanó los motivos y hechos circunstanciados que motivaban la tacha propuesta" en la oportunidad en que se cefebió el acto de informes cuando expresó (folio 150) los *fundamentos* que la basarían a posteriori, referencia que, en modo alguno, puede sustituir al "*escrito formalizando la tacha*" que exige el aparte único del artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, tal y como ella lo reconoce al afirmar en dichas conclusiones que "anuncia" al Tribunal que "dentro de la quinta audiencia siguiente *formalizaremos* la tacha propuesta". (Folio 108).

De aceptarse el alegato de la apelante, además de infringirse la norma legal citada, se lesionaría gravemente el derecho de defensa de la contraparte, quien, sin necesidad de citación, se tendrá por emplazada *para la tercera audiencia siguiente a aquella en que se dé por presentado el escrito de formalización de la tacha.* Contes-

tación que, a diferencia de la tacha propuesta, no requiere de formalidades específicas, salvo que se produzca, de manera auténtica, "precisa y categóricamente en la tercera audiencia después de aquella en que se dio por presentado el escrito de tacha, con expresión de los motivos y de los hechos pormenorizados con que se proponga combatir la impugnación". (A. Borjas, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, tomo III, p. 291).

Concluye la Corte, al igual que el Tribunal *a quo* en que al no presentarse el escrito de formalización que exige la ley se produjo el *desistimiento de la tacha incidental* propuesta por la representante de la municipalidad, acorde con lo previsto por el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, la inercia procesal de la parte promovente de la tacha impidió que la incidencia llegara a desarrollarse.

G. Sentencia

a. Poderes del juez

CPCA

25-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La denuncia, aparte de no contener los señalamientos expresos para su consideración, no constituye un motivo válido de impugnación, por cuanto ante el juez contencioso sólo puede alegarse la ilegalidad del acto administrativo que ha causado estado en base a los motivos de impugnación que afectaren su validez, por todo lo cual, siendo ajeno el presente alegato a la exigencia señalada, el mismo se desestima por improcedente, y así se declara.

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El primer alegato del apelante es la solicitud de reposición de la causa al estado de que el juez se pronuncie sobre su solicitud de que se tuviese a la parte actora como confesa por no haber dado contestación a la excepción, en relación con lo cual esta Corte estima que la facultad de anulación del juez superior que conoce en grado de la causa, sólo procede cuando se hubiese detectado en el fallo impugnado alguno de los vicios que el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil establece. En el caso de autos el juez en su sentencia expuso detenidamente la secuencia del acto de contestación de la demanda, estimando que la excepción había sido contestada en razón de lo cual tal declaratoria implica un rechazo de la de confesión ficta que fuera solicitada y en virtud de ello resulta contraria a derecho la pretensión que se expusiera, y así se declara.

b. Contenido

CPCA

15-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Los jueces de Instancia no están obligados a indicar con detalle los procesos y operaciones que ejecuten para la aprecia-

ción y valorización de los testigos; ni tampoco lo están para especificar las comparaciones entre las declaraciones.

El apelante, en su formulación, expresa que la recurrida no llena los requisitos establecidos en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto no analiza las declaraciones de los testigos individualmente, sino que su consideración fue de "bulto", situación que da lugar a fallas de forma e infracciones de ley expresa, que son suficientes para que prospere el recurso; en tal sentido, afirma que los testigos, ciudadanos Jorge Luciani Cristancho, Jesús Blanco Suárez, Fidela Graciela Pérez, Eduardo Florencio García López y Venancio La Fuente Rodríguez, en sus declaraciones incurrieron en contradicciones. Esta Corte estima que los juzgadores de Primera Instancia, sí analizaron las pruebas testimoniales, como puede apreciarse en la parte de la recurrida, que expresa: "...Durante las actuaciones llevadas a efecto en esta esfera jurisdiccional la parte arrendadora produjo las siguientes probanzas a: testimoniales de los ciudadanos: Mario Parreti Rinaldo, Jesús Blanco Suárez, Venancio La Fuente Rodríguez, Eduardo García López, Francisco Gómez Da Silva, Fidela Graciela Pérez y Jorge Luciani Cristancho, todos mayores de edad, hábiles y contestes y cuyos testimoniales cursan en autos, que fueron repreguntados por el abogado apoderado de la parte arrendataria, y contestaron afirmativamente y sin contradicciones, por lo que este Tribunal los aprecia...". Es conveniente señalar que ha sido posición reiterada de nuestra jurisprudencia, que los jueces de Instancia no están obligados a indicar con detalle los procesos lógicos y las operaciones intelectuales que ejecutaron para la apreciación y valorización de los testigos; ni los jueces tampoco están obligados a especificar las comparaciones entre las declaraciones, bastando en todo caso, para así dar cumplimiento al artículo 367 del Código de Procedimiento Civil, que el sentenciador deje constancia del examen, las consideraciones realizadas y las consecuencias deducidas, destacando con toda claridad el valor atribuido a las declaraciones de los testigos. Esta Corte estima que la recurrida sí analizó y apreció las declaraciones de los testigos conforme a la ley, y así lo declara.

c. Efectos

CSJ-SPA (85)

14-4-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Después de dictada la sentencia el sentenciador agota su competencia no pudiendo, por tanto, emitir otro pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Conforme al artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a falta de disposición expresa de sus normas, rige para esta Corte el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil que textualmente expresa en su encabezamiento, respecto de la sentencia definitiva, lo siguiente:

"Después de dictada una sentencia no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya dictado...".

Disposición a la cual se concreta el principio de que el sentenciador agota su competencia con dicha definitiva, estándole vedado, por tanto, todo otro pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Por lo que toca al caso de autos, fue decidido este asunto, como se ha dicho, por esta Corte el 21 de junio de 1979, procediéndose *in executivis* —conforme a las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social— al avalúo del respectivo fundo. Realizado dicho avalúo fue impugnado éste por la

Procuraduría General de la República, defendiendo la validez del mismo los ya identificados solicitantes, incidencia a la cual puso fin, a su vez, la decisión de 20 de abril de 1982. Improcedente sería y lo es, por tanto, cualquier pedimento extraño a la ejecución de la sentencia como los que han sido formulados en los referidos escritos, salvo —sirva de ejemplo— el relativo a la oposición a la entrega del precio que regula el artículo 45 de la Ley de Expropiación, que no es el caso de autos.

d. *Formalidades*

CPCA

6-6-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La falta de la firma de uno de los jueces no invalida la decisión, siendo ésta un vicio de forma siempre subsanable.

Establece el Código de Procedimiento Civil en sus artículos 209: “Se efectuarán en audiencia pública... los actos de contestación, de recusación, declaraciones, aceptaciones, experticias y demás a que deban concurrir las partes o terceros llamados por la ley”.

“Artículo 210: Los Secretarios de los Tribunales permanecerán en Secretaría todo el tiempo que dure abierto el Tribunal, excepto aquel en que deban actuar con los respectivos jueces”.

“Artículo 211: Los Secretarios actuarán con el Juez y suscribirán con él todos los actos, resoluciones y sanciones”.

Como se desprende de las disposiciones transcritas, la permanencia del Secretario en el local del Tribunal durante el tiempo en que éste debe encontrarse abierto, constituye una obligación ineludible, pues él ha de actuar con el Juez en las horas de audiencia y ejercer sólo sus otras funciones en horas de secretaría. Por ello la doctrina y la jurisprudencia señalan que la actuación cumplida ante el Tribunal puede adolecer de invalidez si la misma, a pesar de verificarse ante el Juez, no cuenta con la presencia y firma del Secretario.

En el caso de autos, aparece al folio 129 constancia de la verificación del acto de informes el 23 de septiembre de 1981, suscrita por la Presidente, Secretaria y sustituta del Procurador General de la República, ya que el apoderado actor no concurrió al mismo, faltando las firmas de las otras integrantes del Tribunal de la Carrera Administrativa.

El acto celebrado en horas de audiencia da fe de la presencia en el local ocupado por el Tribunal de las tres jueces que lo conforman, de modo que la falta de firma sólo configura un vicio de forma, siempre subsanable, que no puede invalidar el acto celebrado según todas las exigencias de la ley, en tiempo y local adecuados, por el Tribunal competente, en audiencia pública, con asistencia de los representantes del demandado y suscritos por éstos, el Juez y el Secretario.

En tal sentido esta Corte ha señalado que ha de estimarse la ausencia de la firma del Juez como un vicio material subsanable que en forma alguna puede producir el efecto que establece el artículo 230 alegado, ya que en dicha norma se prevé la reposición para los casos en los cuales la “causa estuviere en la misma instancia”, lo cual alude a la facultad de la parte de denunciar el vicio procedimental ante el mismo Tribunal en el cual se hubiere producido. No puede alegarse tampoco, como lo hace el impugnante la causal de invalidación contenida en el ordinal 6º del artículo 729 *ejusdem*, por cuanto dichas causales están enunciadas en forma taxativa, ya que aluden a un juicio destinado a destruir el efecto de cosa juzgada de un fallo, por

lo cual el presupuesto contemplado en la indicada norma es el de la "decisión de la causa en última instancia... por Juez que no haya asistido a la relación o informes". Por todas las razones que anteceden se estima improcedente la reposición solicitada y así se declara.

e. *Aclaratoria*

CSJ-SPA

14-4-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La aclaratoria de la sentencia debe ser solicitada en el día de su publicación o en el siguiente.

Pero el propio texto procesal citado establece como excepción a la regla de agotamiento de la competencia que formula en el párrafo ya transcrito, la siguiente:

"Sin embargo, el Tribunal *podrá* también, sobre toda especie de sentencias, a solicitud de parte, aclarar los puntos dudosos, salvar las omisiones y rectificar los errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos que aparecieren de manifiesto en la misma sentencia o dictar ampliaciones..." (Segundo párrafo del artículo 164).

En lo que constituye una ampliación de la competencia del sentenciador respecto de materia muy limitada y específica, prórroga concedida por la vía de una permisión concretada en un poder (el "podrá" es revelador a este respecto) —bien que extraordinario y, por lo mismo, excepcional— para el Tribunal.

Poder que es sometido no sólo a esas limitaciones relativas a la materia, sino también —y no podría ser de otra manera— a un plazo, y como tal, perentorio e improrrogable, establecido tanto para el juez como para las partes. Para éstas, ese poder que la ley confiere al juez constituye una garantía —en el caso de que su pedimento fuere procedente— que deben aprestarse a ejercer antes de que dicho plazo perezca sin que pueda servir de excusa la de que "esta aclaratoria se pide fuera del lapso de la misma audiencia o de la siguiente, por haber sido necesario consultar el informe del justiprecio para presentarla, lo que hacía imposible introducirla antes".

Por ello culmina el texto procesal estableciendo una condición para la parte, cuyo incumplimiento hace perecer para el juez el poder de conceder aclaratorias que previamente le concedió el legislador respecto de un determinado fallo, a saber:

"Que dichas aclaratorias y ampliaciones las solicite alguna de las partes en el día de la publicación o en el siguiente" (Art. 164 del Código de Procedimiento Civil).

Y por cuanto del cómputo realizado por Secretaría se desprende que para la fecha en que las solicitudes de aclaratoria fueron formuladas se encontraba vencido el referido plazo, resulta forzoso para la Sala el negarlas, asimismo, por extemporáneas.

H. *Apelación*a. *Legitimación*

CPCA

12-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La legitimación para interponer el recurso de apelación la detentan las partes cuyos intereses en conflicto generan el proceso.

La apelación es el recurso procesal por el cual la parte que considere que ha sufrido lesión por causa de la sentencia del juez de primera instancia, provoca un nuevo examen de la causa por el juez de segunda instancia. Como podemos apreciar, la legitimación para interponer este recurso lo detentan las partes cuyos intereses en conflicto general el proceso; constituye una especie de replanteamiento de la pretensión en la instancia superior. Por otra parte, ha sido posición reiterada de nuestra jurisprudencia considerar que la apelación no responde a una calificación de orden público, sino de evidente interés privado ubicado en la esfera del apelante; en efecto, el recurso de alzada puede ser renunciado de forma expresa y aun tácitamente.

Se hace necesario igualmente destacar que el interés de la parte apelante requiere ser salvaguardado especialmente por el juez, por lo cual la inobservancia del término establecido por el artículo 180 del Código de Procedimiento Civil no puede ser imputable a la parte apelante, tanto es así que ante la inacción ilegal del órgano jurisdiccional que le corresponde oír las apelaciones interpuestas establece nuestra Ley procesal que el juez responsable será penado como culpable de denegación de justicia; además se ha instituido el recurso de hecho, medio procesal que constituye la garantía de la apelación, cuando al juez que le corresponde oír la apelación no lo hace, o si la oye lo hace en solo efecto cuando correspondía oírla libremente. De ser o no procedente el recurso de hecho tiene como efecto la revocación o la confirmación del auto del juez *a quo* sobre la apelación. En el primer caso le ordenará oír la apelación como corresponda.

b. *Objeto*

CPCA

11-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por lo que atañe a la cuestión relativa a la naturaleza de la interlocutoria, observa esta Corte que si bien es cierto que el juez contencioso puede decidir las excepciones como cuestión previa o bien hacerlo en la definitiva; sin embargo, es obvio que una cuestión decidida *in limini litis* no puede ser objeto de una posterior decisión y por ello, cuando el tribunal *a quo* decide sobre la no procedencia de la perención está incidiendo en forma determinante sobre dicha defensa que ha sido alegada por la parte, por lo cual sí tiene la sentencia que se pronuncia sobre ella el carácter de una interlocutoria que causa gravamen irreparable, por lo cual la misma era apelable y así se declara.

c. *Formalización*

CPCA

15-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Cumplidos los requisitos exigidos en el art. 161 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la formalización, la adopción en la misma de una forma correspondiente a otro instituto procesal no la invalida.

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato junto con el Tribunal de la Carrera Administrativa, los Tribunales del Impuesto sobre la Renta y los Tribunales de Hacienda forman parte de los Tribunales Especiales de lo Contencioso Administrativo; por consiguiente, las decisiones de estos órganos jurisdiccionales son fallos de los que conoce esta Corte en alzada, sujetos al procedimiento de segunda instancia señalado en el Capítulo III del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En este procedimiento de segunda instancia se verifican por mandato de ley diversos actos procesales relevantes en el proceso, que tienen señalada su oportunidad y sus requisitos de procedencia.

La formalización de la apelación es el acto procesal, por el cual el apelante presenta el escrito donde precisa las razones de hecho y de derecho en que fundamenta su apelación, tiene dos características básicas, por una parte es un acto de alegación, que le permite a la parte apelante introducir o aportar los elementos que dan base a su pretensión de impugnar la decisión recurrida; por otra parte, tiene la característica de ser actos de extinción, por cuanto de no realizarse o de realizarse sin ajustarse a las previsiones normativas, podría dar lugar al desistimiento, que el juez tendrá que recoger necesariamente en su decisión.

En el presente caso el apelante, al formalizar su apelación, utilizó la forma prevista por el artículo 421 del Código de Procedimiento Civil, norma que integra el Título VI de dicho Código donde se establece el recurso de casación, instituto procesal que está sujeto a rígidas formalidades para su procedencia. En efecto, los motivos de casación por disposición del artículo 419 del Código de Procedimiento Civil están limitados a la infracción de ley o el quebrantamiento de forma, que la doctrina denomina como recurso de fondo y recurso de forma. El artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si bien le exige al apelante que presente un escrito donde precise las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, no limita la procedencia del acto al cumplimiento de otros supuestos o requisitos. El apelante deberá, eso sí, exponer con claridad las razones que en su criterio fundamentan su impugnación a la recurrida. En el presente caso, el apelante explanó con claridad sus alegatos, pero adoptó una forma que corresponde a otro instituto procesal, situación que no invalida la formalización de la apelación; por lo cual dio cumplimiento a los requisitos de oportunidad y de forma que establece el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La formalización del recurso de apelación al no tener una hora fija para ser recibida, forma parte de los actos de re-

recepción que competen al secretario del tribunal, quien le estampará una nota relativa a la misma.

Por diligencia de fecha 9 de diciembre de 1981, ratificada en escrito de fecha 11 de enero de 1982, el abogado Publio David Rojas Valderrama, actuando como apoderado del ciudadano José João Caires Camacho, antes identificado, solicitó fuese declarada desistida la apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por estimar que el escrito de formalización de la misma fue presentado extemporáneamente, ya que tal circunstancia se produjo cuando ya se había vencido la décima audiencia que el antes indicado artículo establece al efecto.

Esta Corte observa que el mencionado escrito de formalización de la relación fue presentado, tal como consta en nota de secretaría, estampada al pie del mismo, por su firmante. Hilario González Santander, como apoderado del propietario del inmueble sobre el cual se ejerciera el derecho de preferencia, el día 9 de diciembre de 1981, a las 2:15 minutos de la tarde. La diligencia del solicitante de la declaratoria del desistimiento fue, como se señaló, igualmente estampada en esa fecha, a la una y veinte minutos y en la misma solicita que por cuanto el término indicado en el artículo 162 *ejusdem* se encontraba vencido se procediese a declarar la extemporaneidad de su presentación.

Esta Corte observa al respecto que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece como lapso para la formalización del recurso de apelación diez audiencias, esto quiere decir que el término hábil para realizar el acto procesal es el comprendido dentro de dicho período de tiempo. No se trata de una fecha determinada, como lo es la que se establece para la contestación de la demanda, sino de un lapso predeterminado, pero abierto, dentro del cual el apelante debe hacer valer las razones en las cuales se fundamenta. El lapso de formalización resulta así análogo al que rige para las pruebas, ya que, como el de éstas, se computa por días de audiencia, pero no se establece una fecha fija para la presentación del escrito. La indicación que el Código de Procedimiento Civil hace de que se trata de "días de audiencia" alude a la circunstancia de que el escrito ha de presentarse hasta el último día en que haya sido fijada la audiencia no pudiendo interpretarse en el sentido de que al concluirse la "audiencia del día" se venza la oportunidad para hacer la presentación. En casos como el presente se aplica lo dispuesto en el artículo 149 del Código de Procedimiento Civil que indica que el acto puede practicarse dentro del término del "día", esto es, "después de la salida y antes de la puesta del sol", a menos que se haga fuera de dichas horas mediante habilitación. La formalización, por no tener una hora fija para ser recibida pasa a formar parte de los actos de recepción que competen al secretario del Tribunal quien deberá estampar una nota relativa a la misma, a través de la cual podrá constatarse si se introdujo o no en el día de una audiencia hábil para efectuarla. En el caso de autos, si bien es cierto que estaba vencida la hora de audiencia en el momento en que el apelante presentó su escrito de formalización, no estaba agotado el día de la última audiencia, en razón de lo cual ha de tenerse como válida dicha presentación y así se declara, desestimándose el alegato hecho valer por el apoderado de la contraparte así como su solicitud de que fuese declarado desistido el recurso, la cual se declara sin lugar pasando esta Corte a decidir las impugnaciones del apelante contra la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

d. *Desistimiento*

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El desistimiento de la apelación deja firme la sentencia apelada, salvo que ésta viole normas de orden público y por disposición de la ley.

Es cierto que de acuerdo con el único aparte del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la no fundamentación de la apelación dentro de las diez audiencias fijadas para comenzar la relación de la causa, tiene como consecuencia el considerar desistida tácitamente la apelación, y que así debe declararlo la Corte, de oficio o a instancia de parte. Sin embargo, también es cierto que el artículo 87 *ejusdem* establece que el desistimiento de la apelación deja firme la sentencia apelada, salvo que esta viole normas de orden público y por disposición de la ley corresponda a esta Corte el control de la legalidad de la decisión apelada. Por ello, antes de declarar desistida la apelación, esta Corte considera conveniente revisar el fallo apelado, a objeto de determinar si violó o no normas de orden público.

CPCA

25-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La Corte señala, conforme a lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el escrito presentado por la sustituta del Procurador General de la República para formalizar el recurso por ella intentado se limita a describir las funciones inherentes al cargo desempeñado por el querrelante, mención que no puede constituir en modo alguno los fundamentos de hecho y de derecho que exige la norma como elementos de impugnación de la sentencia que se recurre.

En tal virtud, conforme a reiterada jurisprudencia, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, considera como no presentado el mencionado escrito y declara desistida la apelación, interpuesta por la representante de la República contra la sentencia emanada del Tribunal de la Carrera Administrativa, de fecha 19 de octubre de 1982, la cual confirma en esta oportunidad.

I. *Terminación*a. *Desistimiento*

CPCA

3-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Dispone el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el desistimiento de la apelación o la perención de la instancia dejan firme la sentencia apelada o el acto recurrido, salvo que éstos violen normas de orden público y que por disposición de la ley corresponda al Tribunal Contencioso Administrativo

el control de la legalidad de la decisión o del acto impugnado. Es decir, que a pesar de que se haya operado el desistimiento o la perención, si existe infracción a disposiciones fundamentales, tanto de carácter sustantivo como adjetivo, no hay lugar a que se declare su consumación por parte del Tribunal.

b. *Perención*

CSJ-SPA (154)

14-7-83

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte señala las semejanzas y diferencias existentes entre las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia referentes a la figura de la perención.

Llegada la oportunidad de decidir, considera la Sala que le corresponde, como cuestión previa, analizar la solicitud de la representación judicial del Concejo autor del acto impugnado de que se declare la perención de la instancia, y al efecto observa:

1. El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia textualmente declara:

“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”.

Por su parte, los artículos 201 y 203 del Código de Procedimiento Civil establecen explícitamente:

“Toda instancia se extingue por el transcurso de tres años sin haberse ejecutado durante ellos ningún acto de procedimiento” (art. 201).

“La perención se verifica de derecho...” (art. 203).

El simple cotejo de las respectivas normas de ambos ordenamientos jurídicos demuestra que, salvo insignificantes variaciones en la forma de expresión, no existe diferencia sustancial entre una y otras.

“Paralización” en la primera norma es exacto equivalente de “sin haberse ejecutado... ningún acto de procedimiento”, ya que el comienzo del proceso de extinción de la instancia, según aquélla, está señalado igualmente por el último acto de procedimiento efectuado.

En consecuencia, la perención —o caducidad de la instancia, conforme a terminología más actual— se configura, en cualquiera de los sistemas jurídicos cotejados, por el solo hecho del transcurso de cierta porción de tiempo sin haberse realizado ningún acto procesal, bien por el órgano judicial o por alguna de las partes.

Así mismo la expresión “de derecho” utilizada por el Código procesal, o la más enfática “de pleno derecho” empleada por la Ley Orgánica de esta Corte, significan que el efecto extintivo se produce invariablemente por imperio de la ley, en forma automática e indefectible.

2. Las consideraciones anteriores permiten concluir que, en sus elementos esenciales, la figura de la perención acogida por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es la misma que desde el año de 1916 fue consagrada por nuestro Código de Procedimiento Civil y sobre la cual, acertadamente, la Sala de Casación Civil de este alto Tribunal, de manera reiterada, ha sentado la siguiente jurisprudencia:

“Ha acogido el legislador (en la disposición del artículo 201), por lo consiguiente, un criterio objetivo, *fundado en el solo transcurso del tiempo*, para la procedencia de la perención de la instancia, mientras que en el Código de Procedimiento anterior se requería, además, una condición subjetiva, o sea, que la paralización de la causa se debiera *a motivos imputables a las partes*” (sentencia del 6-12-73).

La doctrina sentada tiene ya antecedente en sentencia del 3 de agosto de 1928 dictada por la propia Casación, donde se expresó:

“La ley vigente no consagra la posibilidad de hacer distinciones sobre el origen de las causas que determinan la paralización de la instancia; esas distinciones sólo eran posible bajo el anterior sistema, en el que el juez, para decidir si la perención se había o no consumado, tenía que examinar previamente si la inejecución de los actos de procedimiento obedecía a *causas imputables a las partes*; pero no hoy, pues esa condición ha desaparecido de la ley y *la perención se verifica de pleno derecho*”.

3. Una diferencia importante sí existe en la materia entre las normas del Código de Procedimiento Civil y el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues mientras el primero establece el principio de la renunciabilidad del derecho de perención ya adquirido, este último pauta que “la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención *de oficio* o a instancia de parte”.

Sin duda el legislador tomó ahora en consideración no sólo el propósito de evitar que los litigios se prolonguen indefinidamente, así como el de exonerar a los Tribunales —después de un prolongado período de inactividad procesal— del deber de dictar nuevas providencias en casos presuntamente abandonados por los litigantes. También tuvo en cuenta la necesidad de eliminar la incertidumbre acerca de la firmeza de los actos del poder público que pudieren ser objeto de impugnación por inconstitucionalidad o ilegalidad ante la propia Corte o ante los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como lo demuestra el artículo 87 de la propia Ley de la Corte, que establece que la perención de la instancia deja firme la sentencia apelada o el acto recurrido, “salvo que se violen normas de orden público y, por disposición de la Ley, corresponda a la Corte el control de la legalidad de la decisión o acto impugnado”.

4. El futuro imperativo —*declarará*— empleado por el legislador impone a la Corte el deber insoslayable de dar por consumado *de oficio* —o sea, sin necesidad de requerimiento alguno— la perención que se haya producido.

No altera en nada el efecto necesario de la perención la circunstancia de que, bien por inadvertencia o por cualquier otra causa, no se haya pronunciado por la Corte la correspondiente declaratoria, ni tampoco que el litigante interesado en hacerla valer haya efectuado posteriormente a su consumación nuevos actos procesales.

Es lógico que así sea, porque sólo se puede interrumpir lo que está en proceso de realizarse, pero nunca lo que ya está consumado. Mientras no haya corrido íntegramente el plazo para la perención, siempre será posible interrumpirlo por medio de un acto procesal efectuado por el órgano jurisdiccional o por alguno de los litigantes, y entonces se iniciaría de nuevo el cómputo del tiempo si no se realiza luego ninguna otra actividad.

En cambio, consumada definitivamente la perención, toda actuación posterior deja de tener relevancia jurídica. Es más, debe considerarse absolutamente nula por contrariar una norma imperativa de nuestro sistema jurídico (art. 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

5. Aplicando los conceptos arriba expuestos al caso de autos, considera la Corte que al haber transcurrido un plazo mayor de un año entre el día 3 de febrero

de 1981, en que fue expedido el oficio por el cual esta Sala solicitó los correspondientes antecedentes administrativos del acto impugnado, y la diligencia de 15 de abril de 1982, mediante la cual la recurrente pidió la ratificación del aludido requerimiento, la perención se había ya consumado y, por consiguiente, esa actuación y todas las posteriormente realizadas por la Sala, el Juzgado de Sustanciación y las partes, ningún efecto pueden tener como para desvirtuar la fuerza extintiva del hecho que sirve de fundamento a la institución de la perención, y así se declara.

6. Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara perecida la instancia en el recurso de nulidad de Resolución del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua, de fecha 21 de febrero de 1980, intentada por la empresa Cebra, S.A., y, en consecuencia, nulos y sin efecto todos los actos procesales realizados.

CPCA

26-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia referente a la "Perención" es aplicable en los procedimientos efectuados por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Ha sido invocado por el apoderado de la parte demandada en el presente juicio la perención de la instancia en la forma consagrada en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se indica: "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. Dicho término empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya efectuado el último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte". A su vez el representante de los demandantes alega que la norma antes transcrita no es aplicable en los juicios que se ventilan ante esta Corte, siendo de exclusiva aplicación para los que se siguen por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto el artículo 185 *ejusdem*, aparte primero, indica que: "En los casos de que conozca la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se aplicará lo previsto en el primer aparte del artículo 181 y, en sus casos, las disposiciones contenidas en las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II y en el Capítulo III del Título V de esta Ley". Señala el apoderado actor que la perención cuya declaratoria se pide está consagrada en el Capítulo I, el cual aparece expresamente excluido de la aplicación de este organismo jurisdiccional y, en consecuencia, la figura consagrada en el artículo 86 *ejusdem* es improcedente y así debe ser declarada.

Se observa al efecto que el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia delimita las competencias de esta Corte Primera, cuya creación figura en el artículo que lo antecede. En el primer aparte de la norma que se indica se señala que el procedimiento aplicable para la resolución de las causas de que conozca el nuevo tribunal colegiado será el previsto en el "primer aparte del artículo 181 y, en sus casos, las disposiciones contenidas en las Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II y en el Capítulo III del Título V" de dicha ley.

Todo el texto de la disposición transcrita resulta oscuro e incongruente si no se analiza con sentido lógico que es la única forma de interpretar la norma jurídica, ya que por ejemplo a remisión al "primer aparte del 181" no tiene relevancia alguna

y tampoco lo tiene la aparente exclusión del Capítulo I del Título V, ya que se ordena aplicar los procedimientos contenidos en el Capítulo II relativos a la primera y única instancia, comprendiéndose igualmente los de las demandas en que sea parte la República, los de los juicios de nulidad de los actos de efectos generales; los relativos a los actos de efectos particulares y, finalmente, los relativos a la segunda instancia. Ahora bien, todos estos procedimientos tienen unas "disposiciones generales" que están contenidas en el Capítulo I, a las cuales ha de atenderse necesariamente como principios o reglas para la aplicación de los procedimientos específicos que antes se enunciaron, en razón de lo cual no es posible que tal omisión haya sido una expresa intención del legislador. Por el contrario, si se ordena a la Corte Primera aplicar, según los casos, las mismas reglas previstas para los procedimientos que se ventilan ante la Sala Político-Administrativa, obviamente la aplicación de tales procedimientos debe estar fundada en los principios que los ilustran y que el legislador colocó en un capítulo introductorio. De allí que la omisión sólo se explica como un error cometido por el legislador, ya que no sólo el negar la aplicación de los principios atentaría contra la lógica jurídica si se interpretara en tal sentido cerrado la omisión indicada, sino que, el mismo legislador en muchos de los artículos que ordena aplicar remite expresamente a la normativa general.

De todo lo anterior emerge que la no inclusión del Capítulo I en el enunciado del artículo 185, constituye sólo un error omisivo sin ninguna relevancia jurídica. Opinar en la forma en que lo hace el apoderado de la parte demandada sería negar que en los procedimientos específicos de única instancia, de segunda instancia, de decisión de los recursos contra los actos de efectos generales y contra los de efectos particulares no estuviesen presentes reglas como las relativas a la presentación del recurso por ante cualquier tribunal civil competente por el territorio para su remisión al juez contencioso administrativo; el carácter supletorio de las reglas del Código de Procedimiento Civil; las disposiciones específicas sobre las posiciones juradas y el juramento decisorio de los representantes de los entes públicos; las normas particulares sobre la inspección ocular y la exhibición; las disposiciones procedimentales sobre la actuación del Juzgado de Sustanciación y sobre las fases del procedimiento; las reglas sobre la apelación y sobre el recurso de hecho; sobre el término de la distancia y sobre otras cuestiones del régimen contencioso-administrativo que el legislador quiso regular en forma diferente a la del Código de Procedimiento Civil.

Por el contrario, estima esta Corte que al someterse su forma de actuación a las reglas procedimentales establecidas para las acciones y recursos específicos contempladas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se estaba sometiendo igualmente a este organismo jurisdiccional a la obediencia y atención de las disposiciones generales que rigen para dichos procedimientos, por lo cual sólo cabe interpretar la omisión del artículo 185 en su primer aparte, o bien como una tácita remisión al indicado capítulo contentivo de los principios que rigen a los procedimientos porque ellos son los que los ilustran y los califican regulando las modalidades especiales del debate procesal que se realiza en sede contencioso-administrativa.

Fijadas las anteriores nociones de ellas resulta infundado el alegato del apoderado actor de que lo dispuesto en el artículo 86 *ejusdem* no es aplicable a los procedimientos que se ventilan por ante esta Corte, lo cual se rechaza pasando la misma a verificar si se ha producido en el caso presente el supuesto previsto en dicha norma. Al efecto se observa que la última actuación constatada en los autos con anterioridad a la solicitud de perención fue el auto con el cual se fijara el inicio de la relación de la incidencia, dictado el 13 de abril de 1982, por lo cual, para la fecha en que el apoderado de la parte demandada plantea su solicitud de que sea declarada la perención había transcurrido más de un año. Se trata de una circunstancia objetiva que, al verificarse obliga a la Corte a "sin más trámites" declarar

consumada la perención, por todo lo cual, no existiendo otras consideraciones a las cuales atender y habiéndose producido el supuesto legal en la forma como quedó indicado, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara, en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 86 *ejusdem*, con lugar la solicitud del apoderado de la parte demandada, doctor José Pedro Barnola Quintero, antes identificado, estimando así consumada la perención de la instancia.

3. *Recurso contencioso-fiscal*

A. *Efectos del recurso*

CSJ-SPA (87)

12-5-83

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

No procede la imputación a la recurrente de los intereses moratorios correspondientes a períodos en los cuales se resolvieron los recursos legítimamente ejercidos con respecto al acto cuyo fundamento se cuestiona.

La resolución impugnada se fundamenta en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual reza así:

“Cuando una renta nacional no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la rata de uno por ciento mensual, salvo que las leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerse el cobro ejecutivamente, conforme a la ley”.

Procede examinar entonces si el hecho sancionado por la Resolución impugnada, se corresponde o no con el supuesto previsto en la norma antes transcrita, la cual, como se dijo antes, es el fundamento de dicha Resolución.

La Corte observa:

Establece el artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos:

“Los concesionarios y el opositor que no se conformaren con las decisiones del Ministro de Minas e Hidrocarburos respecto a corrección, rectificación o enmiendas de planos, en los casos previstos en los artículos 20 y 23 pueden apelar de ellas para ante la Corte Federal (Corte Suprema de Justicia) dentro del plazo de diez días señalados en el parágrafo 6º del artículo 20. El mismo recurso tendrá el opositor contra la Resolución aprobatoria de los planos; pero esta apelación se oír en el solo efecto devolutivo si así lo pidiere el concesionario. La Corte decidirá la apelación con vista del expediente y planos que se le remitirán. Asimismo puede apelarse para ante la expresada Corte, dentro del término de diez días, de las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos, de conformidad con el artículo 87”.

De lo que se evidencia que la Ley concede el derecho de apelación contra las multas impuestas por el Ministro de Minas e Hidrocarburos.

Recurso que ejerció en este caso la Compañía Shell de Venezuela, por ante esta Corte en relación con una serie de planillas impositivas de multas por un monto total de Bs. 184.000,00 correspondiente al año 1976, y dicho recurso fue declarado sin lugar por sentencia dictada el 22 de mayo de 1979.

Posteriormente dichas planillas fueron canceladas por la Compañía Shell de Venezuela, según se evidencia del expediente administrativo. En fecha 19 de diciembre de 1979 el Ministro de Minas e Hidrocarburos emite una nueva planilla por concepto de intereses moratorios por no haberse pagado las planillas en el año 1976 sino en el año 1979, fecha en la que esta Corte decidió el recurso de esta demanda, del cual el recurrente pide, en el presente caso, la nulidad.

Es de señalar que los intereses moratorios, por su propia naturaleza, se vinculan con dos elementos:

- a) un elemento objetivo que consiste en el transcurso del tiempo;
- b) un elemento subjetivo que consiste en el incumplimiento de una obligación preexistente, a la cual, por ese mismo incumplimiento, se imponen los intereses moratorios.

Cuando el legislador establece unas vías legales para la impugnación de decisiones de los órganos administrativos con respecto a obligaciones preexistentes a las mismas (decisiones) y el recurrente ejerce los recursos respectivos, es obvio que, en todo ese lapso está en disputa la validez de la obligación principal o sea en el caso *sub-judice*, la planilla que se impugna.

Cumplido el requerimiento de fianza previsto en el artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y no existiendo una disposición legal que determinara expresamente el pago de intereses por mora en caso de haberse resuelto negativamente el recurso, no estaría ajustado a derecho imputársele a la recurrente intereses moratorios correspondientes a períodos en los cuales se resolvieron los recursos legítimamente ejercidos con respecto al acto cuyo fundamento se cuestiona. Estos intereses procederán si después de haberse dictado la sentencia la recurrente no cumple con su obligación. Pretender el pago de los intereses moratorios durante el ejercicio del recurso significaría desvirtuar un derecho que se creó a favor de la parte, pues la fuente de la obligación no sería una situación que tiene su origen en la culpa (de la parte) sino en el recurso legítimamente ejercido, lo que es evidentemente inadmisibile.

En este orden de ideas, observa la Sala que pendiente el recurso de apelación dicha obligación no es exigible; su exigibilidad sería a partir del 22 de mayo de 1979, fecha en que se dio por terminado el juicio en referencia mediante sentencia dictada por esta Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. No siendo exigible la obligación mientras esté pendiente de decisión en la Corte el recurso de apelación, no es aplicable el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Así se declara.

B. Alegatos

CSJ-SPA (128)

16-6-83

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Además, acerca del argumento de la recurrida en lo relativo a la oportunidad en que la prescripción puede ser alegada, la Sala tiene establecido por sentencia del 16-2-82 que todo el lapso probatorio, en primera instancia, debe considerarse como hábil procesalmente para alegar la prescripción liberatoria en casos como el *sub-judice*. La contribuyente no alegó la prescripción en el escrito de apelación, porque para entonces no podía hacerlo por no estar dados los supuestos de hecho (transcurso del tiempo) que sirven de base y fundamento a la prescripción. Por eso la alegó en juicio en la primera oportunidad que tuvo después de notificada durante el lapso

de promoción de pruebas, y lo hizo en audiencia pública para que se enterara de tal circunstancia el Fisco Nacional, como consta de los folios 38 y 39 de este expediente, por lo cual ese alegato se considera correcto.

4. *Contencioso-Inquilinario*

CSJ-SPA (99)

19-5-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Vale recordar que la Sala, en sentencia del 11-5-81, al examinar el tema de estas apelaciones, fijó el criterio de que el procedimiento allí previsto tiene que referirse a las causas de las que conoce la Corte “como Juez de alzada contra decisiones judiciales dictadas por tribunales de categoría inferior y cuya competencia le corresponde en virtud de lo establecido expresamente en los ordinales 18 y 19 del artículo 42 del cuerpo legal que la rige”. Y que “las decisiones ministeriales sólo pueden ser objeto del recurso de nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no de “apelaciones como, debido a repetidas imprecisiones conceptuales y terminológicas, se ha pretendido y se ha ejercido hasta el presente”.

Independientemente de la nueva concepción expresada en ese fallo, desde la recepción del escrito de apelación por los interesados por ante el Ministro —16-7-79—, no existe en el expediente actuación alguna verificada por los mismos dirigida a movilizar o reanudar la marcha del asunto.

CPCA

2-6-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo determina el procedimiento a seguir en materia del contencioso-administrativo inquilinario.

Ante los alegatos señalados, esta Corte observa que las normas que rigen el procedimiento contencioso-administrativo de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, dictados por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, seguidos por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, son las del juicio breve; por lo cual, de conformidad con el artículo 701 del Código de Procedimiento Civil, la apelación debe interponerse en la audiencia en que se dicte el fallo o en la inmediatamente siguiente a la fecha en que se publicó la sentencia. En el caso de autos, la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato fue publicada el día 18 de enero de 1982, y en la audiencia inmediata y siguiente, o sea, el día 19 de enero de dicho año, el doctor Julio César Marcano V. apeló de tal decisión. En tal sentido puede esta Corte afirmar, de conformidad con el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, que en el presente supuesto se cumplieron los requisitos de admisibilidad del recurso de apelación; en efecto: a) Existe una sentencia definitiva; b) Es una sentencia pronunciada en primera instancia, y c) Es una sentencia apelable de conformidad con el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

30-5-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

En los procedimientos contenciosos inquilinarios no existe relación y los informes son sustituidos por la fijación de una oportunidad para la presentación de las conclusiones escritas por los interesados; y cada uno de los jueces vocales que integran el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato actúa a su vez como juez-sustanciador.

Alegan además los arrendatarios apelantes, la existencia de vicios en el procedimiento seguido por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que en definitiva culminó la sentencia recurrida. Vicios y fallas que infringieron los artículos 12 de la Ley de Regulación de Alquileres y 101 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, los cuales pueden resumirse así:

1. Durante el procedimiento se constituyó un nuevo Tribunal por la ausencia del doctor Jesús Estrella y la incorporación del suplente, doctor José Agustín Catalá, que no se avocó al conocimiento del expediente.
2. El nuevo Tribunal tampoco designó ponente, ni atribuyó a ninguno de los vocales facultades sustanciadoras.
3. Se sentenció sin haber efectuado relación. Por lo cual el nuevo juez no podía poner conocimiento de las actas, por haber sido extraño a la relación efectuada antes de su convocatoria.

Esta Corte observa que los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por los cuales se impugnan las resoluciones dictadas por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, están regulados por el artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y por el Capítulo Quinto (artículos 65 al 81) del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas. Procedimientos que establecen un específico recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos de efectos particulares, que el legislador lo igualó en sus aspectos adjetivos al establecido en el Código de Procedimiento Civil para los juicios breves; ahora bien, el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, al desarrollar la norma anteriormente indicada, estableció un procedimiento del cual excluyó la relación y los actos de informes; este último fue sustituido al igual que en el juicio breve, por la fijación de una oportunidad para la presentación de las conclusiones escritas por los interesados.

Por otra parte, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, como órgano jurisdiccional colegiado, tiene normas de funcionamiento muy particulares; en efecto, cada uno de los jueces-vocales que lo integra actúa a su vez como juez-sustanciador de los asuntos que le corresponde conocer, sobre los cuales deben igualmente preparar la ponencia. En el caso de auto, por auto de fecha 21 de junio de 1982, dictado por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en pleno, se designó Juez Ponente Sustanciador a la doctora Ana Aurora Reina de Bencid, quien en definitiva sustanció, elaboró y presentó el proyecto de decisión aprobado por los jueces que integran el citado Tribunal, el cual sólo le tocaba conocer de este proyecto. Se desprende de los autos que durante el lapso que se cumplió el procedimiento en el Tribunal *a quo*, fue sustituido el Juez-Vocal Dr. Jesús Estrella, por el doctor José Agustín Catalá, quien efectivamente integró el Tribunal después de concluir la sustanciación, y conoció junto con los otros vocales el proyecto de decisión hasta dictar sentencia. Vista

la particularidad de este especial procedimiento, no se requiere hacer nueva designación de ponente, ni avocaciones expresas, no hay lugar a reposición alguna para fines procesales inexistente, tampoco existe relación de la causa. Las razones anteriores conducen a esta Corte a establecer que en el presente procedimiento no se incurrió en vicios, fallas o infracciones que ameriten la reposición del procedimiento, sino que, por el contrario, se dio cumplimiento a las normas que tiene establecidas el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y así se declara.

CPCA**3-5-83**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La apelación en el procedimiento contencioso-administrativo inquilinario es el medio por excelencia para ejercer el derecho a la defensa.

En el presente caso, la no admisión del recurso de apelación interpuesto oportunamente por una de las partes interesadas en el procedimiento de regulación del canon de arrendamiento, significa una violación de normas de orden público, cuales son las que regulan lo atinente al ejercicio de los medios de impugnación en contra de las sentencias; en concreto las referentes a la admisión de tales recursos, ya que de tal admisión depende que los órganos judiciales de Alzada puedan efectuar el control de la legalidad material y formal de los actos judiciales que, sin lugar a dudas, constituye una de las más claras manifestaciones del derecho de defensa, el cual es de naturaleza constitucional, en virtud del reconocimiento expreso y terminante que tal derecho se contiene en el artículo 68 de la Constitución.

Por la importancia que la admisión del recurso de apelación tiene para el ejercicio del derecho de defensa, y por lo decisivo que resulta que los órganos superiores puedan controlar la legalidad de las sentencias, el artículo 180 del Código de Procedimiento Civil contiene un verdadero mandato para los Tribunales de la causa, en el sentido de que al interponerse el recurso de apelación dentro del término legal, constituye un imperativo u obligación de tales Tribunales, que no pueden desconocer el admitir o negar dicho recurso en la audiencia siguiente al vencimiento de aquel término. De forma que el incumplimiento de ese mandato vicia cualesquiera actos procedimentales, en razón de que tal admisión es un requisito esencial a su validez, de conformidad con las reglas que en materia de nulidades se contienen en el artículo 229 del citado Código de Procedimiento Civil y, por tanto, resulta procedente también la declaratoria de nulidad de todas las actuaciones ocurridas después de una falta como la anotada.

CPCA**2-6-83**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Una vez que el apelante - impugnante del acto administrativo desiste del recurso interpuesto, la resolución queda firme.

Como señalamos anteriormente, el único impugnante fue el representante de la propietaria, quien para renunciar o desistir no requería la aceptación de la otra parte, puesto que la arrendataria no apeló y, por lo tanto, se entiende que carece de interés de oponerse a la misma, por cuanto al no interponer recurso de Alzada está conforme con la decisión apelada; en consecuencia, una vez que se desiste de la

apelación queda firme la decisión impugnada. En caso de autos, una vez que el apelante-impugnante del acto administrativo dictado por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento desiste del recurso interpuesto, la Resolución queda firme en el sentido que se hace irrecurrible para las partes interesadas y adquiere a los fines procesales la autoridad de la cosa juzgada. En virtud de lo cual esta Corte declara que comparte la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato al considerar concluido todo el procedimiento de forma definitiva y al calificar como inexplicable el acto de la Dirección de Inquilinato de fecha 7 de junio de 1981, que oyó una supuesta apelación interpuesta por los representantes de la arrendataria, "Clínica de Urgencias del Niño, S. A.", en fecha 24 de septiembre de 1979, reclamada su tramitación dentro de año y medio de su posible interposición. Admitir la pretensión de la arrendataria sería vulnerar la necesaria inmutabilidad y estabilidad que revisiten las decisiones judiciales, conforme lo establece el ordinal 3º del artículo 1.395 del Código Civil, que sustenta el principio jurídico y dogmático contenido en la pre-sunción *jure et de jure*, que contiene la autoridad que da la ley a la cosa juzgada.

Por otra parte alegan los apoderados judiciales de la arrendataria que la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 29 de septiembre es contradictoria y viola lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto que luego de darle validez al desistimiento expresado por el representante de la propietaria, seguidamente declara que la Resolución Nº 1.936, de fecha 9 de mayo de 1979, dictada por la Dirección de Inquilinato quedó definitivamente. En tal sentido, manifestaron que el tribunal *a quo*, al constatar el desistimiento hecho, ha debido declarar que el mismo aprueba todos y cada uno de los actos que integran el presente procedimiento, incluyendo la solicitud de regulación de fecha 31 de octubre de 1978.

En tal sentido esta Corte observa que la apoderada judicial del representante de la propietaria, al desistir de la apelación, lo hizo circunscribiendo específicamente su renuncia a este derecho de apelación y, en consecuencia, a los actos de esa fase procesal; y es así por cuanto tal desistimiento no podía tener otra extensión, en efecto, el desistimiento no podía abarcar el acto administrativo contenido en la Resolución de la Dirección de Inquilinato, donde se regula el inmueble y se fija el alquiler máximo mensual del mismo, por cuanto dicha providencia administrativa constituye la manifestación concreta de voluntad de un órgano de la Administración que da cumplimiento a la función reguladora que tiene encomendada; y además, por otra parte, constituye el acto administrativo autorizatorio que establece una norma que integra el orden público para arrendar un inmueble sujeto a regulación, como es el caso del de autos. Razón que determina que tanto el arrendador como el arrendatario carecen de poder de disposición sobre el procedimiento inquilinario y sobre la validez y eficacia de la Resolución que regula el inmueble; en consecuencia, tal alegato de los apoderados judiciales de la arrendataria es improcedente, y así se declara.

VI. LA EXPROPIACION

1. *Solicitud*

CSJ-SPA Acc (80)

2-5-83

Magistrado Ponente: Tomás Polanco A.

La solicitud de expropiación no puede indicar como objeto de la misma una superficie mayor que la indicada en el Decreto respectivo; pudiendo señalar la misma superficie o una menor.

La Ley de la materia expresamente determina la existencia de dos etapas diferentes en el procedimiento de expropiación: el Decreto que ordena expropiar y la solicitud de expropiación hecha ante la autoridad judicial.

Es evidente que la solicitud de expropiación no puede indicar como objeto de la misma una superficie mayor que la indicada en el Decreto respectivo, pero sí señalar la misma superficie o una menor. Y esto último porque la autoridad administrativa puede estimar, por diversas razones, que sólo hace falta un proceso judicial sobre una superficie menor que el total que podría ser expropiado. Por ejemplo, bien puede la Administración haber adquirido el resto en negociaciones con los respectivos propietarios o dejar para posteriores solicitudes la iniciación de los trámites judiciales.

Esa situación determina que la solicitud de expropiación, al precisar conforme al artículo 20 de la Ley, "la cosa objeto de ella y los elementos que contribuyen a su identificación", es el único elemento de juicio para determinar tanto la procedencia del juicio como la acción de los expertos.

Resulta del propio texto del dictamen de los expertos que éstos procedieron a efectuar el avalúo de una superficie mayor que la expresada por el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Procuraduría General de la República cuando presentó el escrito que da origen a este procedimiento. Se está avaluando, por lo tanto, una superficie (la diferencia entre la indicada en la solicitud y la señalada en el Decreto) que ninguna autoridad competente ha pedido que se expropie.

Dada la variedad de terrenos y la complejidad del acto de la experticia no podría esta Sala tomar como valor por metro cuadrado el dado por los expertos, seiscientos setenta y un bolívar con noventa y ocho céntimos (Bs. 671,98) y multiplicarlo por la superficie señalada en el escrito o solicitud (58.706 m²), pues en ese caso estaría asumiendo la responsabilidad, que no corresponde a la Sala sino a los expertos, de decidir que el valor por metro es el mismo tomando en cuenta 58.706 m² (expresión de la solicitud) o tomando en cuenta 97.778,67 m² (mención del Decreto).

En consecuencia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara nulo el dictamen rendido por los expertos en este juicio el día 8 de febrero de 1982 y de conformidad con el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil dispone que la misma Sala fije el monto de la indemnización, asesorándose para ello con dos expertos a ser designados oportunamente.

2. *Ocupación previa: apelación*

CSJ-SPA (116)

2-6-83

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La decisión que acuerda la ocupación previa en los juicios de expropiación es apelable, pero esta apelación debe ser oída en un solo efecto.

El Juzgado de la causa en su referida decisión de 26 de enero de 1983 consideró que la precedente, de 25 del mismo mes, que acordó la ocupación previa del inmueble objeto de la expropiación, era de mera sustanciación y, en consecuencia, negó la apelación por improcedente.

Ahora bien, ya en anteriores oportunidades esta Sala ha establecido que la decisión que acuerda la ocupación previa en los juicios de expropiación es apelable, pero que la apelación debe ser oída en un solo efecto. Así, en sentencia de 12 de mayo de 1969, estableció la Sala:

“De estas consideraciones no debe deducirse, sin embargo, que los fallos que declaren la ocupación son inapelables, pues, según nuestro sistema procesal, las decisiones judiciales son, en principio, revisables, de oficio —en el caso de consulta obligatoria— o a solicitud de parte, por los correspondientes tribunales superiores, salvo los casos en que la ley niegue el recurso de apelación, o conceda al juzgado que las haya dictado la facultad de reformarlas o revocarlas, lo que no ocurre en la legislación especial sobre la materia, que se limita a establecer en su artículo 1º que de las decisiones de los jueces de Primera Instancia en lo Civil, conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia. La falta de normas que complementen esa regla de carácter general, en la ley especial, obliga al intérprete a aplicar por analogía las disposiciones del derecho común, cuando tiene que resolver cuestiones como las planteadas en los alegatos que motivan las presentes consideraciones. Conforme a las reglas del procedimiento civil, se da, de ordinario, apelación contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias cuando produzcan gravamen irreparable. En uno u otro caso, los jueces deben oír la apelación en ambos efectos, salvo que la ley disponga lo contrario, o que la ejecución de la interlocutoria sea urgente por la naturaleza del caso; y como los autos que acuerden la ocupación previa son por su naturaleza de urgente ejecución, sería contrario a dichas reglas oír en ambos efectos la apelación que se interponga contra ellos.

...De consiguiente, la Corte considera necesario ratificar el criterio ya sustentado por ella en otras decisiones, según las cuales es procedente la apelación contra las decisiones que acuerden la ocupación previa, debiendo oírse el recurso en efecto devolutivo y no en ambos efectos ...” (S. de 12-5-69 en S. P.-A. G. F. Nº 64, págs. 157 a 158).

En esta oportunidad la Corte ratifica su criterio, observando al mismo tiempo que éste concilia la necesidad del cumplimiento de las normas procesales de carácter general, pertinentes con la urgencia que es característica de los juicios de expropiación. En consecuencia, el recurso de hecho interpuesto debe prosperar en derecho, y así se declara.

3. Régimen inquilinario

CPCA

18-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En los contratos de arrendamiento por tiempo determinado no rige el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, el cual sí rige para los contratos de arrendamiento por tiempo indeterminado.

El juez cuya sentencia fuera objeto de apelación, declara sin lugar la excepción, estimándola improcedente por cuanto se trata de un contrato por tiempo determinado y, en consecuencia, en tales casos no rige el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas; pudiendo ejercerse la acción de resolución de contrato. Al efecto esta Corte observa que el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas estuvo destinado a regular la situación de las partes en el contrato de arrendamiento no sometidas a un plazo fijo, esto es, a los vinculados por un contrato por tiempo indeterminado, situación que se plantea bien cuando no existe un acuerdo formal entre ellas, o si existiendo el mismo no se fija el término de duración o bien si habiendo

sido pactado originalmente por un plazo fijo a su vencimiento se produjo la tácita reconducción contemplada en el artículo 1.600 del Código Civil. De allí que, en los contratos por tiempo indeterminado, el régimen del desalojo se tramita por los motivos y vías que el decreto establece, ventilándose la insolvencia por ante el organismo jurisdiccional y las restantes causales por ante las autoridades administrativas. En los casos de los contratos por tiempo determinado rige la normativa del Código Civil en materia de resolución, a menos que, habiendo hecho valer el inquilino al vencimiento del término fijo su derecho de preferencia, con la consiguiente declaratoria favorable de la autoridad administrativa, tal circunstancia hubiese transformado la naturaleza del contrato sometiénolo a las regulaciones del Decreto.

En el caso de autos se aprecia que en la cláusula cuarta del contrato suscrito entre el propietario y la apelante, señala: "De manera expresa se establece que el plazo de duración del presente contrato será de un año fijo, contado a partir de la firma de este documento. Si al vencimiento del término fijo, ninguna de las partes contratantes hubiere dado aviso a la otra expresando su deseo de dar por resuelto este contrato, se considerará prorrogado automáticamente por un término igual al que se establece como plazo inicial de duración. Lo mismo se aplica al vencimiento de las posibles prórrogas que pueda sufrir este contrato. El aviso de no prorrogar este contrato de una parte a otra, deberá hacerse por escrito y por lo menos con un mes de anticipación al vencimiento del plazo fijo o de cualquiera de las prórrogas subsiguientes". De allí que, en el momento en que el propietario solicitó la resolución del contrato su duración era por tiempo determinado corriendo el tercer período de prórroga del mismo y, en consecuencia, regía en toda su fuerza la cláusula décima sexta contenida en su texto que establecía: "Por el incumplimiento por parte del arrendatario de algunas de las cláusulas contenidas en el presente contrato, éste quedará rescindido y el arrendador, a su juicio, podrá solicitar la desocupación judicial del inmueble por el procedimiento pautado para los juicios breves o la resolución judicial de este contrato; siendo por cuenta del arrendatario los gastos a que diera lugar por tal motivo así como los daños y perjuicios que de allí resultaren".

Se evidencia así la específica naturaleza del contrato que permitía el ejercicio de la acción resolutoria por insolvencia que fuera hecha valer por la parte actora, por lo cual resulta improcedente la excepción interpuesta por la demandada, ya que la ley en forma alguna excluye el ejercicio de tales acciones en casos como el presente.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Calificación*

CSJ-SPA (161)

19-7-83

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Las expresiones funcionario público, empleado público y servidor público tienen un mismo y único significado.

En reciente sentencia de esta Sala (17-1-83), al ratar un tema no similar pero sí vinculado a la materia aquí planteada, se advirtió que la Ley de Carrera Administrativa promulgada el 4 de septiembre de 1970 "exigió un replanteamiento de la situación jurídica de los funcionarios al servicio de ciertos organismos de la Administración Pública Nacional que, para esa fecha, disponían ya de un instrumento regulador de sus relaciones de empleo con el Estado". En dicho caso, referido a

funcionarios del Ministerio de Educación, sumamente complejo porque su personal docente estaba regido por la Ley de Educación de 1955, el Reglamento General de dicha Ley del año de 1956, la Ley de Escalafón del Magisterio Federal de 1944 y otras normas dispersas, se expresa que esa coexistencia de diferentes textos legales "condujo a la necesidad de determinar claramente cuál era el régimen jurídico correspondiente al personal docente al servicio del Estado", examinándose en el estudio del problema el principio de la especialidad de las leyes "según el cual tienen aplicación preferente los textos especiales sobre los que revisten carácter genral"; esto "provocó a su vez la interrogante de cuál era en el caso concreto la ley especial y, por ende, de aplicación preferente en la materia, si la Ley de Carrera Administrativa o la Ley de Educación".

Tras un análisis pormenorizado, finalmente esclarecedor del tema, concluye la sentencia señalando que los razonamientos en ella consignados han permitido suplir el vacío legislativo "mediante la determinación del Tribunal de la Carrera Administrativa, tribunal especial en lo contencioso-administrativo funcional, como órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir los recursos planteados por los funcionarios docentes".

El caso actual no precisa análisis tan exhaustivo y documentado. El texto de la Ley es claro y preciso. No estarán sometidos a las disposiciones de la Ley del Trabajo, ni de su reglamentación, según su artículo 6º, "...los miembros de Cuerpos Armados ni los funcionarios o empleados públicos. Los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades quedarán protegidos por las disposiciones de esta Ley y de su reglamentación...". En su artículo 4 la misma Ley define al empleado como a toda persona que trabaja por cuenta ajena y en cuyo trabajo predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico, a diferencia del obrero (artículo 5) a quien entiende como persona "que sin estar comprendida en la previsión de los tres artículos precedentes trabaja por cuenta ajena en un oficio u obra de mano o cualquier servicio en el cual predomina el elemento manual o material".

Si se advierte que la labor desempeñada por el demandante consistía "en cobrar las cuotas a los deudores de créditos otorgados por el Programa Nacional de Vivienda Rural y el pago de sus servicios se hacía sobre la base de una comisión de las cantidades recaudadas, o sea, que se trataba de un cobrador a comisión", es fácil excluir a dicho servidor de la clasificación de obrero y asignarle la correspondiente a empleado.

Ahora bien, según el artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa y de su parágrafo único, dicha Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública; a los efectos de la misma Ley las expresiones *funcionario* público, *empleado* público y *servidor* público tendrán un mismo y único significado; y si a esto se añade que entre las personas exceptuadas de la aplicación de la misma Ley conforme al artículo 5 se encuentran "...6º) Los obreros al servicio de la Administración contratados por ésta en tal carácter de acuerdo a la Ley del Trabajo", es concluyente que el reclamo sustentado mediante la actual acción debe someterse al conocimiento de los Tribunales de la Carrera Administrativa y no a los del Trabajo.

CPCA

16-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Las personas que prestan servicios a un ente/de derecho privado y no están sometidas expresamente al régimen de la Ley de Carrera Administrativa no son funcionarios públicos.

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal posee el régimen que le señala el Decreto de su creación (Decreto del Presidente de la República, N° 688, de 30 de enero de 1962, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26.766, de fecha 31 de los mismos mes y año) y en sus respectivos estatutos (protocolizados en la Oficina Subalterna del Primer Circuito del Departamento Libertador del Distrito Federal, bajo el N° 49, Protocolo 1º, Tomo 14, de fecha 20-3-62). De dichos instrumentos se desprende que la Fundación queda establecida como entidad privada, consecuencialmente, sometida a un régimen de derecho privado, quedando reducidos sus matices de publicidad al control que ejerce el Estado sobre su actividad y al reconocimiento del Estado como su fundador.

Sentado que el régimen jurídico de Fundacomún es de Derecho Privado, corresponde examinar entonces la naturaleza de la relación entre ella y las personas a su servicio, si son o no funcionarios públicos.

Se hace necesario establecer previamente la condición de la persona que presta sus servicios, y la naturaleza de la entidad a quien presta sus servicios, para concluir si es o no aplicable la Ley contra Despidos Injustificados.

Siendo la entidad de Derecho Privado, y ni en el decreto de su creación, ni en su acta constitutiva o estatutos se señala que las personas que le prestan sus servicios sean funcionarios o empleados públicos, de donde se desprende que dichas personas al prestar un servicio a un ente de derecho privado y al no estar sometidas expresamente al régimen de la Ley de Carrera Administrativa, no son funcionarios públicos y, en consecuencia, no se encuentran excluidos del amparo de la Ley contra Despidos Injustificados tipificados, y así se declara. Por tales razones, esta Corte estima que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia violó el artículo 2 de la Ley contra Despidos Injustificados, tanto por falta de aplicación como por errada aplicación, y así lo declara.

B) “Acogidos que sean los criterios explanados anteriormente y en fuerza de los mismos argumentos, pedimos que se declare la violación del artículo 6 de la Ley del Trabajo por falta de aplicación del mismo. En efecto, el artículo 6 de la Ley del Trabajo es del siguiente contenido (encabezamiento):

Artículo 6º: No estarán sometidos a las disposiciones de esta Ley y de su reglamentación, los miembros de cuerpos armados ni los funcionarios o empleados públicos”.

No siendo nuestra patrocinada empleada pública, la normativa laboral le es aplicable en todo su contenido”.

La Corte para decidir, observa:

Efectivamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley del Trabajo, no están sometidos a la Ley los funcionarios o empleados públicos. La Resolución recurrida considera que Fundacomún es un ente de derecho público y, por ende, desestima la condición de trabajadores de sus servidores al incluirlos en la gama de funcionarios públicos, incurriendo con esta errada interpretación en despojo de la protección que la Ley de Despidos Injustificados da al trabajador. Consiguientemente, en el caso de autos, se infringe el artículo 6 de la Ley del Trabajo, por falta de aplicación, y así se declara.

C) “La Resolución dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia violó igualmente el artículo 276 y 12 del Código de Procedimiento Civil, por falta de aplicación el primero e inobservancia del segundo. En efecto, las disposiciones en referencia son del tenor siguiente:

Artículo 276: “Si faltare el demandado al emplazamiento o si quien pretenda representarle lo hiciere con poder suficiente o sin las formalidades debidas o sin tener representación legítima, se le tendrá por confeso en cuanto no sea

contraria a derecho la petición del demandante, sin el término probatorio (*sic*) nada probare que le favorezca”...

Artículo 12: “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”...

En lo que concierne al artículo 276 del C.P.C., es decir la confesión ficta que habría obrado en contra del patrono (Fundacomún) por no haber comparecido éste al acto de contestación en primera instancia en la reclamación de reenganche y pago de salarios caídos. Decimos que hay falta de aplicación del mencionado artículo, por cuanto la instancia de alzada utilizando una errada hermenéutica jurídica señala, en lo que concierne a la confesión ficta, que procedió en contra de Fundacomún al no asistir a la contestación de la reclamación de reenganche y pago de salarios lo siguiente:

“No comparte esta alzada tal criterio sustentado por la sustanciadora por ser contraria a derecho. En efecto, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 6, dispone que las demandas en que tenga interés el Estado y sus instituciones se considerarán contradichas y contra ellas no operará la confesión ficta. De igual forma la Ley Orgánica del Poder Municipal establece en su artículo 80 que el Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco nacional”...

En ambos artículos hay errada aplicación. En cuanto al artículo 6 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se encuentra referido al privilegio procesal que el legislador patrio le ha otorgado a la Nación, ente jurídico con propia personalidad y de fácil distinción, y en virtud de tales características dicho artículo no puede ser llevado mediante interpretación extensiva a proteger otros entes, como en el caso presente, distintos a la Nación. La inaplicabilidad del mencionado artículo y por ende los privilegios que él encierra al ente Fundacomún es obvia, y, por lo tanto, respetuosamente pedimos que así se declare.

Parecida argumentación se puede explicar en lo que concierne a la aplicación del artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Municipal. El Municipio tiene una personalidad jurídica de derecho público y por tanto las normas que regulan su funcionamiento, al igual que en el caso de la Nación, son de carácter especial no aplicable por interpretación extensiva a personas jurídicas distintas y por consiguiente inaplicable a la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal; respetuosamente pedimos se declare la violación de esta norma por errada aplicación de la misma.

En conclusión, no siéndole aplicable a Fundacomún las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la de Ley del Poder Municipal, por ser este un ente jurídico de derecho privado no cubierto con los privilegios acordados por el legislador a entes de carácter público, le era aplicable en toda su fuerza el artículo 276 C.P.C., por lo que al no hacerlo así la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, plenamente identificada, violó dicha norma por falta de aplicación o inobservancia de la misma.

“También hubo violación, por inobservancia, del artículo 12 del C.P. (*sic*) por que no obstante que la parte patronal, en escrito que corre al folio 27 al 30 del expediente, consignó copia fotostática del Decreto Nº 688, 30 de enero de 1982, así como el Acta Constitutiva de la fundación” ... “con la finalidad de ilustrar a los honorables Miembros de esta Superioridad”. Sin embargo en el cuerpo de la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia con competencia en los estados Apure, Barinas, Mérida y Táchira, no aparece que dicho organismo haya

realizado un análisis de dichos documentos tendiente a determinar con precisión el tipo de personalidad jurídica de dicha fundación. No se observa un estudio jurídico de los mismos, sino que se concreta a señalar dicha Comisión que la empresa Fundacomún es dependiente del Estado, por lo cual, según ella, tiene carácter público, cuando lo cierto es que si hubiese realizado un estudio del Acta Constitutiva de la mencionada fundación pudo haber determinado que el carácter de la misma es de derecho privado. Es más, el documento presentado y consignado por la empresa en el folio 28, citando al doctor Eloy Lares Martínez, señala que: "son funcionarios o empleados públicos... particia (sic) en el ejercicio de funciones públicas, al servicio de las entidades públicas estatales".

No siendo Fundacomún una entidad pública, a fuerza se debe concluir que no es empleada pública nuestra patrocinada.

Por no haber, la Comisión de Segunda Instancia, buscado la verdad acerca de la personalidad jurídica de la fundación en los límites de su oficio y de acuerdo a lo alegado y probado en autos, violó con tal proceder el artículo 12 del C.P. (sic) por inobservancia del mismo y respetuosamente pedimos que así se declare".

La Corte para decidir observa:

La Comisión Tripartita de Alzada, ciertamente, no sólo consideró al patrono (Fundacomún) como ente de derecho público sino que además lo equiparó a la Nación, y, consecuentemente, le atribuyó los privilegios que se acuerdan al Fisco en el proceso. La Resolución recurrida estimó que no pudo operar la confesión ficta, porque la demandada gozaba de los privilegios procesales del Fisco nacional. Sin embargo, se observa, que siendo dicha institución de derecho privado, carecía de los privilegios señalados los que por otra parte nunca pudieron ser aplicados o extendidos a otros entes ya que por su naturaleza excepcional son de aplicación restringida, y así se decide.

Igualmente, la recurrida incurre en errada aplicación del artículo 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en efecto, para sustentar los privilegios del patrono (Fundacomún), equipara dicha Fundación al Municipio, y, consecuentemente, le extiende a ella los privilegios que por extensión se le acuerdan al Municipio.

En cuanto a la violación denunciada, por inobservancia del artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, estima esta Corte que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia no incurrió en la violación señalada por cuanto tomó su decisión en base a los elementos de juicio que le fueron aportados, y así lo declara, desechando la impugnación objeto del presente examen.

En base de las precedentes consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso interpuesto por los apoderados judiciales de la ciudadana Doris Beatriz Pineda de Angulo, antes identificada, contra la Resolución Nº 50, emanada de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia con competencia en los Estados Apure, Barinas, Mérida y Táchira, de fecha 17 de diciembre de 1981, la cual anula en todas sus partes, manteniendo, en consecuencia, la eficacia de la Resolución dictada por la Comisión Tripartita Primera del Estado Mérida, que ordenaba el reenganche y el pago de los salarios caídos de la recurrente.

2. Regulación legal: Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

CPCA

11-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Ley de Carrera Administrativa es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la República, que no estén sometidos a la Ley Orgánica del Ministerio Público.

La querellante desempeñaba el cargo de Asistente de Asuntos Legales I en la Fiscalía Segunda del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Apure y Territorio Federal Amazonas en San Fernando de Apure, Estado Apure. Ahora bien, la Ley de Carrera Administrativa determina su ámbito de aplicación indicando que la misma "regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional".

La interpretación que da al alcance de la norma el Tribunal de la Carrera Administrativa es la de que el ámbito indicado por la ley se extiende a cualquier administración que tenga ámbito nacional, no expresamente excluido por ella. De allí que el ámbito de la Ley de Carrera Administrativa es la relación de empleo público de un funcionario o empleado con un organismo que ejerza la función administrativa en el ámbito nacional. Por su parte, la Fiscalía General de la República estima que el ámbito de la ley se limita a la noción restringida o estricta de Administración Pública Nacional, esto es, a la de los organismos del Poder Ejecutivo Nacional o de los Institutos Autónomos y es por ello que rechaza el criterio extensivo que el Tribunal propugna, estimando que sólo se cubre bajo la figura subjetiva señalada la relación de empleo público que existe entre un sujeto y un organismo ministerial, una oficina presidencial o un instituto autónomo.

Esta Corte observa que la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y la depurada jurisprudencia que al respecto ha asentado el Tribunal de Carrera Administrativa y ha sido confirmada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y por este organismo jurisdiccional, se inclina hacia la interpretación amplia del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa, en el sentido de que el mismo se extienda a todos los organismos que utilicen personal para el ejercicio de funciones administrativas y que posean una esfera de actuación que se extienda a todo el territorio nacional, siempre y cuando no hayan sido expresamente excluidos por la ley o por otro texto del mismo rango. La intención del legislador por otra parte fue la de asumir tal criterio, ya que no es cierto que al aludir a la administración descentralizada mencione a los institutos autónomos, sino que se refiere a "organismos autónomos", expresión esta de mayor amplitud, tal como lo hace en el ordinal 3º del artículo 6º.

En consecuencia, la Ley de Carrera Administrativa se aplicaría, de acuerdo con este criterio extensivo, a los organismos públicos, no en atención a su ubicación formal en el ámbito de los poderes públicos, sino en atención a la naturaleza de la función que realicen. Es así como la indicada Ley de Carrera Administrativa va a cubrir a los empleados al servicio del Poder Judicial que no ejercen la función jurisdiccional, sino que actúan como agentes instrumentales de los verdaderos y propios agentes jurisdiccionales. Este criterio tiende a uniformar la figura del empleado administrativo, que es la misma y ejerce las mismas tareas cualquiera que sea el organismo en el cual preste sus servicios. Una secretaria; un asistente legal; un almacenista es un empleado que por tener idénticas funciones cualquiera que sea el organismo a quien las preste, ha de tener el mismo tratamiento. Con este criterio de uniformidad se logra el verdadero ideal de la "carrera administrativa", que, basada en un sistema homogéneo de clasificación de cargos tenga la posibilidad de desplazamiento de los agentes, que facilite su ascenso y su desarrollo natural a través de los distintos organismos públicos nacionales donde sean requeridas las funciones que las pueden desempeñar. De allí que, aceptando el criterio amplio al cual hemos aludido, estará sometido a la Ley de Carrera Administrativa todo empleado al servicio de un organismo público cuya esfera de actuación sea nacional, esto es, se extienda a todo el territorio de la República siempre y cuando no esté excluido en forma expresa por la ley.

En el caso presente resulta indudable que la Fiscalía General de la República, organismo del cual dependía la querellante, es un organismo público de ámbito

nacional y en razón de ello, en principio, sometido al régimen de la norma estatutaria que se examina. Hay que precisar en cada caso si existe o no una disposición expresa de la ley que impida que su regulación le sea aplicada. Al efecto, el ordinal 3º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa indica como exceptuados de su aplicación a los funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Consejo Supremo Electoral. El Tribunal de la Carrera Administrativa ha interpretado que los funcionarios "del Ministerio Público son aquellos sometidos a la Ley Orgánica del Ministerio Público, existiendo otros empleados de la Fiscalía General de la República, como es el caso de la querellante, que, por no entrar en tal categoría, no están sometidos a dicha excepción". El Tribunal de Carrera Administrativa ha indicado así que por lo que atañe a la Fiscalía General de la República, en lo referente a su régimen de administración de personal, hay dos sistemas: el que rige a los funcionarios del Ministerio Público sometidos a la Ley Orgánica del Ministerio Público y que constituyen los sujetos exceptuados en el ordinal 3º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa; y los restantes, que caen bajo el dominio de esta última.

La apelante señala a su vez que hacer la anterior distinción es violatorio del párrafo único del artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa por cuanto en el mismo se consagra la identidad entre las expresiones funcionarios, empleados y servidores públicos. Esta Corte observa respecto al anterior alegato que, si bien el párrafo único del artículo 1º establece a los fines de la ley la identidad semántica de los términos empleados, funcionarios y servidores públicos; sin embargo, tal criterio interpretativo no puede extenderse a otras leyes, a otros regímenes; por el contrario, el intérprete al encontrar un término referente a una legislación especial tiene que utilizar el sistema que en el derecho internacional privado se denomina "calificación", tratando de obtener el sentido que en esa legislación especial dicho término posee. De allí que es correcto el sistema utilizado por el Tribunal de la Carrera Administrativa para determinar el alcance que la legislación especial, esto es, en el caso específico, el que en la Ley Orgánica del Ministerio Público posee el término funcionario del Ministerio Público. La antes señalada Ley Orgánica del Ministerio Público nos revela en su articulado qué entiende por funcionario del Ministerio Público aun cuando no haga una definición específica de dicho término. El artículo 10º señala que: "Los Fiscales de la Jurisdicción Ordinaria, los Procuradores de Menores, los Delegados Especiales, los Fiscales y otros Representantes ante las Jurisdicciones Especiales, son también funcionarios del Ministerio Público". El artículo 11 alude nuevamente a los funcionarios como a los fiscales designados ante la Corte Suprema de Justicia. El artículo 13 indica qué clase de funcionario representa al Ministerio Público ante los Tribunales de la jurisdicción especial. El artículo 15 establece las condiciones de los sujetos que, por ser funcionarios del Ministerio Público, se estiman como sus representantes. El artículo 20 alude a las faltas del Ministerio Público y dicha materia la regulan los artículos posteriores. En realidad, de todo el contexto de la ley aparecen como funcionarios del Ministerio Público los siguientes: El Fiscal General de la República, cuyas atribuciones aparecen en el artículo 39. El Fiscal designado para actuar ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno y ante la Sala Político-Administrativa, cuyas atribuciones aparecen en el artículo 40; el Fiscal designado ante la Sala de Casación cuyas atribuciones están en el artículo 41; los Fiscales del Ministerio Público cuyas atribuciones se encuentran en el artículo 42. De todo lo anterior emerge que los funcionarios del Ministerio Público son efectivamente el Fiscal General y los Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia en sus distintas Salas, ante la jurisdicción ordinaria y ante las jurisdicciones especiales y los fiscales no asignados expresamente ante ninguna jurisdicción específica.

Vista en tal forma la situación y estimando que la querellante no desempeñaba ninguno de los cargos que de conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público le da la categoría de funcionario del Ministerio Público, sino que ejercía una labor administrativa instrumental, idéntica a la que otros empleados de la Administración Central y descentralizada ejercen en el ejercicio de la misma "Clase de cargo", no puede encontrarse incluida en la excepción del ordinal 3º del artículo 5º, en razón de lo cual le es aplicable el régimen de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No es aplicable la Ley de Carrera Administrativa en lo referente a jubilaciones contractuales.

La Corte observa, conforme al ordenamiento vigente:

1. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales es un instituto autónomo adscrito al Ministerio del Trabajo y, por ende, sujeto a la Ley de Carrera Administrativa y sus Reglamentos (artículos 51. Ley del Seguro Social y 1º y 6º de la Ley de Carrera Administrativa).

2. El personal al servicio del organismo está regulado por la Ley de Carrera Administrativa (artículo 1º).

3. La Ley de Carrera Administrativa reconoce el derecho a la jubilación del funcionario o empleado público por límite de edad y años de servicios (artículo 22).

4. El régimen para el reconocimiento del derecho a la jubilación se basa en un reglamento dictado por cada organismo, sobre la base del Acuerdo del Consejo de Ministros de noviembre de 1966, cuya normativa ha sido acogida como costumbre administrativa, mientras se dicta la ley especial que regulará el ejercicio de dicho derecho. Dentro del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, el derecho a la jubilación que se reconoció al funcionario aparece regulado por la cláusula 80 del contrato colectivo vigente (folio 13) cuyo texto prevé que "cuando el trabajador queda invalidado tiene derecho a gozar de la jubilación... sin necesidad de cumplir ningún otro requisito. *Como se observa, se trata de una "jubilación" especial establecida por vía contractual que no se basa en los extremos exigidos por la Ley de Carrera Administrativa: años de servicio y límite de edad, y que por ende no configura el derecho que ella reconoce.*

5. La "jubilación" por invalidación de que habla el contrato fue otorgada el 30 de agosto de 1981 y el 27 de octubre de 1981 se produjo por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales la declaración de incapacidad (67%) que afectó al funcionario y originó el trámite de su *pensión por invalidez* conforme al régimen previsto en la Ley (folio 104).

6. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales actuó en este caso: a) como jerarca del funcionario, en cuya virtud le acordó el beneficio contractual citado; b) como administrador de todos los ramos del Seguro Social, de acuerdo con las atribuciones que le acuerdan la Ley y el Reglamento respectivos (artículo 52 de la Ley, y 12 y 13 del Reglamento).

En su primera condición emitió un acto de neto carácter administrativo para otorgar la "jubilación" (contractual) al funcionario (Oficio Nº 1743 del 30 de julio de 1981) y para reajustarla (Oficio Nº 438 del 24 de febrero de 1982). Dichos actos dirigidos a crear y modificar un derecho del servidor público originado en una *cláusula contractual* no podían ser conocidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa, pues obviamente escapaban de la esfera de competencia que le es propia,

conforme a lo previsto en el artículo 73 ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa.

7. La Corte aclara que la jubilación y la pensión de vejez que han declarado "compatibles" los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son las que se fundamentan en los extremos exigidos por el artículo 22 de la Ley de Carrera Administrativa en el Reglamento de que se habló y en el artículo 27 de la Ley del Seguro Social.

8. En el caso de autos la incapacidad del funcionario originó administrativamente el reconocimiento de una "jubilación" (contractual) que se originó en la invalidez del funcionario basándose, por consiguiente, en una misma causa: pérdida de la capacidad de trabajar, de más de dos tercios (2/3) en forma presumiblemente permanente o de larga duración (Ley del Seguro Social, artículo 13), pero no en los extremos del artículo 22 de la Ley de Carrera Administrativa.

9. El Instituto Venezolano de los Seguros Sociales al ajustar la pensión de jubilación del funcionario lo hizo conforme al artículo 95 de la Ley del Seguro Social que expresa:

"Artículo 95. Las personas naturales o jurídicas que tengan en vigencia sistemas de pensiones para su personal, quedan facultados para descontar, de las jubilaciones que otorguen, el monto de la pensión que corresponda al beneficiario en el régimen del Seguro Social".

10. La circunstancia de que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales actuara en este caso como órgano administrativo vinculado por una relación de servicio al funcionario, le llevó a aplicar el mismo artículo 95 de la Ley del Seguro Social para descontar de la "jubilación" que le había otorgado por vía contractual el monto de la pensión reconocida por la Ley de 1967, reajustándola.

En consecuencia, resulta obvio que el Tribunal de la Carrera Administrativa era incompetente para conocer de la controversia surgida entre el funcionario y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, dada la naturaleza y origen del beneficio acordado.

Sobre la base de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación intentada por el representante del organismo querrelado y ordena devolver los autos al Tribunal de la Carrera Administrativa, a fin de que los remita al Tribunal laboral competente.

3. Cargos

CPCA

9-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El cargo de Agregado III de categoría interna en el servicio exterior no está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Al decidir de manera positiva esta Corte la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las demandas intentadas por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentren en las diferentes categorías de personal en comisión, técnico y auxiliar del Servicio Exterior, ha declarado reiteradamente que aunque les son aplicables algunas de las normas de la Ley del Personal del Servicio Exterior, no por ello están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, en razón de que por no poder ser considerados de

carrera dentro del servicio exterior, no están protegidos por la primera de las leyes citadas. De allí, que en lo que respecta a su estabilidad y prestaciones sociales se rigen por la segunda de los textos legales citados. Siendo la Ley de Carrera Administrativa el régimen general de protección de los funcionarios públicos, aquéllos de estos funcionarios que no se encuentren protegidos por otras leyes especiales, quedan entonces cubiertos por las normas de la Ley mencionada en último término, que se aplica a todos los funcionarios de la Administración Pública Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º *ejusdem*.

En consecuencia, estima esta Corte que el Tribunal *a quo* actuó ajustado a derecho cuando consideró que la demandante, que desempeñaba el cargo de Agregado III, estaba sometida a las disposiciones de la citada Ley de Carrera Administrativa. En efecto, este cargo, como aparece demostrado de autos, y como lo ha reconocido la propia Administración, es de categoría interna en el servicio exterior, y no de carrera dentro de él, sino de carácter técnico y auxiliar, y por tanto, sin la protección de los cargos de carrera en dicho Servicio; y por ello, no está excluida de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 5º de la misma Ley. Por ello, tratándose de un funcionario sometido a esta Ley, y comprobada su antigüedad al servicio de entidades públicas de treinta y cuatro años, la demandante tiene derecho a recibir sus prestaciones sociales al egresar de la Administración, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 *ejusdem*, y así se declara.

4. Derechos

A. Estabilidad

CPCA

3-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El cargo de Administrador Municipal implica para quien lo ejerce la estabilidad en el desempeño del mismo por todo el período de su designación.

Los alegatos hechos valer por el impugnante son esencialmente dos: 1) La violación del artículo 63 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por cuanto no se dio cumplimiento a las condiciones formales y sustanciales que dicho artículo establece para que proceda la remoción; y 2) La violación del procedimiento de deliberación para la asunción de decisiones en el seno del órgano colegiado que constituye la cámara municipal.

En lo que atañe a la violación del artículo 63; el impugnante aduce que no se levantó un expediente en la forma establecida en la ley; que no se le informó debidamente de las imputaciones; que se lesionó su derecho de defensa; que no se demostró que las imputaciones que se le hicieron tuvieran el carácter de "causa grave", tal como lo exige la ley para que proceda la destitución.

Esta Corte observa al efecto que el cargo de Administrador Municipal implica para quien lo ejerce la estabilidad en el desempeño del mismo durante todo el período municipal y la posibilidad de su reelección. La primera consecuencia de la estabilidad es la circunstancia de que la remoción, esto es, la ruptura de la relación de empleo público, sólo podrá producirse por la razón específica que la ley contempla y mediante el acuerdo de la mayoría de los integrantes del órgano. El motivo indicado es una "causa grave", que ha de ser constatada mediante la instrucción de un expediente para el cual la ley exige la "audiencia del interesado".

La redacción del artículo 63 es al efecto la siguiente: "El Administrador Municipal será designado por la Cámara previo concurso, durará en sus funciones por todo el período municipal y podrá ser reelecto. Su remoción se hará por acuerdo de la mayoría de los integrantes del cuerpo, por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado".

Del texto del artículo se desprenden las siguientes derivaciones: 1. El Administrador Municipal goza de estabilidad por todo el período de su designación. 2. La estabilidad implica que no se le puede remover si no existe una causal de destitución. 3. La destitución ha de fundarse en una falta que haya cometido. 4. La falta ha de ser de gravedad. 5. La falta ha de ser demostrada a través de una averiguación previa que ha de constar en un expediente. 6. El procedimiento disciplinario ha de ser contradictorio, esto es, ha de hacerse con el conocimiento y participación activa del sujeto a todas sus incidencias. Esto último es la afirmación del principio del "audire alteram partem" que implica no sólo la presencia del sujeto sometido al procedimiento, sino su posibilidad de hacer sus descargos y de aportar los elementos probatorios que estime conveniente. Este principio implica necesariamente, en igual sentido, la necesidad de que los alegatos y pruebas aportadas por el sometido al procedimiento sean objeto de valoración y análisis, porque nada se ganaría con garantizar la presencia de un administrado a un procedimiento sancionatorio si se le permite defenderse pero no se toman en cuenta sus defensas; sí puede hacer alegatos, pero éstos no tendrán ninguna sustanciación y no la tendrán tampoco las probanzas que alegue y aporte para fundar los hechos que aduce.

En el caso presente se evidencia que todo el procedimiento disciplinario estuvo condensado en una sesión de la Cámara, en la cual se parte del principio de que es responsable de faltas graves que ameritan su remoción y una vez que se le escucha, sin verificar los hechos que alega y sin deliberar sobre la posición controvertida, que estaba constituida, por una parte, por los cargos que se le formulan y por la otra por su defensa, se aprueba la proposición original. Esto, a juicio de esta Corte, significa la más flagrante violación del derecho de defensa, de la naturaleza contradictoria del procedimiento exigido como condición esencial para la validez del acto por la norma del artículo 63 y al mismo tiempo un desconocimiento de la naturaleza esencial de la potestad disciplinaria que el cuerpo edilicio posee por su elevado rango jerárquico sobre los empleados que de la misma dependen.

En lo que atañe a las actas esta Corte las acepta como válidas, tal como lo hiciera el juez *a quo*, pero haciendo la advertencia de que las copias del expediente administrativo (y las mismas lo configuran en el caso presente) así como de cualquier instrumento de la Administración que deba hacerse valer en esta sede, han de estar elaboradas en la forma que lo señalara nuestro máximo Tribunal, esto es, mediante el sistema establecido en la Ley de Registro Público, por cuanto no es suficiente para la autenticidad de la copia de una documentación contentiva de un expediente, con la certificación general del mismo, sino que se requiere dicha certificación en cada una de las páginas que lo integran. Ahora bien, de la lectura de las indicadas actas se evidencia que la decisión del Concejo Municipal, si bien se basó en el número reglamentario de miembros, sin embargo violó la legalidad administrativa al infringir la forma del procedimiento disciplinario que es materia de orden público por cuanto no hubo ni instrucción de expediente ni efectiva audiencia del afectado porque no se le permitió aportar elementos de juicio para fundar la decisión ni se tomó en cuenta lo que él mismo alegara.

B. Prestaciones sociales**a. Cálculo****CPCA****1-6-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La bonificación anual otorgada a los empleados de la Contraloría General de la República no se considera como parte de su remuneración a los efectos del cálculo de las prestaciones.

"Ciudadanos Magistrados: la doble remuneración anual que la Contraloría de la República reconoce y paga a sus funcionarios en forma ininterrumpida desde el vicio, y como tal, debe ser tenida en cuenta a los fines de la liquidación de sus prestaciones sociales y demás actos relativos a la condición de sus funcionarios, ya que así lo determina el artículo 3º del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales tantas veces citado".

Al respecto, la Corte observa:

En el Memorándum Circular DP-012, emanado de la Dirección de Personal de la Contraloría General de la República, en fecha 23 de noviembre de 1978, se establece: "Por instrucciones del Contralor General de la República, me es grato dirigirme a ustedes a fin de notificarles las normas que regirán la liquidación y pago de la bonificación anual hasta de dos (2) meses de sueldo, anunciada en la circular CG-2 del 13 de enero del corriente año: 1. Pagar de dicha bonificación se requiere estar en funciones al 15 de diciembre y tener para esa fecha un mínimo de tres (3) meses ininterrumpidos de servicios a la Contraloría, dentro del ejercicio fiscal correspondiente. 2. El cálculo de la bonificación se hará en la siguiente forma: a) Los empleados que al 15 de diciembre tengan once (11) meses y medio de servicios ininterrumpidos en el organismo durante el año fiscal recibirán la bonificación máxima de dos (2) meses. b) Los empleados que al 15 de diciembre tengan entre tres (3) y once (11) meses y medio de servicios ininterrumpidos en el organismo durante el año fiscal, recibirán la bonificación correspondiente en forma proporcional al número completo de meses de servicio. 3. Para el cálculo del monto de esta bonificación se tomarán en cuenta las siguientes remuneraciones: Sueldo básico; compensaciones acumuladas; compensación por experiencia y capacitación; prima por antigüedad; prima por jerarquía y responsabilidad. 4. La bonificación se pagará en la segunda quincena de diciembre del ejercicio fiscal respectivo".

Aplicando dicho texto a la situación real del funcionario accionante se desprende que éste percibía la bonificación hasta por dos meses de sueldo. Se desprende de ello que tanto al accionante como a los demás funcionarios del organismo contralor se le otorgó una prima variable en su monto, pero de carácter permanente, con una vigencia no limitada en el tiempo, proyectada hacia el futuro, como un incentivo, una mejora al personal de la Contraloría. Y como lo expresó el mismo jerarca, en la oportunidad de su establecimiento, dicho bono pretende servir de reconocimiento y estímulo a la eficiencia y celo puesto por los funcionarios de su Despacho en el desempeño de sus funciones, de lo que se desprende para el sentenciador que tal bonificación no debe ser considerada a los efectos del cálculo de las prestaciones, como parte de su remuneración, y así se declara.

CPCA

9-5-83

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Prima por el alto costo de la vida forma parte de la remuneración que sirve de cálculo para el pago de las prestaciones sociales.

Siendo que la querellante es un funcionario sometido a la Ley de Carrera Administrativa, y además, tratándose de un funcionario de carrera, según esta Ley, al ser jubilada y egresar de la Administración, le corresponde, como se expresó, recibir sus prestaciones sociales de conformidad con lo que al respecto dispone la Ley mencionada y su Reglamento. Así, pues, la antigüedad y la cesantía deben serle liquidadas sobre la base de su sueldo básico, más las sumas que con ocasión de su prestación de servicios le había reconocido la Administración, y que disfrutaba permanentemente. En el caso concreto, está demostrado que la demandante tenía asignada una prima por el alto costo de la vida, la cual evidentemente que por su característica de sobresueldo, destinada a mejorar los ingresos de la funcionaria, en razón de las condiciones económicas del medio en donde vive, tiene naturaleza típicamente compensatoria, y por tanto, se integra indisolublemente a la retribución que por su trabajo recibe la funcionaria. No hay duda, pues, que a la hora de calcular sus prestaciones sociales de antigüedad y cesantía, no puede ser desestimada tal suma. Hoy día, la integración de las primas de naturaleza permanente, cualquiera que sea su índole, a la remuneración que servirá de base para el cálculo de las referidas prestaciones, no puede ser objeto de interpretaciones, en virtud del texto expreso del artículo 32 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Por tanto, el Tribunal *a quo* actuó correctamente al considerar como remuneración, a los efectos del cálculo de las prestaciones, el último sueldo de la demandante Bs. 2.817,50, más la prima por el alto costo de la vida, que disfrutaba, Bs. 2.731,25, es decir, Bs. 5.548,75, en total, y así se declara.

b. *Intereses*

CPCA

1-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

No procede el pago de intereses devengados por las cantidades correspondientes a las prestaciones sociales.

Con respecto al petitorio señalado con el número 6, el Tribunal *a quo* decidió:

“En orden a lo reiterado de la doctrina de este Tribunal de negar intereses sobre las sumas derivadas de sueldos y remuneraciones, se declara improcedente el pedimento del actor de que se le cancelen intereses sobre las cantidades que se le pagaron por concepto de prestaciones sociales y consecuentemente se niega también la experticia complementaria del fallo que debería calcular los referidos intereses”.

En su escrito de formalización el representante del accionante, al respecto, alegó:

“En cuanto al pago de los intereses que las cantidades correspondientes a indemnizaciones por antigüedad y auxilio de cesantía, general, y al cual tienen derecho los funcionarios públicos, baste señalar que es pacífica la opinión según la cual es total la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo

en cuanto al pago de las indemnizaciones de antigüedad y cesantía a los funcionarios públicos de carrera, reafirmada inclusive por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, que resulta ociosa toda discusión acerca de la procedencia de tales intereses, y su pago correspondiente”.

Al respecto, la Corte observa:

En esta oportunidad se ratifica el criterio sustentado en reiterados fallos, y se comparte el establecido por el Tribunal de Carrera Administrativa; en consecuencia, se niega la cancelación de los intereses legales solicitados, por considerar no aplicable la normativa de la Ley del Trabajo al campo de la relación de empleo público, y así se decide.

c. *Primas*

CPCA

5-5-83

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las Primas de transporte no forman parte de la remuneración del funcionario, a menos que éstas tengan un carácter permanente.

El recurrente en la formalización de su apelación, donde expone las razones de hecho y de derecho mediante las cuales impugna la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa, alegó que no se tomaron en cuenta para el cálculo de las prestaciones sociales y de la jubilación obtenida el monto de la prima por transporte que tenía asignada. En tal sentido, el Tribunal *a quo* asentó que la prima por transporte no tiene la naturaleza de las compensaciones por antigüedad y por servicio eficiente que indicaba el Reglamento sobre Retiro y Pago de las Prestaciones Sociales de los Funcionarios de Carrera. Igualmente indica la recurrida que tal prima conforma el concepto de viático, que nuestra legislación rechaza como integrante del sueldo y a tal efecto existe disposición expresa contenida en el artículo 42 del Reglamento Parcial sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneraciones.

Esta Corte observa que las primas por transporte son aportes en dinero que hace la Administración al funcionario que, por razones de servicio, requiere y debe desplazarse a lugares distantes de su centro de trabajo. Por la naturaleza y finalidad de tan especial aporte que realiza la Administración, no puede formar parte de la remuneración del funcionario a menos que ésta tenga un carácter permanente, por cuanto es en todo caso una asignación de carácter temporal que tendrá vigencia mientras el funcionario requiera trasladarse a lugares distantes en el ejercicio de sus funciones, pero una vez que tal necesidad cese, cesará también el pago de la prima de transporte por parte de la Administración, así como el derecho del funcionario a exigirla. Además, en el caso de autos, la recurrente no demostró la continuidad de la prima de transporte por sus condiciones como funcionaria y no como un aporte de la Administración al cargo que desempeñaba. En consecuencia de lo expuesto esta Corte declara que en el presente caso la prima de transporte no integra la remuneración del funcionario a los fines de establecer el monto de las prestaciones sociales o jubilación que pudieren corresponderle, y así se establece.

C. Jubilación

CPCA

16-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El petitorio del accionante se concreta a que "se me reajuste a mi jubilación que me corresponde, conforme a lo que establece el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones, aprobado en reunión del Consejo de Ministros del 15 de noviembre de 1966, para regir en los Ministerios e Institutos Autónomos, y la cual rige a partir del 1 de enero de 1967". El reajuste se refiere a la pensión de invalidez de que disfruta.

La jubilación, como derecho reconocido al funcionario público, tiene su consagración en la Ley de Carrera Administrativa, remitiendo a normas específicas su otorgamiento, tiempo de servicio y límite de edad. En el caso de autos, el peticionario fundamenta su pedimento en el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones; sin embargo, como lo observa el representante del Procurador General de la República, no consta, ni se ha comprobado en las actas del proceso, que él mismo haya satisfecho los extremos exigidos para su procedencia. En consecuencia, esta Corte disiente del criterio sustentado por el *a quo* y estima que el recurrente no tiene el derecho de acreencia a jubilación, y así se declara.

CPCA

11-5-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La falta de aprobación del acto de retiro del funcionario por parte del Consejo de Ministros ocasiona la nulidad de dicho acto.

La Corte observa, en primer término, que la solicitud que hace la representante del funcionario de que se declare desistido el presente recurso por la fórmula que utiliza la sustituta del Procurador General de la República en la parte final de su escrito de formalización, carece de fundamentos en virtud de que la expresión allí contenida es sólo producto de un error material que no puede hacer nugatorio el derecho de recurrir de la representante de la República.

Conforme a la Ley de Carrera Administrativa, artículo 52, numeral 2º, el retiro de la Administración Pública procede por reducción de personal, *aprobada en Consejo de Ministros*, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa. La norma fue complementada por el Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones (artículos 14 al 20) que sustancialmente expresan:

1. La necesidad de justificar la medida mediante informe detallado. (Artículo 14).
2. La aprobación de la máxima autoridad del Despacho y su tramitación ante el Consejo de Ministros. (Artículo 15).
3. *La aprobación* por el Consejo de Ministros de la reducción de personal, que debe notificar el Secretario del Consejo al órgano respectivo, al cual se devuelven los documentos. (Artículo 16).
4. La no provisión del cargo afectado durante el resto del ejercicio fiscal. (Artículo 17).
5. La notificación al funcionario, su disponibilidad y reubicación. (Artículo 18).

6. El retiro si no se logra la reubicación y el trámite del pago de las prestaciones. (Artículos 19 y 20).

En el caso de autos cursan en el expediente: a) la notificación de "la eliminación" del cargo desempeñado por el funcionario (folio 30); b) informes del Ministro de Hacienda para el Consejo de Ministros que justifica la medida (folio Nº 092) del 10 de enero de 1982 por el cual se notifica al funcionario que ha sido imposible reubicarlo (folio 8).

Como se observa en el procedimiento cumplido por el Ministerio de Hacienda para realizar la reducción de personal que afecta al querellante, se incumplieron varios trámites esenciales o, al menos, no fueron comprobados por la Administración, entre ellos *el fundamental de la aprobación* del Consejo de Ministros que exige expresamente la Ley y que regula el artículo 16 del Reglamento. En tal virtud, el acto de retiro está afectado de nulidad absoluta al no existir la actuación del órgano competente (Consejo de Ministros) y procede la declaratoria *con lugar* de la pretensión del querellante, como lo acordó el Tribunal de la Carrera Administrativa.

6. Destitución

CPCA

16-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La destitución del funcionario público debe ser impuesta en casos muy graves o cuando la aplicación de sanciones menos severas ponga de manifiesto la ineficacia de éstas para lograr la corrección del funcionario a quien se impongan.

19) El ejercicio de la potestad disciplinaria en el campo de la administración pública debe ser predominantemente correctivo a fin de promover el mejoramiento constante del servicio, con el menor detrimento de éste y de quienes lo integran. De este modo la destitución que supone la separación definitiva del servicio y una inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, no debe ser impuesta sino en casos muy graves o cuando la aplicación de sanciones menos severas pongan de manifiesto la ineficacia de éstas para lograr el propósito de corregir a aquel a quien se impusieron.

Habrán casos en los cuales un hecho aislado justificará suficientemente la destitución del infractor, "pero cuando se piensa en la multiplicidad y variedad de contenidos reales que pueden albergar conceptos tan generalés como "falta de probidad", "insubordinación", "conducta inmoral en el trabajo", "actos lesivos a los intereses del servicio de la República"; se advierte la necesidad de adecuar la sanción establecida por la ley a la falta realmente cometida, para no convertir a la administración de justicia en una simple operación mecánica desprovista de los atributos que dan a la misión del juez su sentido y su verdadera dimensión humana. (SPA-CSJ. S. 14-8-73).

El régimen disciplinario tiene que mantenerse fuera del poder discrecional de la Administración y cumplirse dentro de las proporciones y formalidades que establece la ley como medio de evitar la arbitrariedad en que se incurre al emplearlo contra los servidores públicos.

20) Cuando la ley habla de falta de probidad, está indicando un concepto genérico donde el acto que configura la falta carece de rectitud, justicia, honradez e integridad. La falta de probidad tiene un amplio alcance pues abarca todo el incum-

plimiento, o al menos una gran parte, de las obligaciones que informan el llamado contenido ético del contrato de trabajo.

39) El acto lesivo supone necesariamente el origen de un daño o perjuicio, circunstancialmente vinculados al concepto de culpa, tal como sucede en el Derecho Privado y "a menos que resulte de una evidencia o de un hecho notorio que haga necesaria su demostración, ellos tienen que ser comprobados también en sus efectos y causas en el proceso administrativo", cuando se alegan como fundamento de la destitución (CSJ-SPA S. 9-6-76). No basta el simple juicio valorativo del organismo para considerar lesiva la actuación, pues de ser así, tal calificación procedería en todo caso y aparejaría la sanción del funcionario.

7. Reubicación

CPCA

1-6-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

De no dar cumplimiento o de no probarse debidamente el cumplimiento de las diligencias para la reubicación del funcionario público, el acto de retiro del mismo estará viciado de nulidad.

Comprobado como está en autos, que el demandante es un funcionario de libre nombramiento y remoción, tanto por la naturaleza de sus funciones, que en general eran de inspección, vigilancia y supervisión, como porque el cargo por él desempeñado se encuentra consagrado en el artículo 6 del Estatuto de Personal dentro de los cargos de libre nombramiento y remoción, tales funcionarios son designados y removidos de sus cargos libremente por la autoridad administrativa a la cual pertenecen. Que, en consecuencia, el Contralor General de la República estaba facultado para dictar el acto administrativo contentivo de su remoción; también está demostrado en las actas procesales, que el accionante es un funcionario de carrera y, por ende, amparado por la estabilidad en la función. De allí que la Contraloría General de la República, al pronunciar su remoción debió colocarlo en disponibilidad durante el lapso de un mes y dar cumplimiento a la obligación de hacer todas las gestiones necesarias para asegurar la reubicación del funcionario en un cargo de carrera de similar o superior jerarquía al que ocupaba para el momento de su nombramiento en el cargo calificado como de confianza, única manera de haber cumplido también con el imperativo del artículo 49 del Estatuto de Personal, que preserva el derecho a la estabilidad de los funcionarios de la Contraloría.

Si bien es cierto que de las actas se desprende (folio 51), que se colocó al demandante en situación de disponibilidad, no es menos cierto lo de la inexistencia de documento alguno que revele que la Contraloría gestionó reubicación alguna, lesionando, en consecuencia, el derecho a la estabilidad consagrado en el citado Estatuto de Personal. En la procuración de la *reubicación* del funcionario. Es el aspecto de mayor relevancia, porque las gestiones de reubicación tienden, precisamente, a *preservar la carrera* del funcionario cuya estabilidad, de no ser posible aquélla, está seriamente amenazada por el retiro a producirse seguidamente. No es la disponibilidad con el pago del sueldo lo verdaderamente *esencial* en el procedimiento que se origina por la aplicación del Decreto 211, *sino las diligencias para reubicar al empleado*, de modo que de no ser cumplidas o de no comprobarse debidamente su cumplimiento, afectarán de invalidez, no la remoción si fue legalmente efectuada (como ocurre en este caso) a través del Decreto 211, sino el acto de retiro: *de rup-*

tura definitiva de la relación de servicio que culmina el proceso y que separa al funcionario de la Administración y rompe la carrera en la cual ha venido progresando.

En este supuesto, *dada la esencialidad* inherente a las gestiones de reubicación, la no realización de las mismas invalidará el acto final (retiro) y procederá la declaratoria de nulidad, que envolverá *una verdadera reposición del procedimiento cumplido en sede administrativa*, a fin de que, reconocido el pase a disponibilidad, se efectúen las diligencias de reubicación del funcionario, dentro del lapso que prevé la normativa vigente: *un mes*. En tal virtud, el pago de los sueldos dejados de percibir sólo operará con un verdadero carácter indemnizatorio si se trata de la anulación de ambos actos: el de remoción (por ilegalidad en la aplicación del Decreto 211), y el de retiro que culmina el procedimiento iniciado con aquél.

De modo que el reconocimiento de la estabilidad (permanencia en la Carrera) del funcionario que ejerce un *cargo* de libre nombramiento y remoción (bien de acuerdo con los numerales 1º y 2º) del artículo 4, bien por aplicación del Decreto 211, origina:

1. El pase a disponibilidad;
2. La procuración de su reubicación; y
3. Finalmente, el retiro, el funcionario no es de libre nombramiento y remoción, *es de carrera* en ejercicio de un cargo, que es excluido de la Carrera Administrativa por aplicación del Decreto 211.

En consecuencia, el acto de retiro contenido en la decisión del Contralor General de la República, que excluye a Rafael Simón Centeno del servicio, está viciado de nulidad, siendo procedente su reincorporación al cargo que ocupaba, y así se decide.

8. *El contencioso de la Carrera Administrativa*

CPCA

3-5-83

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el caso de la anulación de la destitución de un funcionario público, en lo referente a la reclamación de los salarios dejados de percibir, solamente será procedente el otorgamiento de una indemnización por el daño causado por la cesantía y por las eventuales lesiones que el acto viciado hubiese producido.

Por todas estas razones esta Corte estima que resulta ajustada a derecho la impugnación de que se violó en el acto lo dispuesto en el precitado artículo 63, considerando, en consecuencia, inútil pronunciarse sobre la segunda cuestión de forma que resulta intrascendente respecto al valor del acto y a la confirmación del mismo por parte de la sentencia, ya que el vicio de violación del procedimiento para la formación del acto es de tal naturaleza que produce su nulidad y así se declara. Observa por otra parte esta Corte que ha sido demandada la reincorporación al cargo y el pago de los sueldos dejados de percibir por el funcionario afectado por el acto. La primera de las pretensiones aludidas es procedente como consecuencia de la nulidad antes declarada, ya que tal decisión tiene el efecto de una reposición de la situación al estado anterior en que el acto se produjo y en razón de ello el recurrente debe ser reincorporado al cargo que ocupara, correspondiendo a la Administración determinar en su oportunidad si ha de continuar o no el procedimiento disciplinario que iniciara con la formulación de los cargos. En lo que atañe a la reclamación de los salarios dejados de percibir, se observa que el salario es el pago que se hace a una prestación personal de servicio, en razón de lo cual sólo se causa cuando medie tal prestación, siendo sólo procedente el otorgamiento de una indemnización por el daño

causado por la cesantía en el trabajo y por las eventuales lesiones que el acto viciado hubiese producido. Ahora bien, en el caso de autos tales daños no han sido ni alegados ni, obviamente, demostrados, por cuanto no aportó el recurrente ningún elemento del cual pudiera deducirse que no le fue posible obtener un nuevo empleo ni dispuso de los medios para obtener una remuneración fija por el desempeño de su profesión, así como tampoco de las supuestas lesiones patrimoniales o de otra índole que la destitución le produjera y, en razón de ello, esta Corte se limita a acordarle el pago de una suma correspondiente a un mes de sueldo que sería el equivalente a la disponibilidad que se acuerda en el régimen nacional de la carrera administrativa, a los funcionarios de carrera y que es aplicable al caso presente por analogía. Ahora bien, la Administración queda vinculada por esta sentencia a la reincorporación del ex-funcionario al cargo y al consiguiente pago de los salarios que le correspondan desde la fecha de la presente decisión. En vista de lo anterior, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara parcialmente con lugar el recurso de apelación interpuesto por el ciudadano Dimas Castillo Lasala, antes identificado, contra la sentencia de fecha 10 de febrero de 1981 del Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, y en vista de ello:

1. Se anula el acto de destitución que lo afectara.
2. Se ordena la reincorporación del apelante al cargo de Administrador Municipal con el sueldo y emolumentos correspondientes a partir de esta fecha.
3. Se ordena el pago de la suma correspondiente a un mes de sueldo como indemnización.

CPCA

16-5-83

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La pretensión del pago de salarios caídos en el contencioso de la carrera administrativa, se considera una pretensión autorizatoria.

En ausencia de un precepto legal que imponga a la Administración la sanción de pagar los sueldos que hubiera percibido el empleado removido hasta la fecha en la cual sea reincorporado, debe calificarse dicho petitorio como una pretensión indemnizatoria, para obtener la satisfacción de los daños y perjuicios que derivan del retiro ilegal, pues de otra manera no quedaría alternativa al juzgador que declarar sin lugar dicha pretensión.

Sobre la naturaleza indemnizatoria de tal pago, decidió la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 13 de marzo de 1975:

“En cuanto a este punto y a juzgar por el fallo apelado, el Tribunal de la Carrera Administrativa considera que al anular el acto de destitución, debe forzosamente condenar a la parte demandada al pago de todos los sueldos que el reclamante exija y que haya dejado de percibir mientras permanezca fuera del servicio.

Indudablemente que ésta es la forma más sencilla de resolver el problema que plantea la estimación del monto del daño que haya ocasionado al reclamante su destitución, y uno de los medios más idóneos de que dispone el órgano jurisdiccional para lograr que la Administración reincorpore a aquél al servicio público sin tardanza ni obstáculos injustificados. Pero también es cierto que siendo el sueldo la compensación por el trabajo realizado, no es lógico que se

tome la suma de los sueldos que habría devengado el funcionario de haber seguido trabajando en el servicio como base única para determinar el monto de la indemnización que deba pagarse al reclamante por el daño que le haya causado una medida de destitución. Es posible que por causas ajenas a su voluntad el funcionario haya permanecido inactivo durante todo el tiempo que estuvo fuera del servicio, pero también lo es que inmediatamente después de su destitución, encuentre otro trabajo donde devengue un sueldo igual o mayor que el que antes recibía, caso en el cual el pago de los sueldos dejados de percibir sería más que la reparación del daño causado por un hecho ilícito, una sanción impuesta por el Tribunal a la Administración por la ilegalidad en que hubiese incurrido”.

Para declarar la procedencia de la pretensión indemnizatoria, debe pronunciarse la Corte sobre la existencia del hecho dañoso, la directa relación de causalidad con el daño, y la cuantía de este último. Aun cuando, por lo escueto de la solicitud formulada en el recurso ante el Tribunal de Carrera, ello no fue objeto de especial debate ante el juez *a quo*, es deber de esta Corte examinar si, con base en los elementos existentes en autos, debe declararse con lugar la solicitud.

En el caso en análisis, el hecho dañoso resulta de la decisión cuya legalidad se declara: la remoción del recurrente; y el vínculo de causalidad, por la imposibilidad para el recurrente de prestar los servicios que tienen, como principal contraprestación, el pago del sueldo. Que el recurrente no prestó servicios para la Administración en el cargo del cual fue removido, lo prueba la defensa que ésta ha hecho de la legalidad del acto.

En cuanto al monto del daño —fijado por el recurrente en los sueldos dejados de percibir durante el tiempo que ha estado fuera de los cuadros de la Administración y el que transcurra hasta su efectiva reincorporación— debe calcularse con base en el sueldo devengado por el recurrente para la fecha de su retiro, por todo el tiempo que transcurra hasta la fecha de la sentencia que ponga fin al juicio, salvo que el recurrente hubiera obtenido, después de su remoción, alguna retribución por labores que, de no haber mediado aquélla, hubieran sido incompatibles con su obligación de dedicación al cargo.

Ahora bien, como no es procedente obligar al recurrente a suministrar una prueba negativa general, como sería la indicada en el párrafo anterior, correspondía a la administración alegar y probar tal circunstancia y, con ello, que no hay daño o que es menor al reclamado.

En lo que toca al pedimento de que sea condenada la Administración al pago de los sueldos que deje de percibir el recurrente hasta su efectiva reincorporación, la Corte considera que ello sería contrario a derecho, puesto que constituiría la condena al pago de un daño futuro; colocaría a la República en indefensión, al no poder suministrar la prueba de la cesación del daño por un motivo distinto de la reincorporación; y, por último, haría condicional a esta sentencia, con lo cual la Corte infringiría lo ordenado por el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

Observa por otra parte la Corte que, por efecto de la declaratoria de nulidad, el recurrente readquiere, *ipso iure*, su condición de empleado público y, con ella, la obligación de prestar servicios y el derecho a percibir el sueldo. Pero la renuencia de la Administración en hacer posible que el empleado cumpla su obligación, reincorporándole en los hechos al cargo que ejercía, o a otro de similar jerarquía y remuneración, dará derecho a aquél a instar judicialmente la condena de la Administración al pago de los nuevos daños que la rebeldía de ésta le cause. Pero tal decisión no puede ser obtenida por anticipado, como resultaría, indirectamente, de la pretensión del demandante de obtener la condena de la Administración por un futuro y eventual incumplimiento.

Probados como están los elementos del daño, se condena a la República a pagar al recurrente los sueldos que hubiere éste percibido desde su retiro hasta la fecha de este fallo, daños que ascienden a la cantidad de ciento doce mil setecientos bolívares (Bs. 112.700,00).

CPCA**25-5-83**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El Tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para conocer del mérito de las razones en que se fundamenta la reducción de personal aplicada por el organismo competente, debido a que su control sólo está referido a la legalidad de la misma.

La Corte observa que en casos similares al de autos, en el cual el organismo comprueba que dio cumplimiento, como lo reconoce el Tribunal *a quo* a los fines de llevar a cabo la reducción de personal, a las fases procedimentales que desarrolla el Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones en vigencia para la fecha en que aquélla se produce, las motivaciones del ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa corresponden al ámbito interno de la política administrativa y de los intereses superiores que a través de la misma se protegen y tutelan, en razón de lo cual el control jurisdiccional que puede recaer sobre tales decisiones *sólo es posible ejercerlo cuando se pone de manifiesto su abierta violación.*

La Corte considera que el Tribunal de la Carrera Administrativa no podía entrar a discutir el mérito de las *razones* que fundamentaron la reducción de personal aplicada por el organismo, pues su control sólo está referido a la legalidad de la misma, esto es, a si en la reducción de personal efectuada para 1982 se cumplieron o no los extremos exigidos por la legislación vigente, lo que aparece comprobado en el expediente.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara con lugar la apelación de la sustituta del Procurador General de la República contra la sentencia del 25 de enero de 1983 del Tribunal de la Carrera Administrativa, la cual revoca en esta oportunidad.

CPCA**6-6-83**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Para que proceda la solicitud del pago de los sueldos dejados de percibir, debido a la ilegal remoción del funcionario público, es necesario que se determine la existencia del hecho dañoso, la relación de causalidad y la prueba del daño y su cuantía.

En cuanto al petitorio relativo al pago de los sueldos dejados de percibir, aun cuando ello no fue expresado correctamente por el recurrente, se trata de una pretensión indemnizatoria, para cuya procedencia debe determinarse la existencia del hecho dañoso, la relación de causalidad y la prueba del daño y su cuantía. La ilegal remoción del recurrente es la fuente del daño causado; la relación de causalidad deriva de la naturaleza misma del vínculo de empleo; y la cuantía ha de fijarse to-

mando como base el sueldo que devengaba el recurrente para la fecha del retiro y todo el tiempo que transcurra hasta la sentencia que ponga fin al juicio, salvo que el demandante redujera su pretensión o alegare y probare otros daños y perjuicios. En el caso de autos, correspondía a la República alegar la inexistencia del daño, o su menor cuantía, probando que el recurrente obtuvo ingresos por su trabajo, con posterioridad al retiro. En consecuencia, probados como están los elementos del daño, se condena a la República a pagar los sueldos que hubiera percibido el recurrente, hasta la fecha de esta sentencia.

En cuanto al pedimento relativo al pago "de los demás derechos producidos y que se produzcan hasta la fecha de su efectiva reincorporación, es decir, tal como si nunca se hubiera producido dicha separación, y con el reconocimiento a su favor del contrato colectivo para que no resulte discriminada inconstitucionalmente (preámbulo y artículo 61) con relación al resto del personal del Instituto Agrario Nacional", la Corte comparte plenamente el criterio acogido por el Tribunal *a quo* y, en consecuencia, niega dicho pedimento por carecer de precisión y constituir una petición genérica que impide su procedencia, y así se decide.

CPCA

9-6-83

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La solicitud del pago de los sueldos dejados de percibir por el funcionario público por causa del retiro ilegal de la Administración como indemnización de daños y perjuicios no puede acordarse si éstos no son demandados.

Respecto al pedimento de que se paguen al demandante los sueldos dejados de percibir, la Corte observa que la solicitud de pago de los sueldos dejados de percibir constituye propiamente una pretensión de condena contra la Administración, que se acumula a la demanda de nulidad de los actos administrativos de remoción y retiro, como en el presente caso, condena ésta que se refiere al pago de la indemnización de los daños patrimoniales que el funcionario sufrió por causa del retiro ilegal. Como pretensión de condena, resulta diferente a la acción de nulidad, y como tal debe ser tratada, pero no obstante, ambas acciones pueden acumularse, por no ser contradictorias y porque pueden tramitarse por un solo procedimiento, el cual es contemplado en los artículos 74 a 83 de la Ley de Carrera Administrativa. Por ello, la sentencia que se dicte puede comprender ambas pretensiones o acciones: la de anulación y la de condena. Pero, dentro del mismo orden de ideas, como indemnización de daños y perjuicios, no deben acordarse si éstos no son demandados, ya que no se trata de un pago *ex-lege*, pueden ser contradichos por la Administración demandada. De forma, que a juicio de la Corte, la práctica seguida de señalar simplemente por vía de consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos impugnados, que deben pagarse los sueldos dejados de percibir por el funcionario, jurídica y procesalmente no es correcto, ni ajustado a derecho, y como pago obligatorio consecuencial, no deberían ser aceptados por la Administración y tampoco reconocidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa. En criterio de esta Corte, el pago de los sueldos dejados de percibir constituye propiamente la pretensión de condena del pago de una indemnización, que el funcionario querellante estima equivalen a tales sueldos, y éste, en realidad, debe ser el petitorio de la demanda, y así deberían ser acogidos por el Tribunal de la Carrera Administrativa. De esta manera, se evitarían enriquecimientos injustificados, y se permitiría a la Administración defenderse de tales enriquecimientos que la pueden perjudicar. En efecto, como daños

causados por una actividad ilegal e ilegítima de la Administración, deben ser objeto de prueba por quien los experimente o los sufre, es decir, por el funcionario que alegue haber sido ilegalmente retirado. En este sentido, al querellante, es cierto, que le bastará alegar y probar el hecho ilegal del retiro, y que por tanto, por ese motivo se vio impedido de seguir percibiendo su sueldo. Pero la Administración tiene derecho, y le debe ser permitido alegar y probar que el funcionario retirado obtuvo un nuevo empleo, ganando igual o superior sueldo, o hasta menor, con posterioridad al retiro, y de que no son ciertos los daños reclamados por el demandante, o que la indemnización debe cubrir la totalidad de lo demandado por ese concepto. De no ser esto así, de no aceptarse el alegato y la prueba de que el querellante volvió a prestar servicios como funcionario público, y de no exigirse que en la querrela o demanda se precise el concepto de la pretensión del pago de los sueldos dejados de percibir, se estaría desvirtuando la naturaleza del pago de dichos sueldos, como una indemnización por daños y perjuicios, y convirtiéndolos en una sanción pecuniaria que la ley no contempla.

BIBLIOGRAFIA

Revistas

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Ed. Montecorvo, Madrid, Nº 77, marzo-abril 1982.

Jaime SANTOS BRIZ, *Servidumbres y cargas de la propiedad inmobiliaria (Análisis general)*, pp. 13-29.

Luego de una breve precisión conceptual sobre lo que entiende por servidumbres y cargas de la propiedad inmobiliaria en su acepción de servidumbres legales, equivalentes a "limitaciones legales del dominio", el autor expone una breve síntesis del ordenamiento vigente en España sobre algunas de las restricciones más frecuentes, derivadas de consideraciones de derecho público: limitaciones derivadas de la legislación urbanística, de la protección de carreteras y autopistas, de la protección de aeropuertos; limitaciones en la zona marítimo-terrestre; servidumbres de paso de energía eléctrica, de líneas, cables y haces hertzianos, de paso de teleféricos, de paso de hilo telefónico y las llamadas servidumbres militares.

Antonio CARCELLER FERNANDEZ, *Génesis y aprobación de la Ley de Cataluña 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística*, pp. 31-48.

La Constitución española de 1978 permite a las Comunidades Autónomas (regiones) asumir competencia urbanística y, de acuerdo con esta previsión, el Estatuto de Cataluña (suerte de Constitución regional) declara que la Generalidad catalana tiene competencia exclusiva sobre dicha materia, correspondiéndole incluso la potestad legislativa. La Generalidad ya asumió, definitiva y automáticamente, los servicios urbanísticos que le fueron traspasados por el nivel nacional, creando incluso un ente descentralizado de gestión que sustituye en la región al Instituto Nacional de Urbanización.

Pero es la Ley 9/1981 sobre protección de la legalidad urbanística el primer texto legal con que la Generalidad inaugura su potestad legislativa en la materia y, en opinión del autor, una de las más importantes dentro del Derecho Administrativo de las que han salido del "Parlament de Catalunya". En este trabajo se da cuenta, muy someramente, de las labores preparatorias del proyecto, de su discusión parlamentaria y de lo que finalmente quedó aprobado, que no es propiamente una nueva ley de urbanismo sino una normativa complementaria de la legislación nacional vigente desde la época en que el urbanismo era de competencia nacional (Ley del Suelo).

Pedro Alvaro JIMENES LUNA, *La clasificación urbanística del suelo en la adaptación transitoria del planeamiento general (en torno al Real Decreto-Ley de 16-10-81)*, pp. 49-82.

En el presente trabajo se toca un problema muy concreto surgido en el derecho positivo español en materia de urbanismo, con motivo de la reforma de la Ley del Suelo de 1956 opacada por la de 1976. En esta última se previó un régimen transitorio, para permitir la adaptación de los planes urbanísticos vigentes para el momento a la nueva normativa. Ahora bien, en vista de que tal adaptación aún no se ha producido en la medida que era de esperar, se firmó en 1981 un "Acuerdo Marco", entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, una federación representativa de las provincias y municipios y asociaciones representativas de empresas

de la construcción, en ejecución del cual el gobierno dictó un mes después un real decreto-ley estableciendo un régimen transitorio de adaptación de los planes generales de ordenación urbana.

El objeto de este trabajo es examinar, muy analítica y agudamente, este último texto, que modifica y se superpone al régimen transitorio previsto en la propia Ley del Suelo de 1976, y que genera una serie de problemas de interpretación y de aplicación, los cuales desmienten el objetivo de lograr una mayor seguridad jurídica, que fue formalmente la idea que guió la elaboración de dicho texto.

Sebastián GRAU AVILA, *Estado actual de la distinción entre obras de urbanización y obras municipales ordinarias*, pp. 83-90.

La legislación española de régimen local ha diferenciado tradicionalmente las obras de urbanización de las obras municipales ordinarias, señalando órganos distintos en cada caso con competencia para aprobar los proyectos correspondientes, procedimientos también diferentes, etc. Por ello, la doctrina se había empeñado en la difícil tarea de hacer la diferencia conceptual entre uno y otro tipo de obras. Recientes disposiciones normativas, dentro del proceso de reafirmación de la autonomía de las corporaciones locales, han atribuido la competencia para aprobar ambos tipos de proyecto al municipio, unificando así el régimen en ese aspecto. Sin embargo, el autor de este trabajo sostiene que aun la distinción tiene vigencia, sobre todo en lo referente a la manera de financiar uno y otro tipo de obras.

Francisco SOSA WAGNER y Raúl BOCANEGRA SIERRA, *Red arterial y Planificación urbana*, pp. 93-105.

El presente es un dictamen solicitado a los autores por un municipio español en el que existe un Plan Viario de la Red Arterial, aprobado conforme a la legislación de carreteras, pero que ya resulta inadecuado a las necesidades del planeamiento urbanístico, por lo que se lo quiere alterar mediante un Plan General de Ordenamiento que está siendo elaborado. Luego de un interesante examen de la normativa aplicable a ambos tipos de planificación, se concluye afirmando que, conforme a la Ley del Suelo (ley urbanística) de 1956 podría haberse deducido una prevalencia de la planificación sectorial de vialidad sobre la urbanística, pero que la reforma de dicha ley en 1976 ha invertido los términos, configurando ahora el planeamiento urbanístico desde una perspectiva globalizadora de las actuaciones sobre el territorio.

Jurisprudencia

En la amplia sección de jurisprudencia (pp. 129-196), bajo la responsabilidad de Angel Rodríguez García, Antonio Xiol Rius y Fernando de Mateo Lage, se presentan y comentan numerosos extractos de sentencias en materia de planeamiento urbano, gestión y control urbanístico.

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 216, octubre-diciembre 1982.

Federico SUAREZ, *Las memorias del Gobernador Civil Antonio Guerola (1853-1878)*, pp. 609-626.

Antonio Guerola fue, a mediados del siglo pasado, Gobernador Civil en una decena de provincias españolas, sobre lo cual dejó unas "Memorias" en 28 volúme-

nes. En este artículo se intenta mostrar lo esencial del contenido de las mismas, aún no publicadas, pues revisten gran interés, no sólo para los historiadores sino para los administrativistas, ya que no es frecuente encontrar “una muestra tan valiosa de lo que era la *Administración vivida* en una época en la que, si es fácil conocer las leyes y reglamentos, resulta casi imposible saber la proyección que tales disposiciones tenían en la realidad”.

José A. LOPEZ PELLICER, *Ejercicio y límites del derecho de huelga, con especial referencia a la Administración Local*, pp. 627-658.

El nuevo orden institucional establecido en España con la Constitución de 1978 ha producido un gran impacto en lo político y en lo jurídico. Resalta particularmente el cambio operado en el régimen de los derechos fundamentales y libertades públicas, dentro de los cuales está el derecho de huelga: de estar prohibido y hasta penalizado, ha pasado a ser reconocido y garantizado constitucionalmente.

En este trabajo —con amplio manejo de la doctrina, legislación y jurisprudencia españolas— se analiza el significado y alcance de este derecho, calificándosele de derecho subjetivo, de carácter fundamental, pero limitado. Se aborda luego el tema de las condiciones requeridas para su ejercicio en el caso de los funcionarios públicos en general y de los funcionarios locales en particular. Dentro de ellas, revisten especial interés la referida al “mantenimiento de los *servicios esenciales de la comunidad*” (concepto que no coincide exactamente con el de servicios públicos, que es la expresión utilizada en el artículo 92 de nuestra Constitución) y la relativa a los sujetos y organizaciones legitimadas (no sólo los sindicatos, sino, más ampliamente, cualquier entidad representativa de intereses profesionales).

Angel SANCHEZ MARTIN, *Los Ayuntamientos y la Educación General Básica*, pp. 659-686.

Este trabajo es en realidad un dictamen solicitado al autor, por un ayuntamiento español, sobre la subsistencia legal de las obligaciones que en materia de educación general básica pesan sobre los municipios, cuyo costo ha sufrido un incremento notable, a veces insostenible. En él se analizan los diferentes aspectos del problema: carácter estatal (nacional, se diría en Venezuela), y no municipal, del servicio; propiedad municipal, y no estatal, de los colegios nacionales, en donde se presta dicho servicio (diferentes de las escuelas públicas municipales, que prestan un servicio municipal); naturaleza jurídica (“carga estatal”) de las obligaciones que pesan sobre los municipios...

Independientemente del problema concreto y de las disposiciones de derecho positivo que se analizan, el trabajo reviste interés para nosotros por los criterios que se manejan en este tema, relacionado con la distinción de los ámbitos competenciales nacional y municipal, tema aun poco clarificado entre nosotros.

Lorenzo PLAZA ARRIMADAS, *La inviolabilidad del domicilio*, pp. 687-706.

He aquí otro de los derechos fundamentales, consagrado en la Constitución española de 1978, de manera esencialmente diferente a como estaba regulado en el régimen anterior. En este trabajo se examinan los diferentes supuestos de excepción al principio, el procedimiento a seguir para obtener la necesaria autorización judicial, las responsabilidades derivadas de la violación del domicilio y los procedimientos previstos para garantizar la inviolabilidad del mismo.

Juan-Luis DE SIMON TOBALINA, *La reforma regional en Francia*, pp. 709-720.

En esta crónica se da cuenta —luego de un breve recuento de los principales antecedentes del proceso de regionalización en ese país, de fuerte tradición centralista— de la Ley de 2 de marzo de 1982, en la cual, además de conferirse un notablemente mayor grado de autonomía a los departamentos y municipios, se eleva a las regiones al nivel de “colectividades locales”, autónomas, eliminándoles su carácter de “establecimientos públicos”, con derecho y competencias limitadas. Luego de una rápida comparación con el régimen federal alemán, con la división regional italiana y el “Estado autonómico” español, el autor concluye señalando el carácter “desde arriba” que singulariza a esta reforma regional francesa, en que es el nivel nacional (el Parlamento, a propuesta del Gobierno) el que señala el número de regiones, su delimitación geográfica y sus competencias.

Jurisprudencia

En la parte de comentarios monográficos, aparecen los siguientes:

— Nemesio RODRIGUEZ MORO, *Actúa con arreglo a derecho el Ayuntamiento que da nombre a pasaje, al parecer en finca privada, pero que viene siendo utilizado por el público hace más de 30 años*, pp. 739-745.

— J. A. LOPEZ PELLICER, *Sobre el uso especial o privativo del dominio público (El caso específico de los quioscos en la vía pública)*, pp. 746-753.

Dentro de las reseñas de sentencias, se incluyen extractos jurisprudenciales sobre:

— Acto administrativo: discrecional y reglado; indeterminación del contenido (pp. 756-757).

— Bienes: actuación administrativa en su defensa; enajenación de bienes de propios (pp. 757-758).

— Contencioso-administrativo: personalidad reconocida en vía administrativa (p. 759).

— Policía municipal: actividad peligrosa; indemnización por revocación de licencia de derribo; carácter reglado de licencia de instalación de fábrica y de licencia de obras; caducidad de licencia de obras; limitaciones impuestas por licencia de obras (pp. 760-766).

— Procedimiento administrativo: notificaciones (p. 766).

— Propiedad: limitaciones al derecho de edificar (p. 767).

— Responsabilidad administrativa: improcedencia de indemnización por revocación de actos (pp. 767-768).

— Urbanismo: acción pública; igualdad jurídica y precedentes administrativos; capacidad jurídica de asociaciones de propietarios (pp. 769-772).

Gustavo Urdaneta Troconis

|

