

ESTUDIOS

Artículos

- Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato,*
por Antonio J. ANGRISANO N. 5
- La Organización del Sector Empresarial Público,* por Enrique VILORIA V. 19

Comentarios Monográficos

- Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos,* por Allan R.
BREWER-CARIAS 27
- El suministro de energía eléctrica y el Poder Municipal,* por Eloy LARES
MARTINEZ 31
- Inconstitucionalidad de los Artículos 120 y 130 de la Ley de Bancos,* por José
MELICH ORSINI 34
- El concepto de Funcionario Público en la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito
de Funcionarios o Empleados Públicos,* por Ezra MIZRACHI 40
- Los mecanismos de la elección presidencial en los Estados Unidos y sus posibles
reformas,* por Gustavo TARRE BRICEÑO 49
- La Planificación Urbana Local y sus Principales Problemas Jurídicos actuales
en Venezuela,* por Luis TORREALBA NARVAEZ 55

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales
(Cuarto Trimestre),* por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 73

Comentarios Legislativos

- Comentarios sobre el Régimen Jurídico de la Industria Automotriz,* por Allan R.
BREWER-CARIAS 89

<i>Comentarios a la Ley sobre Servidumbres de Conductores Eléctricos</i> , por Absara MARIANI	102
<i>Descripción de los Institutos Autónomos en la Organización Administrativa Venezolana</i> , por Juan GARRIDO ROVIRA	110
Información Jurídica Internacional	117
Crónica Parlamentaria	119

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

<i>Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto Trimestre 1980</i> , por Mary RAMOS FERNANDEZ	123
--	-----

Comentarios Jurisprudenciales

<i>Comentarios en torno a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía Contencioso-Administrativa</i> , por Allan R. BREWER-CARIAS	189
--	-----

BIBLIOGRAFIA

Libros

Allan R. BREWER-CARIAS, <i>Urbanismo y Propiedad Privada</i> , 1980 (José Muci-Abraham)	197
OEA, <i>Manual de Normas Vigentes en materia de Derechos Humanos</i> , 1980 (Eduardo VIO G.)	204
Revistas	205

ESTUDIOS

Artículos

Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato

Antonio J. Angrisano N.
Magistrado-Vicepresidente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

SUMARIO

- I. EXIGUA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO
- II. NO INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN TAL PROCESO
- III. CARACTERISTICAS PARTICULARES DEL PROCESO INQUILINARIO Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
- IV. LAS DECISIONES QUE EMANAN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS
 1. Podría decidirlos el Ministro de Fomento u otro organismo administrativo.
 2. Puede ser interpuesto por cualquier motivo.
 3. Hay posibilidad de Ultra-petita en la decisión.
 4. Se admite la reformatio in pejus.
- V. SI SE ENTENDIERA AL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO COMO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SE ELIMINARIA EL RECURSO JERARQUICO, CON LO CUAL SE VULNERARIA EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA DEFENSA
- VI. OPINION DEL PROFESOR ALLAN RANDOLPH BREWER-CARIAS
- VII. EL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO ES UN ORGANO JURISDICCIONAL EN TODA LA EXTENSION DE LA PALABRA
- VIII. OTRAS OPINIONES DOCTRINARIAS (HILDEGARD RONDON DE SANSO, ELOY LARES MARTINEZ, LUIS H. FARIAS MATA)
- IX. CRITERIOS DE ANTONIO MOLES CAUBET Y DE GARCIA ENTERRIA-FERNANDEZ
- X. APELACIONES DE LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES DE DISTRITO EN MATERIA INQUILINARIA
- XI. CONCLUSIONES

I. EXIGUA INTERVENCION ESTATAL EN EL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es de eminente orden público, establecida —exclusivamente— por la materia, vale decir, por la naturaleza de los litigios en que interviene la Administración Pública, o sea, el conocimiento de los litigios en que la Administración es parte en sus actos administrativos o en su actividad administrativa. Se excluye entonces de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa a las actividades de otros entes jurídicos extraños al Estado venezolano y a la Administración Pública venezolana, por ejemplo, los litigios entre particulares o entre particulares y un estado extranjero. Es pues necesario, que en el conflicto, en la

contención, incida una actividad administrativa del Estado venezolano; de otra manera: que de una parte esté un acto o una actividad del Estado venezolano y de la otra esté uno o más particulares administrados; por ello, la mayoría de las causas de las cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, fundamentalmente las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, no son contencioso-administrativas, porque la naturaleza de las mismas es, sin lugar a dudas, un conflicto, una contención entre particulares, de un lado el arrendador y del otro el arrendatario. El objeto del litigio es, por ejemplo, la reclamación de un reintegro por pago indebido de alquileres, es un inquilino que reclama a un arrendador, por lo que materialmente el conflicto por el mayor o menor pago de arrendamiento entre el inquilino y el arrendador es un conflicto entre partes y el hecho de que la administración intervenga regulando el canon de arrendamiento, tal intervención es muy exigua y, sólo por razones de interés social, esa actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento como lo es el precio; pero el conflicto que surge es, indudablemente, entre particulares.

Esa exigua intervención estatal se observa en otros casos, como por ejemplo, en el contrato de préstamo de dinero: una parte, el prestamista da a otra, el prestatario, una cantidad de dinero por el pago de un interés anual o mensual; pues bien, aquí también el Estado interviene limitando el monto de esos intereses, al decir (mediante el Decreto contra la Usura) que tales intereses no pueden exceder del uno por ciento (1%) mensual, o sea, del doce por ciento (12%) anual; no por esa intervención del Estado, que al igual que en la de Inquilinato se traduce en una limitación de la voluntad de las partes, se puede decir que el conflicto que surja en la ejecución de ese contrato de préstamo es un conflicto contra el Estado y no entre particulares, como realmente lo es.

II. NO INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN TAL PROCESO

Hay otro argumento fundamental para la determinación del criterio, de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal Contencioso-Administrativo y que, por ende, las decisiones que dicta cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no son de naturaleza contencioso-administrativa, y este argumento es el de que en ese procedimiento no interviene la Procuraduría General de la República. De un lado, a la Procuraduría General de la República corresponde "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República" (Constitución, Art. 202, Nº 1) y de otro, los funcionarios judiciales están obligados "a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza, que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República..." (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Art. 38).

Pues bien, el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, vigente desde febrero de 1972 (fecha para la cual ya estaba vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, desde el 20-12-65) que trae la disposición del artículo 38, no estableció la obligación a cargo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de notificar al Procurador General de la República, como sí lo hizo el

reglamento derogado del 15 de septiembre de 1966; y no lo hizo, llana y sencillamente porque consideró que en ese recurso intentado ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no estaban en juego los intereses de la República y por lo tanto el Procurador General de la República no es un interesado que debe defender el acto atacado. Hay dos partes siempre en ese procedimiento, el inquilino de un lado y el propietario o arrendador del otro, son dos partes que defienden sus derechos por su lado; por lo tanto, no tenía objeto la notificación al Procurador General de la República que consagraba el Reglamento anterior y que eliminó el vigente, puesto que observó que en la práctica durante los casi doce años de vigencia del Reglamento derogado, el Procurador General de la República realmente compareció muy pocas veces, o mejor dicho, casi no intervino ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; de lo que se infiere que la no intervención del Procurador General de la República ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un argumento más para precisar el concepto de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal Contencioso-Administrativo.

III. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL PROCESO INQUILINARIO Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Si se admite la procedencia del recurso de apelación contra las decisiones del Juzgado de Apelaciones de Inquilinato, el órgano jurisdiccional de alzada necesariamente tendrá que aplicar el procedimiento de Segunda Instancia señalado en el Capítulo III del Título V — de los procedimientos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículos 162 al 170). Este procedimiento, sin duda alguna, está referido al conocimiento en alzada de los recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que al igual que en los de anulación, se requiere previamente el agotamiento de la vía administrativa. Pero con la diferencia de que en aquél no es mediante el ejercicio de algún recurso jerárquico como en éste, sino a través del cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a las acciones que se intenten contra la República, establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Señalada tal condición, se observa sin embargo, que en el procedimiento de inquilinato, esto no se cumple, sino que el agotamiento de la vía administrativa que se lleva a cabo, tiene las características propias del requerido para el recurso contencioso administrativo de anulación y no para el de plena jurisdicción, los cuales son diferentes, pues en aquél es necesario que el acto administrativo cause estado, es decir, que el acto sea la última voluntad de la Administración Pública, su última palabra, por emanar del superior jerárquico de la Administración o de un inferior cuando ya el acto ha sido revisado por el superior; en otras palabras, un acto ha causado estado, cuando no hay otra instancia administrativa que pueda revisarlo; esto es precisamente lo que sucede en el procedimiento administrativo inquilinario: de las decisiones de los organismos reguladores, se apela ante el superior jerárquico, que en este procedimiento está sustituido, por voluntad de la Ley (Art. 17, de la Ley de Regulación de Alquileres), en los Jueces de Distrito o de igual competencia en la localidad, y por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (creado por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres por delegación expresa del primer aparte del citado artículo 17 *ejusdem*), en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda.

De ello se infiere, que el procedimiento de inquilinato, consta de las dos fases o instancias de que está compuesto todo procedimiento administrativo, salvo aquellos en

que la Ley expresamente señale una sola o que el acto esté dictado directamente por el superior jerárquico; esas dos fases o instancias son la del inferior, la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, y la del superior jerárquico, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que se sustituye en lugar de la del Ministro, por voluntad de la Ley. Es aquí cuando el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato decide la apelación intentada contra la decisión de la Dirección de Inquilinato, cuando el acto administrativo deviene firme, cuando ha causado estado, por lo que, en consecuencia, es desde aquí que puede el administrado impugnar el acto administrativo de efectos particulares que fue dictado por la Dirección de Inquilinato y revisado (confirmado, revocado, modificado) por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y, por ende, solicitar la declaratoria de su nulidad, con lo cual se está en presencia de un recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo fallo definitivo el Tribunal competente (a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo) puede declarar si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinar los efectos de su decisión en el tiempo.

Este es el procedimiento correcto, y no el de conocer como Tribunal de Alzada, de Segunda Instancia, en la cual el Tribunal deberá confirmar, revocar o reformar el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no a declarar la nulidad del acto, lo cual conduce a la situación de que si en la “segunda instancia contencioso-administrativa”, a la que se llega en virtud de apelación, puede “reformar” el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la que en criterio de la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 15-11-77 —en la cual el autor del presente trabajo salvó el voto—, constituye la primera instancia contencioso-administrativa y como en esta instancia, a su vez, dicho Tribunal puede reformar el acto de la Dirección de Inquilinato, se produce el absurdo, de un lado, de que estemos en presencia de una tercera instancia administrativa y, del otro lado, de que la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sea también de carácter administrativo, pues en definitiva se estaría sustituyendo en la Administración al “reformar” la decisión de ésta. Todo ello lleva a la conclusión de que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son atípicas y *sui-géneris*; pues si bien emanan de un órgano del Poder Judicial investido del poder jurisdiccional, el acto que éste produce es eminentemente administrativo; acto que no escapa del control jurisdiccional, pues de él puede recurrirse, como se dijo, a la jurisdicción contencioso-administrativa por vía del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares.

IV. LAS DECISIONES QUE EMANAN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos deben emanar “de un órgano estatal actuando en función administrativa; esto significa que son actos administrativos, no sólo los que dictan los órganos de administración, en el doble aspecto orgánico y funcional, sino también los emanados de los órganos legislativos y judiciales cuando ejercen actividad administrativa. Por igual razón, a la inversa, no son actos administrativos los actos jurisdiccionales que a veces dictan los órganos de la administración”. (Enrique Sa-

yagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, página 432); en igual sentido el profesor y tratadista patrio Allan R. Brewer Carías, en la conferencia que dictó en el ciclo sobre el “Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos”, en la sede de la Procuraduría General de la República, el día 14 de marzo de 1977, se pronunció de la siguiente manera: “Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido— conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, el formal. En esta forma, acto administrativo es, entonces, el acto de carácter sub-legal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones estatales-legislativas, de gobierno, administrativas y jurisdiccionales; en segundo lugar de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí, también, el criterio material) . . .”

De acuerdo con las autorizadas opiniones transcritas, un acto administrativo puede emanar tanto de la Administración, como de los órganos del Poder Legislativo como del Judicial, pues bien, en este orden de ideas, hay que considerar que la decisión emanada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un acto eminentemente administrativo y por ende susceptible de impugnación por vía contencioso-administrativa de anulación, es decir, por el procedimiento previsto en la Sección Tercera (De los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares) del Capítulo II (De los procedimientos en Primera y Única Instancia) del Título V (De los Procedimientos) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (Arts. 121 al 137); las razones por las cuales se considera que la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en referencia es eminentemente un acto administrativo y en consecuencia el recurso que decide es administrativo y no contencioso administrativo, son las siguientes:

1. *Podría decidirlo el Ministro de Fomento u otro organismo administrativo*

El recurso administrativo lo decide una Autoridad Administrativa, ya sea de la propia Administración o de algún otro órgano del Estado (legislativo y judicial), actuando en función administrativa; en el asunto que se comenta, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento ha venido, como se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley, “a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento” y por tanto, en esa apelación el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se sustituye en el lugar del Ministro, por lo que puede modificar, revocar o confirmar el acto, es decir, actúa como Administración. Mientras que el recurso contencioso administrativo lo decide una autoridad jurisdiccional especial, competente “para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” (*Constitución*, artículo 206).

2. *Puede ser interpuesto por cualquier motivo*

La apelación que se intenta ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un recurso administrativo puesto que puede ser interpuesto por cualquier motivo, pues basta expresar la inconformidad del administrado con el acto que impugna, pudiendo alegar que el acto es ilegal, que es inconveniente o inoportuno, o simplemente que no le satisface adecuadamente su pretensión administrativa, en otras palabras, el administrado puede alegar cualquier motivo útil, como sucede en los recursos administrativos, mientras que en el recurso contencioso-administrativo sólo pueden invocarse motivos de ilegalidad, es decir, el motivo está limitado al alegato de contrariedad del derecho.

3. *Hay posibilidad de Ultra-petita en la decisión*

La apelación ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en cuestión es un recurso administrativo puesto que éste al igual que el superior jerárquico tiene todos los poderes para decidir e incluso conceder más de lo pedido, hay posibilidad en consecuencia de *ultra-petita* en la decisión; y además conforme al número 2 del artículo 67 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, puede "ejecutar sus propias decisiones", lo que es una facultad característica de la autoridad administrativa, en cambio en el recurso contencioso-administrativo la Ley exige que en el libelo de demanda se indique "con toda precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales y legales y cuya violación se denuncia y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción" (Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículos 113 y 122), debiendo el Juez Sentenciador ceñirse a lo pedido por el recurrente, es decir, declarar en su fallo definitivo "si procede o no la nulidad del acto o de los artículos impugnados *una vez examinados los motivos en que se fundamenta la demanda*" (artículo 119, *eiusdem*). Igualmente podrá "*de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud* condenar al pago de sumas de dinero..." (art. 131, *eiusdem*). Además, en la jurisdicción contencioso administrativa el Juez no tiene la atribución de *ejecutar* sus propias decisiones en segunda instancia.

4. *Se admite la reformatio in pejus*

Por último, se considera que la apelación intentada contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un recurso administrativo y por ende, la decisión de ese Tribunal es lógicamente administrativa puesto que la decisión que recaiga puede ser dictada en perjuicio del propio recurrente, es decir, se admite la figura de la *Reformatio in pejus*, la cual es extraña no sólo al procedimiento contencioso-administrativo sino a todo el procedimiento *judicial* venezolano (al respecto véase la interesante opinión del distinguido jurista venezolano, el Dr. Luis Loreto en "Studia Jurídica", Nº 2, Facultad de Derecho, UCV. Págs. 233 y 235).

V. SI SE ENTENDIERA AL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO COMO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SE ELIMINARIA EL RECURSO JERARQUICO, CON LO CUAL SE VULNERARIA EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA DEFENSA

Otro argumento a favor de la tesis de la no procedencia del recurso de apelación por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato cuando éste conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento es el de que si se admite que el citado Tribunal de Apelaciones es un Tribunal Contencioso-Administrativo y que la decisión que de él emana tiene el mismo carácter contencioso-administrativo, y no puramente administrativo, se estaría eliminando un recurso, el jerárquico contra la decisión del inferior (la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento), con lo cual se estaría colocando al administrado en una situación de indefensión al cercenársele el derecho que tiene a que una instancia administrativa de alzada por ante el superior jerárquico (en materia inquilinaria, el Ministro de Fomento) conozca de la decisión dictada por un organismo administrativo inferior (la citada Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento) la cual considera el administrado que le es adversa o estima que le lesiona un interés legítimo o un derecho subjetivo; en esa segunda instancia administrativa —de la cual se le priva— la decisión del superior jerárquico (el Ministro) podría ser confirmatoria de la dictada por la autoridad administrativa de la cual emanó el acto impugnado, pero por el contrario, también podría ser modificatoria o revocatoria de ésta en beneficio del administrado; en esa situación, la de privar al administrado de la indicada alzada administrativa, se vulnera el principio fundamental consagrado en el único aparte del artículo 68 de la Constitución de que “la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”. Por tal razón, para evitar vulnerar la Constitución, y como los jueces tienen la obligación de aplicar ésta preferentemente, es otro argumento que debe admitirse para afirmar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de carácter administrativo, y en consecuencia el recurso jerárquico no queda omitido y por ende, no se lesiona la garantía constitucional de la defensa. La presencia del recurso jerárquico es de tal importancia en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación que de principio, así lo ha aceptado la jurisprudencia del Supremo Tribunal de la República y lo reconoce expresamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el procedimiento contra actos ilegales de la Administración no puede ser llevado ante el órgano jurídicamente competente, sino después de haberse agotado la vía administrativa, es decir, se haya ejercido el recurso jerárquico, ha sido en esto tan celoso el legislador que, para evitar la posible paralización de la revisión del acto administrativo por parte del superior jerárquico y en consecuencia paralizar indefinidamente la posibilidad de acudir al control jurisdiccional, incluyó de manera expresa en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que el acto recurrido en vía administrativa quedará firme y en consecuencia quedará abierta la vía del recurso contencioso-administrativo cuando “la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa (90) días consecutivos a contar de la fecha de la interposición del mismo”.

De otro ángulo es tal la importancia dentro del contexto constitucional de protección al derecho de defensa, del recurso jerárquico, que así lo ha reconocido el Supremo Tribunal de la República, cuando en sentencia de fecha 6 de diciembre de

1957 expresó que: “es de principio que en el Estado de derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso”, de lo que se infiere que cuando una ley no consagra el recurso ello no significa que el derecho está cercenado; sólo cuando la ley niega expresamente el derecho a recurrir ante el superior jerárquico es cuando puede afirmarse que el derecho no existe, supuesto este que no se presenta en el caso del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en el cual no solamente no se elimina de manera expresa el recurso jerárquico sino que la propia Exposición de Motivos de la Ley de Regulación de Alquileres sostiene que “ha venido a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministro de Fomento”.

En conclusión, considerar que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son de naturaleza contencioso-administrativa y por ende susceptibles de apelación ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, equivale a quitarle a tales decisiones su naturaleza administrativa, por lo que se elimina, sin ley que lo excluya expresamente, el recurso jerárquico con lo cual lesiona, como se dijo, la garantía constitucional de que “la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

VI. OPINION DEL PROFESOR ALLAN RANDOLPH BREWER-CARIAS

El citado autor venezolano y profesor universitario, Allan R. Brewer-Carías, en las páginas 280 a la 292 de su calificada obra *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana* (Caracas 1964), sostiene:

“Creemos que la solución más adecuada y acorde a nuestro ordenamiento jurídico vigente es la de considerar a los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como procedimientos administrativos, y los recursos, como recursos administrativos aunque impropios...”.

“La afirmación de que los procedimientos desarrollados ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituyen procedimientos jurisdiccionales conduce a afirmar que ante ese «órgano jurisdiccional», como ante cualquier otro, se desarrolla un verdadero proceso. Sin pretender hablar de temas particulares del Derecho Procesal, un lego puede constatar que para que haya proceso es necesario que haya un contradictorio, es decir, que haya dos partes con pretensiones opuestas y, por tanto, que haya un demandante y un demandado. Pero ante esta constatación cabe preguntarse: ¿Quiénes son las partes contrarias en el procedimiento del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato? ¿Quién es el demandante y quién es el demandado? ¿Son acaso, de una parte el apelante y de otra parte la Administración cuyo acto es apelado? ¿Son acaso el inquilino y el propietario arrendador?...”.

“Si se tratase de un procedimiento contencioso-administrativo de anulación, el Juez competente sólo podría confirmar o anular el acto recurrido. No podría nunca resolver el fondo del asunto debatido; su labor es sólo de contralor de la legalidad del acto administrativo. Pero es fácil constatar que en los procedimientos que analizamos no se solicita ninguna declaratoria de nulidad por ilegalidad. Sólo se apela y, por tanto, el organismo *a quem* conoce íntegramente del asunto...”.

“En definitiva, si se admite que estamos en presencia de un recurso administrativo que podríamos calificar también como recurso jerárquico impropio con sus primordiales características, quedaría a salvo el derecho y la garantía de los administrados a la legalidad, ya que habría siempre la posibilidad de obtener una revisión de la misma Corte Suprema de Justicia en su competencia contencioso-administrativa de anulación, y ello porque la decisión del recurso de apelación ante el Tribunal de Apelaciones sería un acto administrativo con forma de sentencia. El mismo carácter revestiría la decisión de los Jueces de Distrito...”.

“La hipótesis de que se trata de un procedimiento contencioso-administrativo queda descartada por el fondo del asunto que se ventila, ya que no se ataca al acto por ilegalidad ni se demanda a la República directamente ante el Tribunal de Apelaciones...”.

VII. EL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO ES UN ORGANO JURISDICCIONAL EN TODA LA EXTENSION DE LA PALABRA

Quien suscribe el presente trabajo concuerda, en general, con el planteamiento efectuado por el Dr. Brewer-Carías, y sólo disiente del criterio expuesto por él al no compartir la opinión de éste cuando considera que el Tribunal de Apelaciones de Inquilato no es un órgano jurisdiccional; al respecto, en su obra citada, página 282, expresa: que por el hecho de que un “Reglamento denomine a un órgano determinado como Tribunal y le asigne a éste el procedimiento de los juicios breves establecidos en el Código de Procedimiento Civil y denomine como sentencias los actos que de él emanan, se trata entonces, de un órgano jurisdiccional que realiza funciones jurisdiccionales, con procedimientos jurisdiccionales y por medio de actos jurisdiccionales”, no le da carácter, a su juicio, de Tribunal, de órgano jurisdiccional.

En opinión de quien escribe estas líneas no hay duda alguna de la condición de Tribunal, de órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, que tiene el Tribunal de Apelaciones de Inquilato. Ello es incuestionable puesto que ese Tribunal nace de una Ley, la de Regulación de Alquileres al establecer en el primer aparte de su artículo 7, la facultad que utilizó el Ejecutivo en el artículo 65 del Reglamento de la Ley citada, al crear el Tribunal de Apelaciones de Inquilato; eso por una parte, y por la otra el artículo 66 de dicho Reglamento establece que: “El Tribunal de Apelaciones de Inquilato tendrá categoría de Tribunal Superior y actuará en la forma prevista para los tribunales colegiados en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Código de Procedimiento Civil” y el Reglamento sí puede “dar categoría” de Tribunal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando establece en su artículo 147, que: “Cuando las necesidades de la administración de justicia así lo requieran, queda facultado el Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros, para tomar las siguientes medidas: 1ª. Crear, suprimir y modificar las circunscripciones judiciales de los Tribunales...”.

Al margen, se observa que tal delegación, que hace la Ley Orgánica del Poder Judicial para que el Ejecutivo pueda crear, modificar o suprimir circunscripciones judiciales es decir, para que en consecuencia, cree, suprima o modifique tribunales,

existe y está consagrada en una Ley Orgánica, a pesar de que la administración de justicia es un servicio público y conforme a nuestra Carta Fundamental los servicios públicos sólo pueden ser creados, modificados o suprimidos por Ley, constituyendo esta materia parte de la llamada "reserva legal", que no puede delegarse en el poder reglamentario. Pero en nuestro ordenamiento jurídico, mientras no se declare la nulidad de la disposición que delega en el Ejecutivo la facultad de crear, modificar o suprimir el servicio público de la administración de justicia, mediante la creación, modificación o supresión de las circunscripciones judiciales, el Ejecutivo mantiene esa facultad. En consecuencia, volviendo al asunto planteado, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato fue creado conforme a derecho y como además sus miembros son nombrados por el organismo legalmente facultado para ello, el Consejo de la Judicatura, no cabe la menor duda, que tal organismo es un Tribunal, es decir, un órgano del Estado que tiene poder jurisdiccional para administrar justicia; aunque —se recalca— las decisiones que de él emanan, cuando decide las apelaciones que ante él se intentan contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son de carácter administrativo y no jurisdiccionales por las razones que se han expuesto.

VIII. OTRAS OPINIONES DOCTRINARIAS (HILDEGARD RONDON DE SANSO, ELOY LARES MARTINEZ, LUIS H. FARIAS MATA)

El hecho de que las funciones administrativas que establecen algunas disposiciones legislativas de inquilinato hayan sido atribuidas a una autoridad formal y orgánicamente jurisdiccional, no puede llevarnos a confusión respecto a la naturaleza de los actos que de ellas emanan. No se debe atender a los nombres y denominaciones sino a la naturaleza intrínseca del acto. Si el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres creó un Tribunal que, según el legislador, ha podido ser muy bien un órgano administrativo, ello se hizo para descargar un volumen de trabajo intenso que iba al Ministro de Fomento y su Consultoría Jurídica. Por eso se le substituyó por un órgano distinto formalmente, pero que decide la misma materia con el mismo contenido y de la misma naturaleza: la administrativa. Además, si esa misma atribución fue dada a los Jueces de Distrito fuera del área metropolitana de Caracas, fue con el único propósito de desconcentrar un servicio de la Administración con la conciencia de que, si esa desconcentración se hacía por medio de órganos administrativos especiales, se crearía un grave problema burocrático y presupuestario. Por ello se dio a los Jueces de Distrito la atribución de hacer lo que hacía el Ministro de Fomento, y a las Municipalidades la atribución local de hacer lo que ejecuta en el área metropolitana, la Dirección de Inquilinato del mismo Ministerio.

Tal opinión está fundamentada en el autorizado criterio del tantas veces citado Profesor Allan Brewer-Carías y no podía ser de otra manera, pues ha sido él quien ha analizado, en la bibliografía nacional, con mayor profundidad y claridad de conceptos este problema. Otros tratadistas patrios también lo han tocado, por ejemplo, la distinguida autora y profesora universitaria, Hildegard Rondón de Sansó, incluye entre los Tribunales que conocen "de ciertos aspectos especiales" de la competencia en materia contencioso administrativa al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (*El Procedimiento Administrativo*, colección Estudios Jurídicos, pág. 20), pero salva su posición al establecer en una cita referencial (Nº 22 en la misma página de la obra

citada) que: “La naturaleza de este Tribunal es uno de los puntos más controversiales en este campo; por cuanto si bien es cierto que dicho organismo tiene facultades de anulación de algunos actos administrativos (regulación de inmuebles, desalojos, reintegros, determinación del derecho de preferencia de los inquilinos), sin embargo, *el debate que ante el mismo se plantea es esencialmente un conflicto entre las partes* (arrendador e inquilino principalmente) lo cual ha llevado a que se califique el recurso ante el Tribunal como un recurso jerárquico impropio” (subrayado nuestro). El ilustrado profesor y jurista venezolano Dr. Eloy Lares Martínez, en su obra *Manual de Derecho Administrativo* (págs. 678 a 682), al hacer una enumeración de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa señala, entre otros, al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y al respecto expresa: “La Oficina de Inquilinato del Ministerio de Fomento es, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, el órgano competente para la regulación de alquileres, y para resolver acerca de las solicitudes de autorización para pedir la desocupación de inmuebles. En el resto de la República, la competencia para decidir acerca de esos asuntos está atribuida a los Concejos Municipales. Las decisiones emanadas de esos órganos están sujetas a apelación. En el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda conocerá ese recurso, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; y en el resto del país, está atribuida a los Jueces de Distrito la competencia para conocer de los recursos expresados”. En igual sentido se ha pronunciado el también profesor universitario y reconocido jurista patrio Luis H. Farías Mata, en su calificado estudio *Naturaleza Jurídica de los Procedimientos para la Fijación de Cánones de Arrendamiento en el Derecho Venezolano*.

Respetando estas tres autorizadas opiniones de tratadistas venezolanos, el suscrito, considera que la opinión más ajustada a derecho es la que ya se ha expuesto del Dr. Allan R. Brewer-Carías, que rechaza y contradice los argumentos de los otros tres citados.

IX. CRITERIOS DE ANTONIO MOLES CAUBET Y DE GARCIA ENTERRIA-FERNANDEZ

A mayor abundamiento se trae la opinión del Dr. Antonio Moles Caubet, Ex-Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, quien en su monografía *Vicisitudes del Procedimiento Administrativo*, expresa: “El hecho de que la fase correspondiente al procedimiento de segundo grado figure —la mayoría de las veces apenas aludido— en cada una de las leyes administrativas, distanciadas entre sí y concebidas con tales diversos criterios procedimentales, hace que el número y las modalidades de los recursos previstos produzcan confusiones e inclusive extrañeza. En efecto, al recurso jerárquico, llamado en los viejos textos «reclamación», se añade una serie de recursos atípicos, como los de reconsideración, de revisión, de gracia o súplica y hasta un inconcebible recurso de apelación ante la Corte Federal, inexactamente calificado de recurso jerárquico impropio”. Y agregamos que más inconcebible sería aceptar la procedencia de un recurso de apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa (en la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) contra una decisión de mero carácter administrativo (la del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato), lo que vulneraría también el principio de autotutela de la administración que tiene por objeto

que a través de la misma administración ésta ejerza su poder de autotutela, esto es su potestad de revisión de sus actuaciones antes de que las mismas sean atacadas por la vía jurisdiccional; tal principio de la autotutela de la Administración se traduce en el lenguaje de los tratadistas Eduardo García Enterría y Tomás Ramón Fernández en que “la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *status quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. Es ese principio de autotutela el que es capaz de explicar en unidad todo ese complejo sistema posicional”.

X. APELACIONES DE LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES DE DISTRITO EN MATERIA INQUILINARIA

El autor del presente trabajo considera que el argumento que mayor fuerza tiene, de los expuestos en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 15-11-77, de la cual salvó el voto, y a la cual se ha hecho referencia anteriormente, es el siguiente:

“Por lo demás, luce clara la intención del legislador de conceder recurso de apelación contra las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato porque conforme al ordinal 4º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se concede apelación contra las decisiones dictadas por los jueces de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 *ejusdem*, y resulta por lo menos incongruente pensar, que no hubiere previsto ese mismo recurso contra las decisiones de la misma naturaleza dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, establecido como está que los Juzgados de Distrito, en materia inquilinaria, y el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ejercen las mismas funciones, conocen de la misma materia, éste en jurisdicción del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y aquéllos en el resto del país...”.

“Es pues, lógico y jurídico deducir que de las apelaciones contra las decisiones dictadas por los Jueces de Distrito en materia inquilinaria conocen los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y de las apelaciones contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato conoce la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a tenor de lo establecido en el ordinal 4º del artículo 184 *ejusdem*”.

Rebatiendo tal criterio, el suscrito considera que al establecer el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de manera expresa la apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores señalados en el artículo 181 *ejusdem* y no hacerlo de la misma manera expresa para con las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato quiso negarle tal apelación a éstas, estableciendo solamente en el número 4 del artículo 185 *ibidem* que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer “de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los Tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos”, consa-

grando de esa manera, por exclusión, que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tiene la condición de Tribunal, pero que no conoce de recursos contencioso-administrativos. Tal vez, el celo del legislador al establecer una incomprensible apelación contra las decisiones de los Tribunales de Distrito en materia inquilinaria fue debido a que como estos Tribunales conocen de una gran variedad de materias (civil, mercantil, penal, administrativo, etc.), es decir, su competencia es sumamente amplia (lo contrario del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que conoce única y exclusivamente de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento), podría entonces darse el caso de una jurisprudencia frágil e insegura que requeriría de una constante y unificadora revisión por parte de una alzada especializada. Por otro lado, no se puede asimilar una situación a otra, puesto que no puede considerarse a los Tribunales de Distrito como superiores jerárquicos de los Concejos Municipales. Otra interpretación podría ser la de que los Tribunales Superiores competentes conocen en apelación las decisiones dictadas por los de Distrito en materia inquilinaria, porque éstos en esta materia, sí conocen a su vez por vía contencioso-administrativa las decisiones de única instancia administrativa de los Concejos Municipales ya que las de éstos carecen del recurso jerárquico y como no puede sustituirse lo que no se tiene, los Tribunales de Distrito no pueden sustituir como órgano jerárquico de alzada lo que no existe, quedando su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se dijo que las decisiones de los Concejos Municipales carecen de recurso jerárquico porque —y no podría ser de otra manera— la Constitución establece en el único aparte de su artículo 29 que “los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales”.

XI. CONCLUSIONES

Por los argumentos expuestos, se concluye que:

1º) Las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato al conocer de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento son de carácter eminentemente administrativo, es decir, sustituyen a la del Ministro de Fomento, por tanto tales apelaciones constituyen un recurso jerárquico.

2º) Estas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no deben ser apelables ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ni ante ningún otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa que pudiera conocer en segunda instancia de las decisiones dictadas en primera instancia, por Tribunales Contencioso-Administrativos especiales.

3º) El control jurisdiccional de esas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se ejerce mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación a través del procedimiento previsto en los artículos 121 al 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por las anteriores razones opina, quien estas líneas escribe, que en el proyecto de la Ley de Inquilinato que —he leído— se está elaborando, debe tomarse conciencia responsable para solucionar de una vez por todas el problema planteado por los recursos contra las decisiones de Inquilinato y llegar a una solución feliz y adecuada al contexto general del ordenamiento jurídico.

Las posibles soluciones pueden ser las siguientes:

1º) Sustituir el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato por una Comisión con las mismas facultades que el Tribunal estudiándose la mejor manera de designación de sus integrantes; de esta forma quedaría pues creada la alzada administrativa interna sustitutiva del Ministro y, por supuesto, se establecería de manera expresa el recurso contencioso-administrativo de anulación ante uno de los organismos jurisdiccionales —en una sola instancia— que bien podría ser la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

La denominación de dicha Comisión bien podría ser la de “Consejo de Apelaciones de Inquilinato”, ya que se podría pensar en que se ha bajado de categoría al “Tribunal” y que formar parte de una “Comisión” no da la jerarquía necesaria, es por ello que una denominación más adecuada podría ser la de “Consejo de Apelaciones de Inquilinato”.

2º) Otra forma de solucionar la problemática procesal inquilinaria es la de establecer en el proyecto de ley —de manera expresa—, de un lado, que la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento no tiene recurso jerárquico ni administrativo interno alguno, es decir, que ella causa estado en la vía administrativa; y del otro lado establecer también de forma expresa, que de tal decisión se podrá recurrir por vía del recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción (como el de la Carrera Administrativa), para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, quien conocería en primera instancia no de todo el expediente levantado por la Dirección de Inquilinato, sino de la ilegalidad del acto, procedimiento en el cual se establecería lapso de caducidad para intentarlo, restablecimiento de la situación jurídica infringida, etc. De esta manera se evitaría chocar con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues, según ésta hay apelación, conforme al ordinal 4º del artículo 185, ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, quien conocería —en segunda y última instancia— de la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato; y además se subsana la sustitución del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, en otras palabras, se mantiene la permanencia de dicho Tribunal.

En fin, no hay que dejar pasar la oportunidad del proyecto de Ley que el Ejecutivo está elaborando para su presentación al Congreso, a objeto de organizar, de una vez por todas, el ordenamiento legal y reglamentario relativo a la materia inquilinaria, que tantas trabas y problemas ocasiona actualmente tanto a los administrados, los ciudadanos, como a la propia Administración y a los órganos jurisdiccionales.

La Organización del Sector Empresarial Público

Enrique Vilorio V.

Profesor en la Universidad Nacional Abierta

SUMARIO

- I. LA ORGANIZACION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO
- II. LA DISTORSION INTRODUCIDA POR EL FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA
- III. LAS POSIBLES SOLUCIONES ORGANIZATIVAS
 1. *El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales.*
 2. *La conversión del FIV en una Super Holding diversificada.*
 3. *La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios.*
- IV. ALGUNOS PROBLEMAS A SER CONSIDERADOS
 1. *La coordinación intersectorial.*
 2. *La clarificación de las reglas de juego económico-financieras.*
 3. *La formación de personal calificado.*

INTRODUCCION

La cuestión de cómo organizar adecuadamente el importante sector empresarial público, plantea la necesidad de ponderar las posibles soluciones organizativas que podrían ser utilizadas para dotar de mayor flexibilidad y autonomía a las empresas públicas venezolanas. Las opciones que se presentan (adscripción ministerial directa, holdings sectoriales adscritos a ministerios o la creación de una superholding diversificada) ameritan algunos comentarios. En este artículo se pretende, luego de revisar la situación existente en Venezuela en relación con la actual organización empresarial pública, analizar una y otra alternativa y reflexionar acerca de algunos problemas que deben ser tenidos en cuenta al momento de reorganizar el sector empresarial público.

I. LA ORGANIZACION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO

La administración descentralizada en Venezuela confronta un conjunto de problemas que inciden directamente en la eficiencia de la actuación de los entes que la conforman. Dentro de esta problemática compleja, los aspectos de macroorganización del sector público descentralizado, en general, y de las empresas públicas, en particular, adquieren una relevancia significativa. En efecto, la actual situación de hipertrofia del sector descentralizado funcional del Estado venezolano plantea la necesidad de formular soluciones que permitan definir, a los entes descentralizados, un adecuado

marco organizativo que propicie tanto una eficaz autonomía operativa como un control estatal que se ajuste a las características de dichos entes.

En el caso particular de las empresas públicas, esta situación adquiere características particulares ya que el sistema venezolano de empresas públicas presenta, en lo esencial, los rasgos de los llamados sistemas ministeriales funcionales, en los cuales las empresas se encuentran sometidas a la tutela del respectivo ministerio sectorial.

El criterio ministerial funcional utilizado en Venezuela encuentra su fundamento en el carácter mismo del régimen constitucional y administrativo venezolano que es un régimen ministerial. En efecto, de acuerdo con la Constitución, los ministros son los órganos directos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado; los ministros gobiernan los sectores a su cargo y participan en la formulación y concepción de las políticas públicas a través del Consejo de Ministros. Así pues, en función del carácter ministerial del régimen venezolano, cuando se ha creado una empresa pública, se ha procedido, en términos generales, a someterlas a la tutela del ministerio que gobierna el sector. Sin embargo, esta adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales presenta, en Venezuela, un conjunto de problemas que, en ocasiones, ponen en entredicho la validez de este criterio de adscripción ministerial funcional.

Entre esos problemas podemos mencionar los siguientes:

En primer lugar, se reconoce que buena parte de los problemas vinculados a la organización del sector empresarial público provienen de su crecimiento hipertrófico y anárquico, lo cual ha disminuido la capacidad de gestión de los organismos ministeriales.

En segundo lugar, la adscripción de las empresas públicas a los diferentes ministerios no siempre ha obedecido a un criterio sectorial de actividad.

En tercer lugar, en algunos casos ni siquiera el criterio ministerial funcional ha sido respetado y las empresas se han adscrito a entes intermedios o a la Presidencia de la República. De esta forma, se puede apreciar que en lo referente a la organización del sistema venezolano de empresas públicas conviven rasgos ministeriales funcionales, presidenciales y de entes holdings.

En cuarto lugar, la relación ministerio de tutela empresa se encuentra deformada, debido a que algunas empresas han generado una cierta forma de "autarquía administrativa", en el sentido de que ellas mismas se fijan las políticas que deben ejecutar, desvirtuándose así la misión de los ministerios sectoriales.

Las empresas públicas venezolanas presentan graves problemas de organización, lo cual ha conducido a afirmar que "la adscripción de las empresas públicas a los ministerios no ha servido para la supervisión real de aquéllas, a pesar de que se les ha otorgado autoridad plena y directa a los ministros".

Esta situación se ha visto agravada por la injerencia directa del Fondo de Inversiones de Venezuela en la gestión y administración de importantes empresas del sector público venezolano.

II. LA DISTORSION INTRODUCIDA POR EL FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA

El Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado con la finalidad de represar parte sustancial de los ingresos petroleros obtenidos por Venezuela a raíz de los

aumentos sucesivos del precio de los hidrocarburos. Con la creación del FIV se pretendía, por un lado, no incrementar la masa monetaria en el circuito económico interno a objeto de no acelerar el proceso inflacionario, y por otro, mantener un importante flujo en el exterior con la finalidad de aplicarlos con posterioridad, al financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica del país. De esta forma el FIV debía colocar fondos en el exterior en operaciones seguras y rentables que asegurasen la preservación de su valor.

Así, pues, el Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado como una típica institución financiera que tenía facultades para colocar fondos en el exterior y para financiar algunos de los proyectos vinculados a la expansión y consolidación de la industria básica venezolana. En este sentido, y en lo que se refiere a sus facultades de financiamiento en Venezuela, el Estatuto del FIV previó que el Fondo podría realizar las siguientes operaciones:

- a) Financiar los componentes externos de la inversión reproductiva interna en materia de hidrocarburos, energía, química, petroquímica, siderurgia, metalurgia, minería, electrónica, aeronáutica, industria naval y transporte internacional. Igualmente, podrá financiar en dichos sectores la parte de inversión correspondiente al componente interno destinado a la adquisición de maquinarias y equipos hasta el monto que autorice el Presidente de la República en el Consejo de Ministros. También podrá suscribir acciones y cuotas de participación en las empresas públicas o mixtas que operen en los sectores señalados.
- b) Complementar, cuando fuere necesario, el financiamiento de los grandes proyectos de inversión agrícola y manufacturera en el país y de los programas de exportación, mediante créditos globales y a través de instituciones financieras del sector público. Dichos créditos globales deberán ser aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
- c) Adquirir acciones y cuotas de participación en empresas extranjeras o mixtas establecidas en el país, cuando ello fuere necesario para cumplir con normas que reserven al capital nacional determinadas actividades económicas.

Sin embargo, en virtud de decisiones de política financiera, el Fondo de Inversiones de Venezuela ha ido progresivamente incrementando su participación accionaria en empresas del sector público venezolano. Es de hacer notar, que esta modalidad de suscripción de acciones, concebida inicialmente como un típico mecanismo financiero, ha sido desvirtuada por el propio FIV. En efecto, lo que en un primer momento constituyó un apoyo financiero a las empresas del sector público, se ha convertido, hoy en día, en una modalidad de inversión directa.

En este sentido el FIV, al suscribir acciones en empresas estatales, persigue retener para sí el control de las decisiones fundamentales de las empresas en las cuales participa. De esta forma, el FIV se ha erigido en organismo que pretende incidir directamente en la gestión y la administración de las empresas por él financiadas.

Así, al ya complejo marco organizativo del sector empresarial público venezolano, se ha añadido un nuevo elemento de confusión y distorsión, al reivindicar, el FIV, la administración y el control accionario sobre buen número de empresas públicas. De esta manera, se puede afirmar que, hoy por hoy, debido a la importante capacidad

financiera del FIV, las decisiones fundamentales de algunas de las más relevantes empresas públicas se encuentran sometidas, ya no a los ministerios o a sus entes naturales de adscripción sino a un organismo de naturaleza financiera.

III. LAS POSIBLES SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Ante la situación descrita, es posible distinguir algunas soluciones que podrían incidir en la macroorganización del sector empresarial público venezolano. Entre ellas podríamos citar las siguientes:

1. El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales.
2. La conversión del FIV en una superholding diversificada.
3. La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios (Proyecto de LOAD).

1. *El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales*

Existe un consenso generalizado en señalar que la función fundamental de la institución ministerial, es la de formular las políticas que han de orientar la acción de los diferentes organismos que componen el sector de competencia de cada ministerio. Esta función ha sido pues concebida como la de fijación y control de políticas. La práctica ha demostrado además que la estructura ministerial responde básicamente a este criterio de actuación. Por esta razón, en Venezuela, la adscripción directa de empresas públicas a ministerios no ha sido siempre la solución más acertada. En efecto, varias razones contribuyen a evidenciar esta situación; entre otras, podemos citar las siguientes:

- La inexistencia de criterios empresariales, producto de la propia vocación de la institución ministerial: la fijación y control de políticas.
- La escasa *relación orgánica* que asegure un adecuado mecanismo de interrelación ministerio-empresa.
- La dinámica propia de la actividad empresarial que desborda, en muchos casos, el sentido de la adscripción.
- La inexistencia de una verdadera tutela técnica y financiera por parte de los ministerios sectoriales, lo cual se ha traducido en una multiplicación de los controles a que se encuentran sujetas las empresas.
- Finalmente, en virtud de lo endeble de la adscripción, las empresas públicas han desarrollado mayores grados de autonomía que las han conducido, en algunos casos, a arrogarse incluso la función ministerial de fijación de políticas.

En virtud de las razones expuestas, *no parece sensato mantener el actual sistema de adscripción directa* de las empresas a los ministerios sectoriales.

En síntesis, se puede afirmar que la vida de una empresa es producción, financiamiento y comercialización, funciones técnicas que no encuentran su correspondencia en una institución que, como la ministerial, tiene una vocación intrínseca diferente: la fijación de políticas.

2. *La conversión del FIV en una super-holding diversificada*

La posibilidad de transformar al FIV en una holding multisectorial diversificada, ha sido planteada en los últimos tiempos. En nuestra opinión esta alternativa presenta observaciones de fondo. Las primeras de ellas se relacionan con el carácter propio del FIV. Examinemos ambos tipos de observaciones:

A. La consideración de crear una superholding diversificada, estilo IRI, para el manejo de las diferentes empresas del Estado, ha planteado en la doctrina administrativa críticas de fondo. En efecto, en términos generales, la inclusión de un organismo de esta índole en la administración pública venezolana ha sido objeto de las siguientes observaciones:

- constituiría una organización demasiado grande, de difícil y engorroso manejo;
- concentraría demasiado poder de decisión y sus actividades serían demasiado disímiles para integrarlas en un solo ente responsable de su conducción;
- le quitaría a los ministerios sectoriales toda injerencia en relación a la ejecución de sus políticas sectoriales que se realicen a través de las empresas del Estado.

B. En lo que se refiere más específicamente al propio carácter del FIV, instituto autónomo presidido por un ministro de Estado, es de hacer notar que, de adscribirseles las empresas, se trastocaría sustancialmente el régimen ministerial venezolano, según el cual cada ministro gobierna su sector. Por otra parte, el solo hecho de que el FIV esté presidido por un ministro de Estado no salvaguarda el régimen ministerial, ya que no hay que olvidar que el carácter de ministro de Estado está íntimamente ligado a la persona que ejerce el cargo y no al cargo mismo. En otras palabras, la designación de un presidente del FIV con rango de Ministro de Estado no asegura que los sucesivos presidentes del organismo se beneficien de tal condición.

3. *La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios*

A objeto de salvaguardar el régimen ministerial venezolano y de solventar la ineficacia de la adscripción directa de las empresas a los ministerios sectoriales, se ha propuesto considerar la creación de entes intermedios entre la instancia ministerial (de fijación de políticas) y las instancias empresariales (de ejecución y operación).

Esta solución permite, en nuestra opinión, discriminar los diferentes niveles de competencia de las distintas instancias que participarían en un esquema organizativo como el propuesto. De esta forma, la instancia ministerial establecería, de acuerdo con las orientaciones políticas del gobierno, las directrices generales de política del sector y controlaría su posterior cumplimiento; la instancia intermedia —holding o casa matriz— transformaría las directrices políticas en directrices técnicas de gestión

para las empresas y maximizaría la eficiencia del grupo; y, finalmente, las instancias empresariales ejecutarían las directrices técnicas de acuerdo con su función productiva.

Dentro de este esquema, repetimos, se salvaguardaría, por una parte, el régimen ministerial venezolano, consolidando la vocación natural de los ministerios en términos de definidores de política; y, por la otra, se establecería una instancia técnica intermedia que aseguraría tanto la concreción de las políticas sectoriales como la obtención de una adecuada correspondencia con las principales funciones técnico-operativas de las empresas, en términos productivos, financieros, comerciales y tecnológicos.

Esta tendencia a la creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios, encontró su concreción en la organización de la industria petrolera, luego de su nacionalización. Así, se procedió a crear una casa matriz (Petróleos de Venezuela) que realiza importantes funciones de planificación y control sobre el conjunto de empresas operadoras en el dominio petrolero y petroquímico.

Por otra parte, la solución de los holdings sectoriales constituye la base de las reformas organizativas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. En efecto, en la exposición de motivos del mencionado proyecto se expresa que "el criterio de organización que se adopta en el proyecto consiste en el establecimiento de organismos integradores o coordinadores intermedios entre la Administración Central y los institutos o empresas operativas".

Finalmente, en las conclusiones del grupo de trabajo que tuvo a su cargo el diagnóstico y la reorganización del sector eléctrico se recomienda "... en el área de las empresas del Estado la necesidad de que ellas dejen de seguir actuando como entes aislados, armonizándolas bajo una casa matriz...".

Como se observa, la opción de agrupar sectorialmente a las empresas del Estado, bajo el control de un ente intermedio de tipo holding adscrito al ministerio sectorial respectivo, parece ser la solución organizativa que más se adapta a las características jurídicoadministrativas de la realidad venezolana. Sin embargo, en nuestra opinión, es necesario contemplar algunos problemas que deben ser tenidos en cuenta en la reorganización del sector empresarial público venezolano.

IV. ALGUNOS PROBLEMAS A SER CONSIDERADOS

Entre los aspectos que deben ser sujeto de reflexión, dentro de una estrategia de reforma, tenemos los siguientes:

1. *La coordinación intersectorial*

La sectorialización de la actividad empresarial pública puede presentar arduos y complejos problemas de coordinación. En efecto, no hay que olvidar que, en virtud de la creciente intervención del Estado en la vida económica venezolana, buena parte de los sectores fundamentales de la actividad económica se encuentran bajo control del Estado y son operados por empresas estatales. En términos concretos, esta constatación se traduce en el hecho innegable de que un proyecto de un sector es vital para otro sector, y de que un producto de un sector es insumo fundamental de otro. Por esta razón, un excesivo énfasis en el criterio estrictamente sectorial

podría afectar el desarrollo de otros sectores. En nuestro criterio, debe prestarse particular atención a los problemas de coordinación y compatibilización de planes entre diferentes sectores.

2. *La clarificación de las reglas de juego economicofinancieras*

Ya nos hemos referido a las dificultades y a las distorsiones que ha producido la injerencia directa del Fondo de Inversiones de Venezuela, en la gestión y dirección de algunas de las empresas públicas venezolanas. En este sentido, dentro de una sana estrategia de reforma, debería reconsiderarse el rol del FIV y aclararse los mecanismos financieros que utilizará el Estado venezolano para financiar las empresas de su propiedad. En efecto, cualquier reforma que se proponga, si no otorga una adecuada capacidad financiera a los holdings sectoriales que se creen y mantiene la atribución de financiamiento en cabeza del FIV, corre el riesgo de ser una reforma trunca e incompleta. Un holding se define básicamente por su capacidad para maximizar las posibilidades financieras del grupo de empresas por él controladas. Por esta razón, es necesario solventar los aspectos financieros envueltos en la gestión de las empresas públicas.

Similar consideración merecen los aspectos relativos a la fijación de precios y tarifas de las empresas del sector público. En efecto, debe tenerse en cuenta tanto los intereses de la propia empresa y del sector donde opera como los intereses de otros sectores y de la colectividad, en su conjunto.

3. *La formación de personal calificado*

En ciencia administrativa existen pocas verdades absolutas; sin embargo, en medio de esta relatividad hay que reivindicar el axioma de que "ningún sistema administrativo es mejor o peor que los hombres o mujeres que lo dirigen y personifican". Cualquier reforma que se adelante debe tener muy presente la generación de una capacidad profesional (gerencial, técnica, operativa) que asegure el éxito de las acciones a ser llevadas a cabo.

Comentarios monográficos

COMENTARIOS SOBRE LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Allan R. Brewer Carías
Director de la Revista

I. LOS PRINCIPIOS RELATIVOS A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Puede afirmarse que es doctrina universal del derecho administrativo en materia de revocación de los actos administrativos, la siguiente:

a) La Administración Pública puede revocar sus actos administrativos siempre que *no sean* creadores o declarativos de derechos a favor de particulares;

b) Si se trata de actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, una vez firmes, los mismos no pueden ser revocados en perjuicio de sus destinatarios, por la Administración, por razones de mérito (conveniencia, oportunidad) o ilegalidad;

c) Excepcionalmente, aun cuando un acto pueda ser de aquellos que declaran o crean derechos a favor de particulares, la Administración podría revocarlos por razones de ilegalidad, si el vicio del acto es un vicio de *nulidad absoluta*.

Conforme a esta doctrina, resulta que la única posibilidad que tiene una autoridad administrativa para revocar un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, una vez firme, es considerar que el mismo es un acto administrativo nulo, de nulidad absoluta, pues de lo contrario si se tratase de un acto anulable (viciado de nulidad relativa) sería irrevocable, si crea o declara derechos a favor de particulares.

II. EL PRINCIPIO DE LA IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DECLARATIVOS O CONSTITUTIVOS DE DERECHOS

En efecto, la consecuencia fundamental de que un acto administrativo declarativo o constitutivo de derechos a favor de particulares, adquiera firmeza, es decir, no sea impugnado dentro de los lapsos legalmente establecidos, es que el acto se torna en irrevocable por la autoridad administrativa.

Debe tenerse en cuenta, como lo señala la Procuraduría General de la República, que "el poder de extinción de la Administración debe ser ejercido dentro de los lapsos de caducidad establecidos por la ley para la impugnación de los actos administrativos por ante los órganos jurisdiccionales"¹, por lo que vencidos dichos lapsos, el acto es

1. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1970*, Caracas 1971, pág. 33.

irrevocable. En otras palabras de la misma Procuraduría, el poder de revocación de los actos que originan derechos a favor de particulares "sólo puede ser ejercido mientras el acto a revocar no haya adquirido firmeza" ².

Tal como lo hemos señalado en anterior oportunidad, "la consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo es el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual la Administración está sujeta y no puede revisar una decisión administrativa creadora de derechos a favor de particulares, contra la cual no se permite ejercer ningún recurso o éstos han caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarla" ³. En otras palabras, "cuando los recursos que se permitían no han sido ejercidos o cuando la ley no permite el ejercicio de ningún recurso, la Administración no puede revocar de oficio sus actos creadores de derechos a favor de los administrados, pues quebrantaría el principio de la cosa juzgada administrativa" ⁴ y, precisamente, según la Procuraduría General de la República, la cosa juzgada administrativa, "tiene a dar estabilidad al derecho e impide que el acto de la Administración pueda ser revisado en vía administrativa, ni a instancia de parte, ni por decisión de la autoridad que las dictó" ⁵.

Por tanto, sin lugar a dudas, puede decirse que es un principio general del Derecho Administrativo venezolano, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, salvo que una Ley lo autorice expresamente. La consecuencia fundamental de este principio, aceptado unánimemente por la doctrina nacional ⁶ y la doctrina extranjera ⁷ como se dijo, es que la revocación o suspensión de los efectos de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación o suspensión de los efectos del acto. En otras palabras, la revocación o suspensión de efectos de dichos actos por la Administración, por razones de interés general, la obliga a indemnizar los perjuicios causados a los beneficiarios o destinatarios del acto.

Tal como lo ha señalado A. Matheus González en relación a los actos administrativos municipales, "un Concejo no puede revocar un acto suyo, cuando éste ha creado derechos a favor de particulares; si lo hiciera, es responsable de los daños causados. Igualmente, lo son civil, penal y administrativamente, las personas que integran dicho cuerpo, a tenor de los artículos 121 y 46 de la Constitución. El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley, dice el artículo 121 y el 46: "Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe

2. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, pág. 26. Este criterio de la Procuraduría fue acogido expresamente por la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 18-3-69 en *Gaceta Forense*, Nº 63, 1969, pág. 228 a 235.

3. Véase Allan R. Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pág. 146.

4. *Ibid.*, pág. 143.

5. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, p. 87.

6. Véase Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1975, pág. 208.

7. Véase, por ejemplo, Agustín A. GORDILLO, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1969, pág. 414; M. M. DIEZ, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1956, p. 262; Cretella JUNIOR, *Do Ato Administrativo*, São Paulo 1972, pág. 175; Michel STASSINOPOULOS, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas 1954, pág. 257; José R. DROMI, *Acto Administrativo*, Buenos Aires 1973, pág. 106.

los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que le sirvan de excusa, órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”⁸.

Ahora bien, como se dijo, un acto administrativo, aun cuando sea declarativo o constitutivo de derechos a favor de particulares, podría ser revocado sólo cuando esté viciado de nulidad absoluta. Esto plantea el problema de la nulidad absoluta respecto de los actos administrativos, pues es claro que no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos: en algunos casos, que es la regla, provocan la anulabilidad (nulidad relativa), y en otros casos, que es la excepción, provocan la nulidad absoluta. A esta problemática ya nos hemos referido en un comentario anterior⁹.

III. FIRMEZA E IRREVOCABILIDAD

Los actos administrativos declarativos de derechos a favor de los particulares, tal como quedó dicho, una vez que adquieren firmeza por haberse vencido los lapsos para su impugnación, se tornan irrevocables aun en el caso de que adolezcan de algún vicio que los haga anulables. En esto está conforme la doctrina administrativa¹⁰, la cual puede resumirse con las expresiones de J. González Pérez en relación a materias urbanísticas: “Con arreglo al criterio tradicional, recogido y reiterado en tratados, manuales y trabajos monográficos, ante un acto declarativo de derechos subjetivos, nulo o simplemente anulable, sólo es admisible la pretensión de anulación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa... Cualquier órgano administrativo carece de competencia para ejercer la potestad de revisión. No puede, no ya revocar, sino tampoco anular ni declarar la nulidad de sus actos”¹¹.

Estos principios han sido tradicionalmente establecidos por la Corte Suprema de Justicia, en materia de Permisos de Construcción. Debe recordarse la sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 12 de noviembre de 1947, en la cual señaló lo siguiente:

“La resolución por la cual las autoridades municipales acuerdan o niegan un Permiso para la ejecución de alguna obra, *se traduce siempre en un acto administrativo que afecta necesariamente los derechos del propietario*. Cuando se concede el Permiso, el solicitante adquiere de inmediato el derecho de ejecutar

8. Véase en “Los Concejos Municipales y la Cosa Juzgada Administrativa” en *El Universal*, 16-7-74, pág. 1-4.

9. Véase en el Nº 1 de esta *Revista*, enero-marzo 1980, pág. 45 a 50.

10. Por ejemplo, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, “La ineficacia de los actos administrativos” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Vol. XII, págs. 445 y sigs.; M. F. CLAVERO AREVALO, “La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos” en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Nº 102, Madrid 1958, pág. 837; L. LAVILLA ALSINA, “La revisión de oficio de los actos administrativos” en *Revista de Administración Pública*, Nº 34, Madrid 1961, págs. 57 y siguientes; Miguel MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires 1966, pág. 622; José Manuel SALAS ARQUES, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid 1974; Hugo A. OLGUÍN JUÁREZ, *Extinción de los Actos Administrativos, Revocación, Invalidez y Decaimiento*, Santiago 1961.

11. Véase “Dictamen sobre el procedimiento de revisión de oficio de actos sobre ordenación urbana”, *loc. cit.*, pág. 100.

la obra correspondiente, y como, en el caso de que se hubiera cometido alguna irregularidad en la tramitación de aquél, la Ordenanza no establece ningún procedimiento para repararla, a este fin sólo procedería el recurso de nulidad por ilegalidad o abuso de poder, ejercitable ante esta Corte" ¹².

En otras palabras, conforme a la doctrina de la Corte, un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, es un acto irrevocable por la propia Administración, aun cuando pueda estar viciado de irregularidades de forma.

IV. LA ADOPCION DE LOS PRINCIPIOS POR LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1980)

La recién sancionada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de diciembre de 1980, aún no promulgada por la devolución de la misma al Congreso efectuada por el Presidente de la República ¹³, ha acogido la totalidad de los principios anteriormente señalados.

En efecto, establece el principio de la *irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares*, en la siguiente forma:

Art. 82. Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico.

La Ley sancionada, en todo caso, va más allá y sanciona con la nulidad absoluta al acto administrativo revocatorio de un acto anterior creador o declarativo de derechos a favor de particulares. El artículo 19 de la Ley, en efecto, establece:

Art. 19. Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos: . . . 2º Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que hayan creado derechos particulares.

Como consecuencia, por tanto, los principios legales en la materia serán los siguientes, una vez que la Ley Orgánica sea promulgada:

1. Los actos administrativos que no declaran o crean derechos son esencialmente revocables;

2. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares, son irrevocables sea que se aleguen motivos de méritos o de ilegalidad, y si sucede tal revocación, el acto revocatorio sería nulo, de nulidad absoluta; y

3. La única excepción a este principio de la irrevocabilidad, es que el acto administrativo del cual se pretenden derivar derechos a favor de particulares, esté viciado de nulidad absoluta, en cuyo caso, la ley otorga siempre a la Administración poder revocatorio, en los siguientes términos:

Art. 83. La Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los dictados por ella ¹⁴.

12. Véase en *Memoria* 1948, pág. 10 a 13.

13. Véase la comunicación respectiva en *El Universal*, Caracas, 31-12-80, págs. 2-1.

14. Sobre las nulidades absolutas véase nuestro comentario en el N° 1 de esta *Revista*, enero-marzo, 1980, Sección *Comentarios Monográficos*.

EL SUMINISTRO DE ENERGIA ELECTRICA Y EL PODER MUNICIPAL

Eloy Lares Martínez
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Central de Venezuela

I

Desde el texto constitucional dictado en el año de 1925 ha sido tradicional en Venezuela el conferimiento de competencia a las autoridades municipales para intervenir en lo concerniente al alumbrado público. Así lo consagra el ordinal 1º del artículo 18 de las Constituciones dictadas en 1925, 1928, 1929, 1931 y 1936, el ordinal 1º del artículo 112 de la Constitución de 1947, y el ordinal 1º del artículo 21 del texto constitucional sancionado en 1953.

El artículo 30 de la Constitución en vigor, promulgada el 23 de enero de 1961, no contiene mención expresa del alumbrado público, ni hace referencia alguna al servicio de suministro de energía eléctrica; pero trae una enumeración enunciativa de las materias propias de la competencia municipal, en la cual quedan enmarcadas las referidas materias. En efecto, el citado artículo 30 es del tenor siguiente: "Art. 30. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tengan relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal". No existe duda de que ordinariamente corresponden a la vida local, esto es, a las actividades propias de cada lugar, los servicios que conciernen al alumbrado público y al suministro de energía eléctrica.

Por eso, en entera conformidad con el citado precepto constitucional, el ordinal 2º del artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal incluye entre las materias propias de la competencia del Municipio, la "distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción".

Sin embargo, los dos apartes finales de la citada disposición legal y algunas otras disposiciones legales establecen graves limitaciones a su alcance.

Preciso es examinar determinadamente cada una de las expresadas limitaciones.

II

El penúltimo aparte del artículo 7º *ejusdem* dispone:

"La competencias a que se refieren los ordinales 1º, 2º, 5º, 6º y 9º serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional"

Esto significa que los servicios de acueductos, cloacas y drenajes, los de distribución y venta de electricidad y gas, los de transporte colectivo de pasajeros,

abastecimiento de artículos de primera necesidad y asco urbano y domiciliario, si bien corresponden a la competencia del Poder Municipal, esta competencia debe ser ejercida con sujeción a los principios de la legislación nacional. Por lo tanto, la intervención de los Concejos Municipales en cuanto al suministro de energía eléctrica debe estar sometida a las leyes que sobre esta materia dicte el Congreso de la República. Esta disposición tiene valor, aun tratándose de aquellos servicios de suministro de energía eléctrica que sean prestados por un organismo, entidad o empresa cuyas instalaciones en su totalidad se hallen instaladas en el ámbito territorial de un solo Municipio.

Conviene advertir que con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley de Protección del Consumidor, mandada a cumplir el 5 de agosto de 1974 dispuso que se consideran bienes y servicios de primera necesidad aquellos que por ser de consumo masivo, o por ser esenciales a la vida de la población, determine, mediante resolución, el Ministerio de Fomento; y en artículo 5º ordenó esa misma Ley que cuando el interés nacional así lo requiera, el Ministerio de Fomento podrá establecer precios máximos para los bienes y servicios de primera necesidad. Conviene recordar que la citada Ley de Protección del Consumidor se apoya en la sólida base constitucional que le brinda el aparte único del artículo 96 de la Carta Fundamental conforme al cual la ley dictará normas para impedir "la indebida elevación de los precios". Por otra parte, el ordinal 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central confiere al Ministerio de Fomento la atribución de fijar los precios y tarifas de productos y servicios, tanto públicos, como privados, en todo el territorio nacional.

De conformidad con las disposiciones antes citadas de la Ley de Protección del Consumidor y de la Ley Orgánica de la Administración Central, dictó el Ejecutivo Nacional el 7 de junio de 1977 el decreto número 2.186, cuyo artículo primero declara de primera necesidad el servicio de agua potable, el de recolección de aguas usadas y el de *energía eléctrica*. La medida pudo haberse acordado mediante resolución del Ministerio de Fomento; se hizo, en cambio, en la forma solemne del decreto presidencial, firmado por la totalidad de los Ministros, lo que no invalida el acto, sino le dota de mayor fuerza. De conformidad con el artículo 5º antes citado de la Ley de Protección del Consumidor, y al referido Decreto número 2.186 de fecha 7 de junio de 1977, el Ministerio de Fomento dictó su resolución número 3.817, de 29 de junio de 1977, en la cual estableció y fijó para todo el territorio nacional, tanto para las empresas públicas o privadas que prestan el servicio de energía eléctrica en el país, como para los suscritores de las mismas, las tarifas indicadas en el cuerpo de la resolución mencionada.

Quedan así establecidas, las restricciones que en lo que respecta a los servicios de energía eléctrica, tiene la competencia ejercida por los concejos municipales, aun en los casos en que las instalaciones de la empresa estén totalmente enmarcadas dentro de los límites territoriales de un solo Municipio.

III

Interesa examinar la segunda limitación a la expresada competencia del Poder Municipal, vale decir, la que deriva del aparte último del artículo 7º de la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Esta segunda limitación es de mayor importancia. Contempla el caso de que un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados. En tal caso dispone el aparte último del artículo 7º *ejusdem*, “el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional”, y añade que en esa situación “el Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios”. Esto es, en el caso previsto en el referido aparte, queda completamente descartada la competencia municipal.

Un análisis superficial del citado aparte último podría ver en él una norma contraria al artículo 30 de la Constitución de la República. Pero un examen detenido de uno y otro precepto revela que no hay colisión alguna, sino por el contrario, perfecta compatibilidad entre uno y otro texto. Conforme a la regla constitucional, es de la competencia municipal cuanto tenga relación con las materias propias de la vida local, y por ello, normalmente el suministro de electricidad en poblaciones de un Municipio, corresponde a la competencia propia del Poder Municipal; pero cuando se trata de que un mismo organismo, entidad o empresa tenga instalaciones ubicadas en más de un Municipio para el suministro de energía eléctrica o de gas, al extenderse el servicio al territorio de varios municipios, deja de ser materia propia de la vida local, y por tal razón, escapa a la competencia de las autoridades municipales. Se justifica, pues, en este caso, la disposición legal comentada, conforme a la cual el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional, y la fijación de las tarifas de aquel corresponderá al Ejecutivo Nacional.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 120 Y 130 DE LA LEY DE BANCOS

José Mélich Orsini
*Profesor de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Políticas,
Universidad Central de Venezuela.*

1. La vigente Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito de 22 de abril de 1975 fue dictada por el Presidente de la República, señor Carlos Andrés Pérez, en Consejo de Ministros, invocando lo previsto en el ordinal 1º del artículo 1º de la "Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera" de fecha 31 de mayo de 1974 (G. O. N.º 30.412 de 31-5-74), que reza así:

Artículo 1º—De conformidad con el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, se autoriza al Presidente de la República para que, en Consejo de Ministros, y dentro del año siguiente a la publicación de esta Ley, dicte las siguientes medidas económicas y financieras:

1º) Realizar las reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales a objeto de asegurar que la acción del Estado contribuya eficazmente a acelerar el desarrollo económico del país, propiciar la mejor distribución de la riqueza, garantizar la estabilidad del sistema monetario y evitar las perturbaciones inflacionarias.

2º) Modificar la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo que se refiere a la unidad del Tesoro a fin de que pueda destinarse anualmente a la creación y mantenimiento del Fondo de Inversiones de Venezuela, el 50% de los ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuesto de explotación de petróleo y gas y del impuesto sobre el renta sobre estos sectores, y a establecer los mecanismos de ajustes que sea necesario aplicar cada año para mantener una relación adecuada entre el monto asignado al Presupuesto Anual de la República y a los que se destinen al mencionado Fondo.

3º) Crear el Fondo de Inversiones de Venezuela como entidad autónoma con personalidad jurídica propia, que tendrá por objeto la administración e inversión de su patrimonio a los fines de completar el financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica nacional, realizar colocaciones rentables en el exterior, y propiciar el desarrollo de programas de cooperación internacional, de manera de coadyuvar a la estabilidad económica y financiera del país. En el acto de creación se determinará el aporte inicial y a los sucesivos aportes que en cada ejercicio fiscal deberá hacer el Ejecutivo Nacional al Fondo, así como también las normas relativas a su organización, forma de administración, competencias y las demás que sean necesarias para asegurar debidamente el cumplimiento de sus objetivos.

4º) Dictar normas para la colocación de fondos de la Tesorería a través de la adquisición de valores hipotecarios o prendarios emitidos por instituciones financieras que tales instituciones puedan efectuar de conformidad con sus

leyes respectivas, siempre que dichos recursos se destinen íntegramente al financiamiento de inversión en los sectores agropecuario e industrial. Las cantidades que se destinen no serán superiores en su conjunto a los dos mil millones de bolívares que para cada uno de los sectores citados y para su gradual utilización se incluirán las erogaciones en la Ley de Presupuesto en cada ejercicio fiscal o se solicitará al Congreso Nacional la autorización o autorizaciones indispensables para dictar los créditos adicionales que sean necesarios.

5º) Efectuar las siguientes reformas en la Ley de Impuesto sobre la Renta:

a. Aumentar la tributación de las empresas petroleras mediante el establecimiento de un impuesto adicional progresivo sobre la renta remanente o de otros mecanismos impositivos que se juzguen adecuados; todo ello dentro del marco de las recomendaciones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP);

b. Modificar el sistema de exenciones y exoneraciones, desgravámenes y rebajas de impuesto, a fin de convertirlo en un instrumento de política económica, susceptible de ser utilizado de acuerdo con la situación coyuntural, sectorial y regional de la actividad económica del país.

6º) Estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias.

7º) Dictar las medidas necesarias que se aseguren para el Estado venezolano, la reserva de la industria de la explotación de mineral de hierro y establezcan los mecanismos para la recuperación de las concesiones otorgadas.

8º) Emitir títulos de la deuda pública nacional en los términos y condiciones que se acuerden con el Banco Central de Venezuela, por el monto requerido para cancelar los compromisos contraídos hasta el 30 de abril de 1974 por el Estado con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y para reponer la cantidad que se ha utilizado del Fondo de Pensiones hasta dicha fecha con el fin de cubrir el déficit de los servicios médicos.

9º) Consagrar como derechos adquiridos de los trabajadores la prestación de antigüedad y el auxilio de cesantía y determinar las condiciones y términos financieros en que los patronos deberán cancelarlas.

10) Decretar salarios mínimos y los aumentos de sueldos, salarios y prestaciones requeridos para elevar el nivel de vida de la población y mejorar la distribución de los ingresos de acuerdo con la política general que defina el Ejecutivo Nacional. En ningún caso el ejercicio de esta facultad impedirá modificaciones de sueldo y salarios resultantes de los contratos de trabajo.

Al dictar la Ley de Bancos, el Presidente de la República pretendió, pues, hacer uso de la potestad que le confiere directamente el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución de dictar normas con fuerza de ley, bajo el presupuesto de que recaiga una previa autorización emanada del Congreso Nacional con los requisitos de una ley formal que levante el obstáculo que, en condiciones normales, existe para que el Ejecutivo Nacional ejerza funciones de tal índole, reservadas por la Constitución a las Cámaras Legislativas (artículos 138, 139, 162 y 177 de la Constitución).

Comentando el ejercicio de esta potestad extraordinaria del Ejecutivo Nacional escribe el profesor José Guillermo Andueza ("Las Potestades Normativas del Presidente de la República", en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Universidad Central de Venezuela, 1979, Tomo IV. p. 2069), lo siguiente:

"En el derecho venezolano hay un sistema normal de distribución de competencias normativas. El Ejecutivo Nacional tiene constitucionalmente atribuida parte de esta competencia que comparte con el Congreso. La autorización legislativa no tiene por objeto ampliar la potestad normativa del Presidente de la República, sino habilitarlo para que pueda ejercerla debido al carácter excepcional que esa potestad normativa tiene en la Constitución venezolana... La ley autorizante señala la materia económica o financiera sobre la cual puede actuar el Presidente de la República y establece las bases que contienen las directrices y límites que la autorización fija al Ejecutivo Nacional... La autorización ha de ser expresa, es decir, debe indicarse con precisión la materia sobre la que recae la autorización... El Ejecutivo Nacional, al hacer uso de la autorización concedida, debe atenerse al mandato legislativo. Si se excede o va más allá de la autorización, la medida puede ser recurrida por usurpación de atribuciones o por violación de la ley... Pienso que la fuerza de ley de las medidas extraordinarias deriva de un mandato implícito de la Constitución. En efecto, no hay disposición expresa que diga que las medidas extraordinarias tendrán fuerza de ley. No obstante, esta conclusión resulta de una interpretación armónica del ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución y del artículo 226 *ejusdem*. Este último artículo reserva a la ley el establecimiento o modificación de los impuestos. Sin embargo, el aparte único de dicho artículo expresa que esa disposición 'no limita las facultades extraordinarias que se acuerdan al Ejecutivo Nacional en los casos previstos' por la Constitución. Esta salvedad demuestra que el pensamiento constituyente es que las medidas extraordinarias tienen la misma fuerza y el mismo rango que la ley. Por otra parte, la interpretación que el Congreso y el Ejecutivo Nacional han dado a esas disposiciones en los casos en que se han aplicado ha sido conteste, en el sentido de que esas medidas tienen la fuerza y el rango de la ley".

Por su parte el profesor Antonio Moles Caubet ("La Potestad Reglamentaria y sus Modalidades", en el mismo citado *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo IV. p. 2094), escribe:

"La vigente Constitución tiene previstas unas medidas extraordinarias en materia económica y financiera, adoptadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante una serie de actos normativos corrientemente denominados Decretos-Leyes (art. 190, ord. 8º)... Estos decretos-leyes son consecuencia de un acto compuesto; la ley y los decretos de ellos derivados... La estructura de los decretos-leyes, permite destacar: 1) La ley de autorización o autorizativa, provista de eficacia legitimadora, recurrible por inconstitucionalidad, y 2º) el decreto-ley, acto de cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley y en este sentido acto administrativo normativo recurrible".

2. Hechas estas observaciones, el punto que nos interesa demostrar es que el Ejecutivo Nacional, al dictar las normas contenidas en los artículos 129 y 130 de

la aludida Ley de Bancos, incurrió en un vicio de inconstitucionalidad y que, por tal motivo, debe declararse la nulidad de dichas dos disposiciones legales, aplicándose en su lugar las normas del Código de Comercio que se habría pretendido derogar mediante dichas irritas disposiciones.

En efecto, el artículo 117 de la Constitución Nacional establece:

“La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”.

y el artículo 119 *ejusdem* sanciona este mandato constitucional así:

“Toda autoridad usurpada es ineficaz, y *sus actos son nulos*”.

La Constitución ha definido en el ordinal 8º del artículo 190 los límites de la potestad normativa del Ejecutivo Nacional, señalando que ella debe limitarse a medidas comprendidas en la materia económica o financiera y, dentro de ella, al ámbito que le sea específicamente diseñado en la ley autorizativa. Si la autorización legislativa pudiera interpretarse en el sentido de haberse querido por ella ampliar la potestad del Ejecutivo para que las medidas normativas de éste abarcaran más allá de la materia económica y financiera, la ley autorizativa sería inconstitucional y las actuaciones normativas del Ejecutivo cumplidas en ejecución de esa autorización habrían sido violatorias de la Constitución en un segundo grado, en cuanto ejecución de un acto legislativo inconstitucional. No es tal el caso, pues, la simple lectura del artículo 1º de la citada Ley autorizativa que se invoca en el encabezamiento del Decreto-Ley mediante el cual se dictó la Ley de Bancos y que hemos insertado más arriba, revela claramente que la autorización del Congreso entendió restringirse a tal ámbito de lo económico y financiero, y más todavía a “reformas necesarias en el sistema financiero nacional y en el mercado de capitales”, pero que *en ningún caso entendió conferir al Ejecutivo Nacional poderes para modificar la legislación mercantil ordinaria y mucho menos la comprendida en Códigos que han sido tradicionalmente reservadas a la potestad de las Cámaras Legislativas*.

Es pues el Ejecutivo Nacional mismo quien incurre de modo directo en inconstitucionalidad al interpretar una potestad normativa excepcional en forma amplia, para comprender como materia de la emergencia económica y financiera una manifiestamente extraña a ella, como lo es la normativa de Derecho Privado que regula las relaciones entre los particulares con ocasión de una cuenta corriente bancaria.

El ya citado constitucionalista José Guillermo Andueza escribe en otro de sus trabajos (*La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, pp. 19 y sigs.), lo siguiente:

“Podemos definir la inconstitucionalidad como la contradicción lógica existente entre una norma de jerarquía inferior y la norma suprema del Estado... Ahora bien, ¿qué debemos entender por contradicción del contenido del acto estatal con la Constitución? ¿El juez deberá limitarse a constatar si existe una contradicción literal o deberá penetrar en las intenciones y propósitos del constituyente y compararlos con los del legislador? Si el juez limitara su investigación a la comparación del texto constitucional con el acto estatal, el control constitucional difícilmente operaría, ya que los Poderes Públicos raramente incurren en violaciones flagrantes”.

Y más adelante agrega:

“Analizado el concepto de inconstitucionalidad, veamos cuántas clases de inconstitucionalidad hay. La doctrina distingue dos especies: a) La una *material*, cuando el acto estatal ha infringido un principio de la Constitución; y b) la otra *formal*, cuando la ley no ha sido dictada o promulgada de acuerdo con las formalidades prescritas por la Constitución. . . La Corte Federal (hoy la Corte Suprema de Justicia) y los *Tribunales de Instancia tienen en Venezuela el control de la constitucionalidad, ora la material, ora la formal*” (subrayado nuestro).

Aplicando estos conceptos resulta claro que *la inconstitucionalidad que vicia el Decreto-Ley en lo que se refiere a los artículos 129 y 130 de la Ley de Bancos* en él contenidos es de *carácter formal*, por cuanto dichos artículos han sido sancionados y promulgados como normas de rango legal sin sujeción a la formalidad establecida en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, ya que ellos no están comprendidos en el ámbito de la Ley autorizativa dictada por el Congreso, único dentro del cual podían tener el rango de ley que se le pretende atribuir; y *de otra parte material*, puesto que, al pretender regularse con ellos una materia propia del Código de Comercio, ajena a la materia económica y financiera en el sentido en que debe entenderse la materia aludida por el texto constitucional citado, dichas normas violan directamente tal principio constitucional.

Agreguemos todavía con el profesor Andueza (*op. cit.* p. 89) lo siguiente:

“La violación comprende tanto la violación literal como la no aplicación de la Constitución o de la ley, el error de hecho, la falsa calificación de los hechos o la ausencia de causa, que constituyen la violación de los motivos, y por último la violación de los móviles del acto, es decir, violación del fin que se propuso la Constitución o las leyes”.

3. Establecida pues, la manifiesta inconstitucionalidad de los citados artículos 129 y 130 de la Ley de Bancos, no hay duda de que respecto de dichas disposiciones, todo Tribunal de la República está en el deber de aplicar el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil que dice: “cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia.

Comentando los sistemas de control de la constitucionalidad escribe el citado profesor Andueza, que la aludida norma del Código de Procedimiento Civil consagra entre nosotros el llamado control de constitucionalidad por “vía de excepción”, la cual puede ser invocada por “todo aquel que haya sido lesionado en sus derechos por un acto inconstitucional” (*op. cit.*, p. 37), y que siendo la cuestión de la inconstitucionalidad de un acto estatal un punto de mero derecho, éste “puede ser alegado en cualquier grado y estado de la causa y debe ser decidida previamente a la cuestión de fondo, ya que de la apreciación del juez dependerá el que se aplique o no la ley” impugnada (*ibidem*, p. 38). Añade además que “la excepción se dirige a pedir al juez que no aplique la ley inconstitucional”, que ella “es imprescriptible” y que puede ser opuesta tanto por el demandante como por el demandado y *aun hecha valer de oficio por el propio juez* (*ibidem*, p. 55).

Cuanto se ha dicho puede ser planteado también de otra manera. Como escribe el doctor Augusto Pino (“Sistema de las Fuentes Constitucionales del De-

recho Venezolano”, en el citado *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I, p. 113), “en cada ordenamiento jurídico, por elemental que sea, se pueden encontrar, al lado de las *normas primarias*, las cuales imponen a los destinatarios los deberes de comportamiento (normas de conducta), y de las *normas secundarias*, las cuales prevén las sanciones para la violación de las normas primarias (normas sancionadas), las *normas de individualización*, que establecen los criterios para individualizar todas las normas que concurren a formar el ordenamiento en su unidad sistemática, orgánica y dinámica”.

Es en virtud de estas normas individualizadoras que podemos llevar a determinar con seguridad cuáles son las normas que tienen la idoneidad necesaria para producir derecho, en el sentido de derecho objetivo. Estas llamadas normas individualizadoras nos dicen, en efecto, a qué hechos y mediante qué juicios de valor pueden excluirse unas normas que estén en colisión con otras de aparente igualdad en rango. En esta forma el problema de las fuentes del derecho nos refiere al de los criterios mediante los cuales se puede lograr superar las antinomias que oscurecen la unidad y coherencia sistemática del ordenamiento realmente vigente. Entre tales criterios están no sólo el llamado “principio jerárquico” (esto es, el de la posición de superioridad de algunas fuentes respecto de otras, p. ej.: de la Constitución respecto de la ley o de esta última respecto del reglamento, sino también el conocido como “principio de la competencia” que invalida una norma por el solo hecho de su proveniencia de una fuente no competente. Ahora bien, tal es precisamente el caso en que se hallan las normas de los artículos 129 y 130 contenidas en esa fuente atípica constituida por el Decreto de emergencia dictado por el Ejecutivo Nacional el 22 de mayo de 1975 y que se denomina Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. En efecto, aun si es posible decir que ese Decreto-Ley tiene el mismo rango de una ley formal (art. 162 de la Constitución) y como tal puede servir para derogar una disposición legal referente a materia económica o financiera (art. 177 *ejusdem*), es evidente que el criterio de la competencia impone —como hemos visto ya— excluir que tal Decreto-Ley haya podido servir de fuente de formación y renovación de las normas del Código de Comercio que regulan los efectos *inter partes* de la celebración de un contrato de cuenta corriente bancaria en lo que respecta a los plazos y modalidades en los que el Banco debe formular y entregar al cuentahabiente el Estado de Cuenta, a la forma en que debe otorgarse el finiquito de una cuenta corriente, a los medios de prueba que puedan utilizarse para su impugnación, etc., materias todas ellas que trascienden de lo puramente económico.

EL CONCEPTO DE FUNCIONARIO PUBLICO EN LA LEY CONTRA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS PUBLICOS

Ezra Mizrachi
*Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. LA NOCION DE FUNCIONARIO PUBLICO EN LA LEY CONTRA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO
- III. LAS ATRIBUCIONES DEL CIEI
- IV. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

La Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos (LCE.I.), tal como lo anuncia su propio título, está construida en torno a la noción de "funcionario o empleado público".

No solamente los empleados o funcionarios públicos constituyen el ámbito de aplicación subjetivo o personal de la Ley, sino que todas las instituciones que la misma crea giran en torno a dicha noción. Así, el artículo 1º de la Ley, determina el ámbito subjetivo de aplicación, y el artículo 2º define la noción de empleado o funcionario público. Con referencia a esta categoría de personas se establece la obligación de presentar declaración jurada de bienes, créditos y débitos (artículos 3 y siguientes); las atribuciones de la Comisión Investigadora (artículo 15); la tipificación del enriquecimiento ilícito (artículo 25) y el régimen de la prueba en los procesos tendientes a determinar la existencia de enriquecimiento ilícito.

La calificación de alguna persona como funcionario o empleado público constituye un elemento previo, cuya resolución determina el contenido de la decisión que adopte la Comisión Investigadora y, en especial, la declaratoria de "investigado" y la adopción de las medidas cautelares indicadas en el ordinal 2º del artículo 15 LCEI y el Decreto Nº 116 de 31 de Marzo de 1958.

II. LA NOCION DE FUNCIONARIO PUBLICO EN LA LEY CONTRA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO

El artículo 2º de la Ley que se comenta contiene tres declaratorias, que deben analizarse en forma separada, para establecer el universo de los sujetos a quienes es aplicable.

La primera declaratoria coincide, sustancialmente, con el concepto tradicional de funcionario o empleado público, utilícese como criterio el ejercicio de una función pública, o el de la relación de empleo público. Los dos segundos ordinales del artículo comentado contienen ficciones que confieren la calidad de empleados o funcionarios públicos a quienes no tendrían tal condición, de aplicarse únicamente el ordinal 1º del artículo 2º LCEI. La norma citada tiene el siguiente texto: "Para los efectos de esta ley se consideran funcionarios o empleados públicos:

1º) Todos los que estén investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, al servicio de la República, de algún Estado de la Unión, Distrito Federal, Territorio o Dependencia Federal, Distrito o Municipio, o de algún instituto o establecimiento público sometido por la Ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades".

La disposición transcrita utiliza los criterios que tradicionalmente han empleado nuestras jurisprudencia y doctrina para calificar a una persona como empleado o funcionario público, y coincide sustancialmente con la disposición contenida en el ordinal 1º del artículo 236 del Código Penal: "Para los efectos de la Ley Penal se consideran como funcionarios públicos, 1º) Todos los que están investidos de funciones públicas, aunque sean transitorias, remuneradas o gratuitas y tengan por objeto el servicio de la República, de algún Estado de la República, Territorio o Dependencia Federal, Sección, Distrito o Municipio o algún establecimiento público sometido por la Ley a la tutela de cualquiera de estas entidades". La diferencia entre ambas normas consiste en que la LCEI no distingue entre funcionario y empleado público, al mencionar expresamente la frase "empleado público", que no se encuentra en la norma del Código Penal. De esta manera, y siguiendo el mismo criterio que otras leyes (en especial, la Ley de Carrera Administrativa), se hace irrelevante la distinción entre funcionario y empleado público.

En relación a la distinción entre funcionarios y empleados públicos, nuestra jurisprudencia ha sido vacilante.

Tal como se señala en una sentencia de 29 de Noviembre de 1971 de la Corte Superior Tercera de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda:

"Distintos y contradictorios han sido en las diversas legislaciones, entre ellas la nuestra, los conceptos para definir el empleado público y diferenciarlo del funcionario, razón por la cual la Corte se permite invocar jurisprudencia sentada en tal sentido por la Corte Suprema de Justicia en la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, así: "Varios criterios adopta la doctrina para determinar la condición de funcionario o de empleado en la vasta y múltiple escala de los servidores de la Administración Pública. Sin embargo, admítase que para ser funcionario público, como característica necesaria se debe estar investido de funciones estatales, es decir, que interesen al Estado como Sociedad constituida y así el mandato conferido por la autoridad legítima a aquella persona comprenda o no delegación de facultades, es decir, si en el empleado o funcionario público concurren de una parte el *munus publicum* y, de otra, el correspondiente *imperium*. Basta en cambio, opinión igualmente generalizada en la doctrina, para ser empleado público la existencia del cargo o destino en el cuadro de funcionarios del Estado, la permanencia del empleo, el nombramiento y la prestación efectiva del

servicio mediante las formalidades legales, sin necesidad, por tanto, de ejercicio de función pública propiamente dicha" (Sentencia de 29-11-1971, Corte Superior Tercera, en *Jurisprudencia Ramírez & Garay*, 1971, 4º Trimestre, Nº XXXII, página 341).

Está pacíficamente admitido, en la doctrina nacional de Derecho Administrativo, que las nociones de funcionario o empleado público, si bien conceptualmente distintas, son equivalentes en lo que concierne a la calificación contenida en el ordinal 1º del artículo 2 de la LCEI. Pero ello no significa que la conceptualización de funcionario o empleado público pueda o deba hacerse, en esta materia, conforme a criterios distintos de los aplicables conforme a nuestra legislación, jurisprudencia y doctrina para delimitar el concepto de empleado o funcionario público. En tal sentido cabe citar el desarrollo que el Dr. Eloy Lares Martínez hace de su definición de funcionario o empleado público. Luego de señalar que carece de utilidad en nuestra legislación la distinción entre funcionario y empleado público, los define así: "Funcionarios o empleados públicos son los individuos que, en razón de nombramiento de autoridad competente o de otro medio de derecho público, participan en el ejercicio de funciones públicas, al servicio de las entidades públicas estatales" (*Manual de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Caracas 1978, p. 378).

La definición transcrita coincide sustancialmente con el contenido del ordinal 1º del ya tantas veces citado artículo 2 LCEI, de una manera más sintética.

Continúa el citado autor: "Conviene desarrollar los diversos elementos que integran la anterior definición:

a) Es necesario que el ingreso a la Administración se realice en virtud de nombramiento de la autoridad competente, de elección popular o del cuerpo calificado para ello, de sorteo o de otro sistema autorizado por las leyes que rijan la materia, que son naturalmente, normas de derecho público.

"La Ley puede autorizar el ingreso a la función pública mediante la celebración de contrato, que en este caso sería un contrato de derecho público. Se considera que está dada la autorización legislativa cuando en el presupuesto figura una partida destinada expresamente a ese fin.

"b) Es indispensable que el individuo, para ser funcionario o empleado público, participe en el ejercicio de funciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de éstas. Puede tratarse del ejercicio de la función legislativa, administrativa o judicial, por lo que los funcionarios pueden ser de origen legislativo, administrativo o judicial.

"c) No puede ser calificado como funcionario público quien no esté al servicio directo de una persona pública estatal: La República, un estado, un municipio, un instituto autónomo. En lo tocante a los institutos autónomos, piezas de la Administración descentralizada, los cuales forman parte del Estado, su personal está sometido al mismo régimen de los servidores de la Administración centralizada" (*op. cit.*, páginas 378 a 380).

En mi opinión, los elementos señalados por el Dr. Eloy Lares Martínez al desarrollar su definición de empleado o servidor público deben ser aplicados en la interpretación del ordinal 1º del artículo 2 de la LCEI. Por ello, para ser sujeto de las disposiciones de la LCEI, es necesario el ejercicio de una función o empleo público, mediante nombramiento o cualquier otra forma de designación señalada por el derecho

público, y que se preste servicio a un órgano del Estado —del orden legislativo, ejecutivo o judicial, o a una persona pública bajo la tutela de una persona pública territorial.

Lo dispuesto en los ordinales 2º y 3º del artículo 2 LCEI constituyen ficciones, que extienden la calificación de empleado o funcionario público a personas que normalmente no la tendrían.

Conforme al ordinal 2º del artículo 2 de LCEI, se consideran funcionarios o empleados públicos a “los particulares que, sin encontrarse comprendidos en el número anterior, estén encargados de la administración de inmuebles pertenecientes al patrimonio de la Nación, al de los Estados o municipalidades, o al de los institutos o establecimientos sometidos por la Ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades”; y de acuerdo al ordinal 3º, tienen también esa cualidad, “los administradores de sociedades civiles o mercantiles, cuando su elección o designación dependa del gobierno de la Unión, de los Estados, de las Municipalidades o de los institutos o establecimientos sometidos por la Ley a la tutela de cualquiera de dichas entidades”.

Son las normas transcritas las que fundamentan afirmaciones como la contenida en un dictamen de la Procuraduría General de la República:

“El concepto de ‘funcionario público’ en la Ley de Carrera Administrativa y el concepto de ‘funcionario público’ en la LCEI de funcionarios o empleados públicos no es el mismo. La Ley de Carrera Administrativa no trae ningún concepto de lo que es un funcionario. Han sido la doctrina y la jurisprudencia quienes se han dado la tarea de hacerlo. La LCEI trae una definición de funcionario público ‘a los efectos de esta ley’. Lo que equivale a decir que la definición que hace esa Ley es sólo aplicable dentro del marco de dicho texto, es decir que no podría sostenerse que quien es funcionario público para la LCEI, está sometido a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa. Como tampoco es válido admitir que quien no está amparado por la Ley de Carrera Administrativa sino por la Ley del Trabajo, tampoco está sometido a la LCEI, pues ambas nociones son distintas pero no excluyentes. Es decir, que en la mayoría de los casos coincidirán en los mismos sujetos, pero es posible que para ciertos casos no sea así. Esto obedece a una razón muy simple, la LCEI, que es anterior a la Ley de Carrera Administrativa, elaboró su propio concepto de funcionario público en razón del interés protegido.

“El interés protegido en ambas leyes es muy distinto. En la Ley de Carrera Administrativa los intereses protegidos son especialmente dos: 1º) Asegurar la buena marcha de la Administración Pública en sus relaciones con sus empleados, y 2º) Establecer cuáles son los derechos y deberes del funcionario.

“En el caso de la LCEI, el interés protegido es fundamentalmente ‘el interés político-administrativo del Estado en el fiel y leal cumplimiento de las funciones por parte de sus representantes’ (ver, Arnoldo García Iturbe: *Delitos Contra la Cosa Pública y Contra la Administración de Justicia*, página 23 y ss., colección Tesis Doctorado. Publicaciones de la Facultad de Derecho, U.C.V.).

“Esto no significa, como lo sostiene el citado autor, que indirectamente hay otros intereses que resultan tutelados, como el patrimonio del Estado o de los particulares.

“Es interesante destacar que la LCEI es una Ley especial cuya razón de ser no es castigar a quienes cometen delito contra la cosa pública, para lo cual están previstas sanciones en el Código Penal, artículos 195 y siguientes. Esta Ley busca establecer me-

canismos que propenden al saneamiento de la Administración Pública, y para ello castiga un delito especial denominado Enriquecimiento Ilícito (artículo 25, LCEI). De allí que el concepto de funcionario público que nos da la Ley es un concepto muy amplio, amplitud que se pone de manifiesto siempre que el legislador venezolano dicta leyes que protejan los intereses pecuniarios del Estado.

“Esta amplitud de criterio, como lo señala el Dr. García Iturbe, ‘debe ser interpretada con sumo cuidado’, pues no debe olvidarse que las leyes penales son de interpretación restringida (*ob. cit.*, pág. 28)” (Dictamen del 15-9-77. En *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1977*. Caracas 1978, págs. 121 y ss.).

La interpretación de los ordinales 2º y 3º del artículo 2 de la ley citada ha dado lugar a dictámenes de diversos organismos públicos, entre ellos la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República. En la doctrina sentada de uno y otro organismos, se utiliza una interpretación estricta o taxativa de las normas citadas, al considerar —por ejemplo— que solamente son funcionarios públicos en el sentido de la LCEI y, por tanto, sujetos a la obligación de declarar sus bienes, aquellos miembros de un órgano colectivo de una sociedad que sean designados por el Estado. Así, en dictamen de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República de 17 de Octubre de 1975, luego de transcribir el ordinal 3º del artículo 2 de la Ley en referencia se señala:

“Respecto a esta disposición tiene decidido la Sala Político-Administrativa, entre otras sentencias, en la de 13 de Agosto de 1964 (véase *Gaceta Forense* Nº 45, segunda etapa, páginas de la 262 a la 267), lo siguiente:

‘... y por vía de ficción legal, la misma disposición considera también funcionarios o empleados públicos a otras personas no comprendidas en el grupo anterior por no derivar su carácter de funcionario o empleado público de la circunstancia de estar investidas de una función pública o de desempeñar un cargo público; pero que, en razón de la naturaleza de la función que ejercen o del servicio que prestan, el Legislador consideró conveniente asimilar a la condición de funcionarios o empleados públicos; como son, en efecto, los particulares encargados de la administración de inmuebles pertenecientes a las entidades públicas mencionadas (ordinal 2º); y los administradores de sociedades civiles o mercantiles cuya elección o designación dependa de las mismas entidades públicas (ordinal 3º).

“Dentro del Banco de los Trabajadores y conforme a la Ley de su creación, el Gobierno Nacional, en su carácter de propietario de las acciones clase “B” e independientemente del número de ellas que posea, designará seis miembros del Consejo de Directores y a sus respectivos suplentes. Para determinar la situación jurídica de dichas personas y el régimen de su responsabilidad hay que considerar dos supuestos posibles: Que dichas personas sólo sean representantes del Estado dentro de la sociedad de economía mixta, pero sin ser a su vez funcionarios o empleados de la Administración Pública, vale decir, sin prestar servicios en dependencia alguna de éstas. En este caso, frente al Estado, la situación de las personas que le representan dentro de la sociedad de economía mixta, hállese exclusivamente regida por las normas propias del mandato (derecho privado). En cambio, cuando dichas personas aparte de representar al Estado en la sociedad de economía mixta, sean también funcionarios o empleados de la Administración Pública prestando los correlativos servicios en alguna de sus dependencias, la

situación de esas personas tiene un doble carácter: 1º) Como representante suyo en el seno de las sociedades de economía mixta, 2º) Como funcionarios o empleados de la Administración Pública. Como funcionarios o empleados de la Administración Pública tales personas se vinculan a éstas por una relación de empleo público. Ambas relaciones son totalmente extrañas entre sí y nada tiene que ver la una con la otra.

“Ahora bien, una lectura de las atribuciones que corresponde ejercer a dicho Consejo de Directores (artículo 35) permite apreciar que algunas de ellas (por ejemplo, conocer de los contratos que tengan por objeto operaciones de crédito internacional y autorizar inversiones con cargo a las utilidades acumuladas o aumentos del capital del Banco) entrañan el ejercicio de una actividad de administración.

“El órgano colegiado, carácter que, sin duda, tiene el Consejo de Directores, es aquel integrado por personas físicas, por sí o como órganos de otros entes, los cuales manifiestan una voluntad que viene a constituir la del órgano colegiado. Los actos emanados de órganos de tal naturaleza son actos simples y no complejos, por la sencilla razón de que emanan de una sola voluntad formada a través de personas físicas.

“Y por análogas razones a la expuesta, el miembro del Directorio Ejecutivo elegido por los seis miembros del Consejo de Directores que a su vez son designados por el Gobierno Nacional como propietarios de acciones clase “B”, también está obligado a hacer declaración jurada de bienes en los términos del artículo 3º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Es obvio que no sería argumento suficiente para eximirlo de esta obligación el hecho de que su elección procede en segundo grado, por así decirlo, pues hallándose demostrado que los seis miembros del Consejo de Directores, sus electores, no tienen otro carácter que el de mandatarios, la voluntad que éstos manifiestan en el acto de su elección la adoptarán con el mismo carácter de representantes del Gobierno Nacional”. (*Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República*, Tomo V, 1969-76. 612 y 613).

Aun cuando no lo señala expresamente el dictamen parcialmente transcrito, es evidente que por interpretación *a contrario* no están sujetos a la obligación de hacer declaración de bienes —vale decir, no son sujetos de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito— aquellos otros miembros del Consejo de Directores y del Directorio Ejecutivo del Banco de los Trabajadores que sean elegidos por accionistas distintos del Gobierno Nacional.

En el mismo sentido se había pronunciado la Procuraduría General de la República, en dictamen de fecha 9 de Octubre de 1965:

“Finalmente, por lo que respecta a la obligación de hacer declaración jurada de bienes, de nuevo habrá que distinguir entre los directores (del Banco Central de Venezuela) designados por el Ejecutivo y los designados por otra vía: aquéllos están obligados a presentar la declaración, en tanto que éstos no, por expreso mandato del ordinal 3º del artículo 2 de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de funcionarios o empleados públicos”.

De lo anteriormente expuesto debe concluirse que el ámbito personal de aplicación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de funcionarios o empleados públicos, tal como es tipificado por la propia Ley, es el siguiente:

1º) Los que estén investidos de una función pública, aun transitoria, remunerada o *ad honorem*, o estén vinculados por relación de empleo con una persona pública, territorial o institucional.

2º) Las personas que, sin estar comprendidas en el número anterior, estén encargadas de la administración de inmuebles propiedad de personas públicas.

3º) Los administradores de sociedades civiles o mercantiles cuando su elección o designación dependa de una persona pública.

III. LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION INVESTIGADORA CONTRA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

Tal como se dijo al inicio, la noción de funcionario o empleado público es el eje central del sistema de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito. Todas las instituciones de dicha Ley, sustanciales y adjetivas, tienen un presupuesto común: el carácter de funcionario o empleado público.

Ello aparece inequívocamente de los dispositivos de los artículos 10, 15, 16, 20 LCEI. Conforme al primero de los artículos citados, "La Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito ejercerá las atribuciones que le señala esta Ley...", las cuales son enunciadas en el artículo 15:

"1º) Abrir la investigación correspondiente cuando tuviere conocimiento o le fuere denunciado el hecho de que algún *funcionario público* ha incurrido en los artículos 195, 196, 197, 198, 199 y 205 del Código Penal, o de faltas sancionadas por las leyes fiscales, erogado cantidades que excedan de sus posibilidades económicas o acumulado riqueza en el extranjero.

"2º) Proceder por órgano de autoridad judicial al aseguramiento de los bienes cuya legítima procedencia no haya podido justificar el *funcionario*. En este caso la autoridad judicial acordará la medida solicitada sin sujetarse a los trámites previstos en el Código de Procedimiento Civil.

"3º) Declarar la procedencia o improcedencia de las denuncias que le sean formuladas".

"Cuando del estudio de las declaraciones juradas rendidas por el *funcionario* o del conocimiento de la comisión investigadora o del informe de la Contraloría General de la Nación, o de denuncias formuladas por cualquier persona apareciere que se han cometido hechos a los cuales se contrae esta Ley, se observará el procedimiento indicado en este título (artículo 16), "*Los particulares y funcionarios o empleados públicos están obligados a rendir declaración* de los hechos que conozcan y a presentar a los miembros de la Comisión Investigadora o a sus delegados, libros, comprobantes y documentos relacionados con el hecho que se averigüe. Cuando se trate de la inspección de cartas, telegramas, papeles privados y cualquier otro medio de correspondencia la comisión la hará efectuar por órgano de autoridad judicial" (artículo 18).

La última de las normas transcritas corrobora el que solamente los funcionarios o empleados públicos son los destinatarios de la Ley, al establecer en forma expresa

un deber de colaboración en las investigaciones a quienes no tengan aquel carácter. De este deber de rendir declaraciones y suministrar documentos e informaciones no puede deducirse que el particular tenga el carácter de investigado, ni de sujeto activo de alguno de los delitos citados en el artículo 15 LCEI, ni de la conducta —enriquecimiento ilícito— tipificada en el artículo 25 LCEI.

“Como necesaria consecuencia, no puede la Comisión Investigadora ordenar las medidas cautelares del artículo 15 LCEI, ordinal 2º, respecto de quien carezca de la cualidad indispensable para ser investigado: el carácter de funcionario o empleado público.

La lectura del artículo 20 de la Ley citada corrobora la anterior afirmación:

“Terminada la averiguación, si no resultaren probados los hechos investigados, la Comisión hará declaración expresa de ello; en caso contrario procederá en la siguiente forma: Si apareciese fundado indicio de que el funcionario o empleado ha cometido alguno de los delitos previstos en los artículos 195, 196, 197, 198, 199 y 205 del Código Penal, solicitará del funcionario competente que ejerza el Ministerio Público el enjuiciamiento correspondiente.

“Si de las actuaciones apareciese que el funcionario o empleado ha incurrido en cualesquiera de los hechos previstos en el numeral 7º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, se remitirán las actuaciones al Contralor General de la Nación.

“Si solamente existieren fundados indicios de enriquecimiento ilícito por parte del funcionario o empleado público, se remitirán las actuaciones al Procurador General de la Nación a objeto de que intente las acciones correspondientes”.

Como se observa, todas las normas transcritas tienen como supuesto necesario el carácter de funcionario o empleado público de la persona investigada; por ello, el primer punto que debe la Comisión Investigadora decidir, con carácter previo, es si la persona respecto de la cual se pretenda abrir o sustanciar una averiguación es o no empleado o funcionario público, pronunciamiento del cual deriva la competencia o incompetencia del órgano investigado en el caso concreto. Ciertamente, la Comisión Investigadora, en ejercicio de su autonomía funcional, puede y debe interpretar las normas que atribuyen la cualidad de funcionario o empleado público; pero le está vedado actuar fuera del ámbito de su competencia, y someter a investigación a una persona sin decidir, previa y expresamente, que dicha persona es empleado o funcionario público.

IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, puede señalarse, como conclusión, lo siguiente:

PRIMERO: Los destinatarios de la LCEI son, exclusivamente, los funcionarios o empleados públicos, entendiéndose por tales las personas cuya situación pueda ser subsumida en alguno de los ordinales del artículo 2º LCEI.

SEGUNDO: Las atribuciones de la Comisión Investigadora, y sus decisiones, solamente se extienden a los funcionarios o empleados públicos, entendidos como se indica en el punto primero de estas conclusiones.

TERCERO: Los particulares están obligados a rendir declaraciones y a exhibir o permitir la inspección de correspondencia, libros y documentos; pero de tal obligación no puede sostenerse que estén sujetos a la jurisdicción de la Comisión Investigadora, como personas investigadas.

CUARTO: Corresponde en primer lugar a la Comisión Investigadora, calificar si una persona es funcionario o empleado público o no, y que esta calificación no puede ser omitida, ni considerarse implícita en la decisión de declarar investigado a un particular.

QUINTO: La calificación de una persona como funcionario o empleado público puede ser revisada por el organismo —administrativo o judicial— al que corresponda decidir de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 LCEI; y la omisión de declaratoria al respecto viciaría de nulidad el acto de la Comisión Investigadora.

LOS MECANISMOS DE LA ELECCION PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS POSIBLES REFORMAS

Gustavo Tarre Briceño

*Profesor de Derecho Constitucional
en la Universidad Central de Venezuela
y en la Universidad Católica Andrés Bello*

SUMARIO

- I. HACIA UNA MEJOR PARTICIPACION
- II. LOS LIMITES DE LA EVOLUCION
- III. CONCLUSION

En año de elecciones en los Estados Unidos es bueno comentar el sistema de designación del Presidente, muy poco conocido por el público, así como señalar su evolución histórica y las posibilidades de cambio.

La experiencia de la Confederación sirvió para evidenciar a los 13 estados recién independizados, la necesidad de un poder ejecutivo central. La Convención de Filadelfia admitió, después de muchas discusiones, que la Nueva República tendría un Jefe del Estado: el Presidente de los Estados Unidos.

Uno de los puntos que generó mayor discusión en la Convención Constituyente fue el sistema de escogencia de ese Presidente. Se enfrentaron diferentes tesis que iban de la elección popular a la elección por el Congreso. Como sucedió tantas veces en Filadelfia, el resultado fue un compromiso. Este compromiso tenía dos vertientes: Primero: se descarta la elección popular, estableciéndose una elección en dos grados, pero el mecanismo de selección de los grandes electores se deja a las legislaturas de los Estados. Segundo: se busca mantener el equilibrio entre grandes y pequeños Estados, estableciendo que cada miembro de la Federación tendrá tantos electores como miembros en el Congreso.

Por otra parte, el Presidente y el Vicepresidente requieren para ser elegidos, obtener la mayoría absoluta de los grandes electores. Si esto no sucede la elección del primero queda a cargo de la Cámara de Representantes, pero cada Estado sólo tendrá un voto y la del Vicepresidente correspondería al Senado.

En 1980 la elección se produce según las normas de la misma Constitución, pero el proceso constituye algo muy diferente de lo que habían previsto y querido los constituyentes.

Algunos cambios son consecuencia de enmiendas constitucionales; otros se generan en sentencias de la Corte Suprema; la mayoría por leyes federales o estatales y por la costumbre.

De reforma en reforma se perfila una evolución hacia una mejor y más libre participación de los ciudadanos.

I. HACIA UNA MEJOR PARTICIPACION

Los constituyentes habían dejado de lado uno de los mecanismos esenciales de la democracia moderna: los partidos políticos. Estos aparecen terminando el siglo XVIII y privan a los grandes electores de toda independencia. En efecto, las nuevas formaciones políticas comenzaron a preparar las elecciones y a hacer conocer a las legislaturas de los Estados, que inicialmente elegían a los compromisarios, los nombres de los candidatos presidenciales que respaldaban.

Los electores presidenciales, por su parte, se comprometían a votar por los candidatos del partido de su preferencia y empezaron a ser elegidos en función de ello.

Quedó así establecido el predominio de los partidos políticos y en consecuencia de nada serviría organizar un sistema constitucional democrático si en el seno de los partidos no se garantiza la democracia.

Desde el comienzo del siglo XVIII los partidos norteamericanos hacían la escogencia del candidato presidencial en una reunión de sus miembros del Congreso. Consecuentemente, sólo una ínfima minoría, aun cuando representativa de los electores, participaba en esta selección. Posteriormente estas reuniones se vieron ampliadas y a los miembros del Congreso se agregaron representantes del partido en aquellas circunscripciones electorales donde no se había obtenido representación parlamentaria. Más adelante se realizaron las llamadas convenciones mixtas en las que los delegados de la base del partido compartían el poder de selección de los candidatos con los representantes y senadores.

Ya para 1948 las Convenciones Nacionales parecían satisfacer los deseos de participación de la base de los partidos pero las cadenas de convenciones que conducían a la Convención Nacional se prestaban a todo tipo de maniobras, negociaciones y regateos que hacían poco efectiva la voluntad de la base y se convertían en feroces combates entre maquinarias políticas.

Para evitar estos inconvenientes y como respuesta a la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia estos mecanismos y hacia los "bosses" de las maquinarias políticas, algunos estados empezaron a adoptar un nuevo modo de nominación de los candidatos a casi todas las funciones públicas electivas: las elecciones primarias. Este sistema para escoger el candidato presidencial iniciado por la Legislatura de Wisconsin en 1905 y luego amparado por las leyes de un creciente número de Estados, permite a los electores, con diferentes modalidades, indicar sus preferencias con relación al candidato que el partido debe postular.

No puede decirse que la existencia de primarias impide toda maquinación pero, sin embargo, es evidente que ellas permiten —en los Estados donde se llevan a cabo— una mayor participación popular. De hecho el sistema de las primarias ha permitido candidaturas presidenciales que nunca se hubieran logrado con el mero sistema de convenciones, pues si bien contaban con apoyo popular, despertaban resistencia en las maquinarias de los partidos.

El mejor ejemplo en este sentido lo ofrece la nominación del Senador Mc Govern por el Partido Demócrata en 1972.

Como consecuencia de las primarias presidenciales de 1980 surgió una nueva crítica: el orden cronológico de las mismas puede afectar injustamente algún candidato pues basta que salga desfavorecido en las primeras primarias que se realicen para que su opción, que pudo ser importante en otras regiones, se vea marcadamente debilitada.

Por ello se vuelve a pensar en la realización de una primaria nacional o efectuar todas las primarias el mismo día.

En cuanto a la elección propiamente dicha la Constitución establece que las legislaturas de cada Estado fijarán el mecanismo de designación de los electores presidenciales. Inicialmente los órganos legislativos estatales se reservaron estas designaciones; luego, paulatinamente, este poder fue dado al pueblo en todos los Estados. El primer Presidente elegido por electores designados por el pueblo fue Andrew Jackson.

Es interesante anotar que la intervención popular modifica el equilibrio de los poderes diseñados por los *Founding Fathers*, pues el Presidente ve su autoridad sensiblemente reforzada.

La elección popular de los electores p̄sidentiales plantea, por lo demás, un nuevo problema: ¿Cómo garantiza el respeto a la voluntad popular cuando se puede deducir que los electores, una vez elegidos, pueden votar por quien mejor les parezca? Los Estados pueden legalmente vincular a los electores al candidato del partido que los hizo elegir. En ese sentido se pronunciaron inicialmente las legislaturas de California y Oregon y más recientemente otros Estados. Pero más importante que la obligación legal es la obligación moral: entre 1820 y 1968 se expresaron 15.092 votos presidenciales y sólo nueve fueron contrarios a la voluntad de quienes los eligieron.

También podrá pensarse en un desconocimiento de la voluntad popular por error o fraude y para evitar este riesgo una Ley Federal de 1887 regula el escrutinio y hace de los grandes electores agentes públicos. En caso de controversia en relación a los resultados, toca al Estado la decisión y si a ese nivel no se llega a una solución, la Cámara de Representantes y el Senado, scsionando por separado, tendrán la última palabra.

La Enmienda XII de la Constitución (1804) trata de evitar también una posibilidad de error al ordenar a los grandes electores votar en tarjetas separadas para Presidente y Vicepresidente, de manera tal que la voluntad de cada uno de ellos queda claramente expresada.

Para ser realmente democrático un régimen debe asegurar la mayor participación —cuantitativa y cualitativa— del pueblo.

El derecho al sufragio no era originalmente —y aún no es totalmente— una materia federal. Las constituciones y leyes estatales regulan la formación del cuerpo electoral. Después de la Guerra Civil la Enmienda XV prohíbe toda restricción al sufragio basada en la raza, el color o en un estado de esclavitud anterior. Esta disposición constitucional no brindó a los negros del Sur el derecho al sufragio, pues rápidamente los legisladores estatales sancionaron leyes que si bien restringían el derecho al sufragio a todos los ciudadanos, en la práctica sólo evitaban el voto de los electores de color. Se establecieron condiciones de resistencia; se exigió solvencia de impuesto, incluso de un impuesto electoral —*pool tax*—; examen de conocimientos cívicos. Estos requisitos iban dirigidos a todos los electores pero afectaban a una mayoría de negros. Y como si fuera poco, se establecieron primarias reservadas a los blancos y las llamadas *Grand Father clauses* —cláusulas del abuelo— insertas en las constituciones de siete Estados, entre 1898 y 1908, que reservaban el derecho a inscribirse en el registro electoral a quienes habían votado antes del 1º de enero de 1867, a sus hijos y nietos.

Para el logro de la universalidad del sufragio se tomaron una serie de medidas. La Corte Suprema declaró inconstitucionales las "Grand Father Clauses". El Congreso

sancionó dos leyes, en 1870 y 1871, que buscando la aplicación de la Enmienda XV, sancionaban las privaciones definitivas del derecho al sufragio. Pero la verdadera batalla del voto de los negros comienza en 1962: con la Enmienda XXIV de la Constitución se eliminan las discriminaciones basadas en los conocimientos. Voting Right Acts de 1965 y 1970 permiten la intervención federal para impedir a las autoridades estatales actuar en forma discriminatoria.

Las luchas contra las discriminaciones no se limitaron al aspecto racial. También se libraron batallas contra las restricciones al derecho al sufragio basadas en la riqueza y en la propiedad, que fueron definitivamente abolidas después de la guerra civil. Igualmente con la intención de limitar la influencia del dinero, se ha dictado, sobre todo en fecha reciente, una abundante legislación sobre el financiamiento de las campañas electorales.

Por último, podemos agregar que la Enmienda XXIII de la Constitución de 1961 dio derecho al sufragio presidencial a los habitantes del Distrito de Columbia y que una enmienda más reciente bajó la mayoría electoral a 18 años.

II. LOS LIMITES DE LA EVOLUCION

Hemos visto cómo el sistema que concibieron los constituyentes de Filadelfia se transformó totalmente de reforma en reforma. No por ello se eliminaron todos sus defectos ni se subsanaron muchas de sus carencias.

El sistema electoral actual ha recibido muchas críticas: Permite, en primer lugar, la elección de un Presidente que hubiera obtenido menos votos populares que su rival, lo que ha sucedido dos veces. En segundo lugar, no hay ninguna proporcionalidad entre el número de sufragios populares y el número de electores presidenciales. Esta circunstancia se debe al hecho de que los electores presidenciales son elegidos en cada Estado por mayoría simple: quien gana el Estado se lleva todos los grandes electores (*United Rule*).

El sistema permite también la elección de un Presidente con menos de la mitad de los votos.

Estos inconvenientes han dado origen a proposiciones de Enmienda tendientes a establecer la elección directa del Presidente, pero ninguna de ellas —la más antigua fue propuesta por el representante Mc Manus en 1826— ha podido concretarse en una modificación de la Constitución.

La elección directa del Presidente tiene, por lo demás, adversarios. En 1956 el Senador John Kennedy se opuso a esta reforma señalando que existía en la política norteamericana un equilibrio similar al sistema solar y que no podía tocarse un elemento del sistema sin trastocar los demás. No hay que olvidar que el sistema electoral se basa en un equilibrio entre grandes y pequeños estados.

En lo concerniente a la intervención del Congreso en la Elección cuando ningún candidato alcanza mayoría absoluta de electores presidenciales, se hace más urgente la reforma, ya que en este aspecto no se ve afectado ningún equilibrio constitucional.

Factores políticos también se oponen al cambio, no sólo a lo relativo a la elección directa sino también tratándose de proyectos más tímidos. Así, en 1950, fue propuesto un nuevo mecanismo que consistió en elegir dos electores presidenciales por estado con mayoría simple y los demás electores correspondientes a cada entidad federal serían elegidos en las circunscripciones congresionales. (Proposición del Senador

Mundt y el Representante Coudert, llamada *District Plan* y rechazada por el Congreso).

Otra modalidad presentada el mismo año por el Senador Lodge y el Representante Gosset consistía en eliminar los electores presidenciales pero conservando los Estados tantos votos para elegir al Presidente como electores presidenciales le correspondían. Estos votos se repartían proporcionalmente entre los candidatos. Se trataba de lograr, en palabras de Clynton Rossiter, un compromiso entre la vieja República Federal y la nueva democracia continental. Este proyecto fue rechazado porque se temió que la adjudicación proporcional pudiese afectar el sistema tripartidista.

Los sindicatos y las minorías étnicas suelen oponerse a cualquier reforma que pudiese afectar el poder desmedido de que gozan hoy en día. En efecto la inclinación de una central obrera o de una minoría étnica en favor de un candidato puede ser decisiva en la obtención de la primera mayoría en un estado y consecucionalmente en la obtención de todos los votos de esa entidad.

Las proposiciones de reforma no se limitan a la elección del Presidente, también se refieren a los mecanismos de escogencia de los candidatos presidenciales. El Senador Gaylord Nelson decía en 1968: "Está claro que la mayoría del público americano, independientemente de los partidos, está asqueada por las Convenciones". Esto es particularmente cierto desde 1952 cuando las convenciones empezaron a ser televisadas; se agravó en 1968 con la Convención Demócrata de Chicago y ha perdido vigencia con el incremento del número de estados que practican elecciones primarias.

Los adversarios de las convenciones consideran que éstas no traducen realmente la voluntad del país y que son un lugar de regateos y negociaciones, ajeno a lo moral. Los defensores de este mecanismo afirman que las convenciones logran un difícil equilibrio entre las aspiraciones más o menos difusas de los electores y el sólido pragmatismo de los profesionales del partido que son delegados a ellas.

Quienes más se oponen a toda reforma del mecanismo de las convenciones son los caciques partidistas, quienes ya han visto menguar su poder con las elecciones primarias y que saben que una primaria presidencial nacional podría hacerlos desaparecer del panorama político.

Hay algunos cambios, sin embargo, que podrían hacerse:

1. Reducir el número de delegados para quitarle el carácter de feria que tienen actualmente las convenciones.
2. Encargar de la elaboración de la plataforma del partido a un organismo distinto a la convención, más técnico y menos publicitario.

III. CONCLUSION

La democracia es un concepto esencialmente dinámico. La evolución democrática, si se mantiene, nunca termina. Reformando, poco a poco, el régimen de la elección presidencial, los americanos han empezado una labor que debe completarse y debe tomarse en cuenta también que la democracia no es sólo el derecho de elegir el Presidente.

BIBLIOGRAFIA

- BROWNLOW (Louis). *The President and the Presidency*. Chicago, 1949.
- BURNS (James Mc. Gregor), PELTASON (J. W.) and CRONIN (Thomas). *Government by the People*. Englewood Cliffs, 1975.
- CORNWIN (Edward S.). *The Constitution and what it means today*. Princeton, 1975.
- CUNLIFFE (Marcus). *American Presidents and the Presidency*. London, 1972.
- CORNWELL (Elmer). *The American Presidency: Vital Center*. Chicago, 1966.
- DAVIS (JAMES W.). *Presidential Primaries Road to the White House*. New York, 1967.
- DAVIS (Paul T.), GOODMAN (Ralph) and BAIN (Richard C.). *The Politics of National Party Convention*. New York, 1964.
- HAMILTON, JAY and MADISON. *The Federalist Papers*.
- JENNINGS (Kent) and ZEIGLER (Harmon) Ed. *The Electoral Process*. Prentice Hall, 1966.
- MASNATA (Francois et Claire). *Pouvoir, Société et Politique aux Etats-Unis*. Paris, 1970.
- RANNEY (A.) and KENDALL (W.). *Democracy and the American Party System*. New York, 1956.
- RONDON NUCETE (Jesús). *Las Elecciones Primarias Presidenciales*. Mérida, 1976.
- ROSITER (Clinton L.). *Parties and Politics in America*. New York, 1967 and 1787. *The Grand Convention*. New York, 1966.
- ROSEBOOM (Eugene). *A History of Presidential Elections*. New York, 1964.
- SCHLESINGER (Arthur) and ISRAEL (Fred). *History of American Presidential Elections*. New York, 1971.
- STARR (J.). *The Legal Status of American Political Parties*. In American Political Science Review, 1940.
- TUNC (André et Suzanne). *Le Systeme Constitutionnel des Etats-Unis d'Amerique*. Paris, 1970.
- WILDAVSKY (A. B.) and POLSBY (N.). *L'Electeur et le Président*. Paris, 1968.

LA PLANIFICACION URBANA LOCAL Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS JURIDICOS ACTUALES EN VENEZUELA

Luis Torrealba Narváez

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Tres (3) de los aspectos o problemas más importantes y polémicos que, desde el ángulo o enfoque jurídico, se presentan en materia de planificación urbana local y que deben ser resueltos especialmente a la luz de las novísimas disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son:

1. Sobre competencia y procedimientos administrativos en la elaboración y aprobación de dichos *Planes*, materia cuyo estudio requiere aclarar las tres diferentes etapas que han existido en Venezuela, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente en diferentes fechas.
2. Sobre la competencia, limitaciones generales y procedimientos administrativos en materia de *Cambios de Zonificación* o sea de Rezonificaciones, inclusive respecto a conveniencia de establecer o señalar las posibles "*políticas municipales*" con base en las cuales, excepcionalmente por interés público, se pueda rezonificar.
3. La violación del Ordinal 3º del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (norma que persigue la coordinación de las competencias urbanísticas concurrentes de carácter nacional y municipal), por el *Decreto Nº 668* sobre "Normas para el Control y Desarrollo de Urbanizaciones" y problemas que involucra la aplicación de éste, tanto para el MINDUR como para las Municipalidades.

De no comprenderse la triple problemática antes referida y no buscársele soluciones, con base en la aplicación del ordenamiento jurídico vigente, que permita la coordinación y colaboración o participación que requiere la urbanística en todo el territorio nacional, continuará dominando una situación anárquica en esa materia, que cualitativa y cuantitativamente pudiera afirmarse, sin lugar a dudas, constituye aproximadamente, en mi criterio, *las tres cuartas partes de la materia municipal*; y es la que más incide en el confort y bienestar material y espiritual de las distintas comunidades municipales; de manera que resultaría muy difícil o imposible señalar otra competencia más importante para cualquier administrador municipal que la establecida en el Ordinal 7º del Artículo 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el sentido que a él corresponde: "*Cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico*", en el entendido de que la elaboración de dichos *planes es responsabilidad de cada Concejo Municipal y del Ejecutivo Nacional* por medio del MINDUR, según el Ordinal 3º del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en el entendido igualmente de que si bien la materia de *ejecución* correcta de los planes urbanísticos corresponde directamente a los respectivos Ingenieros Municipi-

pales, no es menos cierto que el Administrador Municipal es el superior jerárquico inmediato del correspondiente Ingeniero Municipal y por ello se encuentra obligado a supervisar su actuación para cuidar de que realmente se ejecuten los planes y se otorguen los permisos de construcción de urbanizaciones y edificaciones, con base en las aprobaciones previstas en los planes de desarrollo urbano y las que ordene cada Concejo Municipal y los organismos técnicos de planificación urbana, según los casos. *Enfatizamos* respecto a la antes comentada competencia del Administrador Municipal, ya que hemos observado que las más de las veces ha sido olvidada y soslayada y hasta se piensa que el Ingeniero Municipal sólo tiene como superior jerárquico al Concejo Municipal, organismo que, por su propia naturaleza y sus múltiples y elevadas funciones, no le resulta fácil supervisar las funciones eminentemente técnicas del Ingeniero Municipal.

Nos parece conveniente hacer la antecedente aclaratoria y exponer los referidos tres (3) aspectos polémicos con el ánimo de llevar la información general especialmente dirigida a los Concejos Municipales, a los Administradores Municipales, al MINDUR y a los administrados.

1. LAS TRES (3) DIFERENTES ETAPAS QUE HAN EXISTIDO EN VENEZUELA EN MATERIA DE ELABORACION Y APROBACION DE PLANES URBANOS DE ACUERDO AL ORDENAMIENTO JURIDICO VIGENTE EN DIFERENTES FECHAS.

En nuestro criterio la compleja situación planteada respecto a la competencia para producir los planes urbanos legalmente aplicables para definir los usos urbanos de la tierra en todo el país en las diferentes Municipalidades, podemos aclararla y sintetizarla y sistematizarla un poco con base en los siguientes lineamientos:

PRIMERO: Resultaría absurdo aceptar que la asignación o definición de tales usos de la tierra mediante planes de desarrollo urbano, sean éstos Rectores o sean de simple Zonificación, corresponda o competa *a la vez*, en el mismo tiempo, al ámbito Nacional y al ámbito Municipal, mediante los respectivos organismos nacionales —primero MOP y actualmente MINDUR— y mediante los organismos municipales tales como Concejos Municipales e Ingenierías Municipales, previos dictámenes emanados de Oficinas o Comisiones de Planificación Urbana Municipales o Nacionales o sin dichos dictámenes. De aceptarse ese criterio pudieran encontrarse o producirse planes diferentes o hasta contradictorios para las mismas áreas urbanas.

SEGUNDO: Resulta evidente, aunque dentro de notorias confusiones, que pueden determinarse *tres etapas* en las que la competencia para producir los planes de desarrollo urbano y zonificaciones parciales ha correspondido en diferentes tiempos o fechas a diferentes niveles de la Administración así:

- 1ª Etapa: Exclusiva competencia municipal (hasta 28 de diciembre de 1976).
- 2ª Etapa: Exclusiva competencia nacional (desde 28 de diciembre de 1976 hasta 18-8-78).
- 3ª Etapa: Competencia municipal y nacional para producir los planes de desarrollo urbano (desde el 18-8-78):

1ª ETAPA: Desde tiempo inmemorial hasta la vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente (16 de junio de 1976) que sólo señaló bases para establecer nueva compe-

tencia, y más *específicamente* hasta la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28 de diciembre de 1976) que inicia la 2ª ETAPA, se había venido considerando competencia "municipal" la facultad de otorgar permisos de construcción y posteriormente, comenzando por la primera Ordenanza llamada Resolución de Zonificación del Distrito Federal en 1958, de sancionar *planes de desarrollo urbano* (Rectores o de Zonificación) como materia propia de la vida local y consecuentemente las zonificaciones individuales, con o sin base en dichos planes (quien puede lo más puede lo menos). Inclusive en sentencias del Supremo Tribunal cuando éste ha decidido sobre demandas respecto a Zonificación, como por ejemplo la demanda de nulidad parcial de la Ordenanza sobre Rezonificación de El Paraíso, se reconoce ampliamente la competencia municipal. En la *actualidad*, desde que se puso en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que inicia la 3ª ETAPA, el 18 de agosto de 1978, según el Ordinal 3º del Artículo 7º, *las zonificaciones* de los terrenos en todas las 191 *Municipalidades*, inclusive la Municipalidad del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda (a las cuales asesora OMPU y CMU), se rigen así:

1. Deben aplicarse los Planes de Desarrollo Urbano Local que se pongan en vigencia según el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, habida consideración de que no se hace ninguna distinción en dicha Ley respecto a los distintos *tipos de planes de desarrollo local* (los planes llamados *Rectores, Reguladores, Generales o Maestros* de una parte, y de la otra, los *Planes de Zonificación* y hasta los de carácter mixto), y debe entenderse, dentro de una interpretación lógica, de acuerdo al principio de hermenéutica jurídica de que donde no distingue el Legislador no debe distinguir el intérprete, que se ha querido referir a *todos* los Planes de Desarrollo Urbano Local, lo cual incluye los Rectores y los de Zonificación. De manera que cualquiera de esos referidos Planes de Desarrollo Local, que son —en su iniciativa— de la competencia municipal, es decir, de los respectivos Concejos Municipales mediante *Ordenanzas* debidamente sancionadas y promulgadas, pero *además* que son también de competencia nacional porque deben ser *aprobados** por la *autoridad nacional* competente para establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos de conformidad al Ordinal 14 del Artículo 136 de la Constitución Nacional, con base en las cuales deben también elaborarse dichos planes por los Concejos Municipales, con o sin el asesoramiento previo que éstos a bien tengan y en especial del que les pueda suministrar el MINDUR. Se trata dicha *autoridad*, en nuestro criterio, del Ejecutivo Nacional y en tal caso, salvo que el propio Presidente actúe directamente mediante el respectivo Decreto sobre la aprobación requerida, el cual debe publicarse en la Gaceta Oficial, compete entonces al Ministro del Desarrollo Urbano, mediante la respectiva Resolución que también debe publicarse en la Gaceta Oficial para que tal publicidad surta efecto *erga omnes*. A ningún otro funcionario del Ejecutivo Nacional competen, en nuestro criterio, tales aprobaciones de esos planes, que a su vez deben aprobarse primero previamente, mediante la forma de Ordenanza o sea de Ley Local, ya que se trata de actos generales y de carácter normativo, aunque también tienen efectos individuales. Estimamos que el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es inconstitucional, porque viola el espíritu, la intención del Artículo 29 de la Constitución Nacional en la parte que establece que

* La referida *aprobación* del Ejecutivo Nacional (MINDUR) resulta lógico que sea dada luego de la *sanción* de la Ordenanza contentiva del respectivo plan y luego dicha Ordenanza y la aprobación del Ejecutivo Nacional se publicará en la Gaceta Municipal para que se inicie la vigencia.

“Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las Leyes”, norma básica de la garantía de la autonomía municipal ya que dicho Ordinal 3º conlleva a la situación de que para que una Ordenanza Municipal sobre Plan Rector o Plan de Zonificación, o sea, todos los Planes de Desarrollo Urbano Local, tenga validez, o sea, entre en vigencia, se exige la aprobación de la Autoridad Nacional; sin embargo, hasta tanto dicha inconstitucionalidad no sea declarada por la Corte Suprema de Justicia, la norma en referencia debe ser aplicada por su presunción de validez y por cuanto resultaría difícil o discutible *desaplicarla* (lo cual sólo puede hacerlo el Juez competente) ya que, al menos directamente, no aparece contradiciendo la referida norma constitucional. En ausencia de dichos planes según el referido Ordinal 3º deben aplicarse los planes aprobados por los respectivos Concejos Municipales salvo que hubiesen sido derogados por los que hubiese podido aprobar MINDUR en la 2ª etapa.

Advierto por último, que no obstante ser los referidos planes que se pongan en vigencia según el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, los que deben aplicarse antes que cualquier otro, ya que derogarían a los planes que lo contradijeran, hasta el presente *no existe en todo el país ninguno de ellos*. Se trata de una materia a la que deben abocarse, prioritariamente y coordinadamente, los órganos competentes del MINDUR y los Concejos Municipales de todo el país.

2. En ausencia de los Planes señalados en el punto 1, son aplicables los *Planes de Desarrollo Urbano Local* que hubiesen sido no sólo elaborados o proyectados por MINDUR sino *aprobados* por éste, mediante la forma de *Resolución publicada en la Gaceta Oficial*. Me permito recordar la comparación, tal vez un tanto burda pero elocuente, de que un proyecto de plan de desarrollo urbano local —aunque exista la creencia o convicción de que se trate de un trabajo o plan muy bien elaborado, terminado, definitivo— representa en cuanto a ese mismo plan debidamente aprobado por la autoridad competente y publicado en el órgano oficial, lo que un *feto* respecto a la *persona nacida, viva* (originada de ese feto). En el régimen nuestro de Estado de Derecho *no pueden confundirse los instrumentos técnicos con las aprobaciones de esos instrumentos*. Tenemos entendido de que no existe o casi no existe ninguno de esos planes debidamente aprobados y aplicados. Así como las leyes debidamente sancionadas y con su ejecútese no surten efecto sino desde su publicación en el órgano oficial, asimismo los actos administrativos generales, como los planes de desarrollo urbano local elaborados por MINDUR requieren de tal aprobación y publicación. De todas maneras, aún sin esas aprobaciones y publicaciones de planes en el caso de que existan o no existan los referidos instrumentos técnicos (los proyectos de planes, aunque no se les llame proyectos sino planes elaborados por el MOP o MINDUR y aparezcan en folletos y con planos bien elaborados y muy bien confeccionados tipográficamente en publicaciones con pic de imprenta), en tales casos, insistimos, la autoridad urbanística competente fue hasta el 18-8-78 el MINDUR, según la Ley Orgánica de la Administración Central vigente desde el 28 de diciembre de 1976 (ver ordinal 11 del artículo 37) en concordancia con la Ley Orgánica del Ambiente vigente desde el 16 de junio de 1976, el “Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio”, vigente desde el 17 de noviembre de 1977 (ver especialmente el artículo 3 del Reglamento o Decreto Reglamentario Nº 2.571 sobre el MINDUR, vigente desde el 7 de marzo de 1978 (ver especialmente el artículo 7º que desarrolla la competencia de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbano), y en especial el ordinal 1º de dicho

artículo 7º, la Resolución sobre Reglamento Interno del MINDUR vigente desde el 12 de abril de 1977 (ver especialmente el ordinal 2º del artículo 17 y el ordinal 1º y 4º del artículo 18), y, por último, el Decreto Reglamentario N° 2.614 o Reglamento vigente desde el 21 de marzo de 1978, mediante el cual se creó la *Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico* y sus organismos de apoyo que son las *Oficinas Nacionales* (ver especialmente los artículos 10 y 11), y que tuvo vigencia hasta la publicación del Decreto N° 668, en la Gaceta Oficial N° 32.018 del 3-7-80 en la que se publicó erradamente como el 688, habiéndose hecho la rectificación en la Gaceta Oficial N° 32.019 del 4-7-80.

Precisamente dicho artículo 11 del referido Decreto Reglamentario N° 2.614 estableció que la *Certificación Urbanística Nacional* se otorgaría dentro de las áreas denominadas como urbanas, según el orden prioritario siguiente: 1º) En los *Planes Rectores de Desarrollo Urbano Local*. 2º) *Los Esquemas Preliminares de Ordenamiento Urbano*. 3º) Las *áreas de expansión urbana* que hayan sido determinadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano, según las normas del *Instructivo N° 22* del 30 de diciembre de 1975 y el *Decreto N° 2.445* del 15 de noviembre de 1977.

Durante la vigencia (entre 28-12-76 y 18-8-78) de los aludidos instrumentos jurídicos en lo que respecta a la validez de los Planes de Desarrollo Urbano Local, cabe observar lo siguiente:

1. Que se confirió competencia a los señalados órganos del MINDUR para producir Planes de Desarrollo Urbano Local, primero a la Dirección de Planeamiento Urbano y luego, desde el 7 de marzo de 1978, a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico.

2. Que se confirió también competencia a los señalados organismos del MINDUR para definir el uso de las tierras urbanas y las directrices para su desarrollo (en coordinación con las autoridades locales y los organismos competentes). Primero esa competencia la tuvo la Dirección de Planeamiento Urbano, desde el 12 de abril de 1977 hasta el 7 de marzo de 1978, fecha de entrada en vigencia, respectivamente, de la Resolución sobre el Reglamento Interno del MINDUR y del Decreto sobre Reglamento Orgánico del Ministerio del Desarrollo Urbano y luego desde el referido 7 de marzo de 1978 la señalada competencia pasó a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico. Esa facultad, omnímoda, que se presta para que se puedan otorgar zonificaciones aisladas y sin la existencia de planes de desarrollo urbano, bien como simples instrumentos técnicos o proyectos o como tales instrumentos debidamente aprobados y publicados, se pone aún más en evidencia en el ordinal 4º del artículo 18 del derogado Reglamento Interno del 12 de abril de 1977 y en los ordinales 4º y 8º del artículo 7º del Reglamento Orgánico del MINDUR. El citado ordinal 4º del artículo 18 de la Resolución sobre Reglamento Interno del MINDUR pautaba (ya está derogado): Corresponde a la Dirección de Planeamiento Urbano... 4º "Autorizar, coordinar, controlar y vigilar las actividades que ejerzan los particulares y comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal en esta materia". Estimamos que la misma se refiere a la competencia para otorgar los permisos de construcción, que es de carácter municipal, por esa materia "propios de la vida local", tradicionalmente y por su naturaleza.

Los citados ordinales 4º y 8º del artículo 7º del Reglamento del MINDUR establecen:

Artículo 7º: Corresponde a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico...

Ordinal 4º: Definir los términos de referencia que deben regir para los proyectos de urbanización, de renovación urbana, de nuevos desarrollos, conjuntos residenciales, recreacionales, industriales y de cualquier otra índole.

Ordinal 8º: Autorizar, coordinar, controlar y vigilar las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad municipal de esta materia”.

Esta etapa señalada, que arranca desde la vigencia de las Leyes Orgánicas del Ambiente y concretamente de la Administración Central, pero que se implementan con los citados reglamentos sobre la materia de “elaboración de Planes de desarrollo urbano local” y “autorización para otorgar usos de la tierra urbana”, todo lo cual abarca un período que va desde el 16-6-76: Ley Orgánica del Ambiente, que continúa el 28 de diciembre de 1976: Ley Orgánica de la Administración Central, el 12 de abril de 1977: Resolución MINDUR, el 17-11-77: Reglamento Nº 3 Ley Orgánica del Ambiente y el 7-3-78: Reglamento MINDUR hasta el 18-8-78: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Se trata de un período entre el 16-6-76 pero que comienza a concretarse, en realidad, el 28-12-76 y más aún con la Resolución del 12-7-77 y el Reglamento que derogó dicha Resolución el 17-11-77 y concluyó el 18-8-78 al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, período durante el cual la competencia para producir *Planes de Desarrollo Urbano Local y el otorgamiento de usos de la tierra* correspondió a órganos del MINDUR.

Desde luego que todos los planes que se hubiesen producido, técnica y jurídicamente, mediante aprobación del órgano competente (*según parece nada se aprobó*) y las zonificaciones particulares otorgadas por oficio tienen plena validez. Las zonificaciones particulares se podían otorgar tanto en casos en los que no existieran, aprobados o no, dichos planes, aunque lo ideal técnica y jurídicamente hubiese sido que se hubiesen fundamentado en planes aprobados.

3. La *etapa anterior* a la de la competencia del MINDUR para elaborar y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano Local y para el otorgamiento de usos de la tierra, es decir, de otorgamiento de zonificaciones (previa existencia de planes en calidad de simples proyectos o en calidad de actos debidamente aprobados y publicados o aun sin la existencia de esos planes), que duró legalmente hasta que se estableció la etapa de la competencia del MINDUR, ha sido la de *mayor tiempo de duración*, pues se remonta hacia atrás, desde tiempo inmemorial, desde la existencia de las Ingenierías Municipales que daban pura y simplemente permisos de construcción, y éstos contenían directamente la respectiva zonificación (usos, densidad de construcción, densidad de población, retiros, etc.) según lo establecido originalmente por el Código Civil (ver artículo 700 del Código Civil de 1942, idéntico al del Código de 1922, que pauta: “Nadie puede edificar cerca de las plazas, fuentes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones contenidas en las Ordenanzas y Reglamentos Especiales de la materia”, lo cual equivale a exigir tales condiciones en las *áreas urbanas*, pobladas; luego vino otra forma, dentro de la competencia exclusiva municipal, según la cual (y ella se comienza con las Ordenanzas de Zonificación del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda en 1958, que tienen sus antecedentes en los estudios técnicos de la Comisión Nacional de Urbanismo creada en 1946 y en los estudios realizados en la Gobernación del Distrito Federal cuando entre 1938 y 1940 se elaboró el primer proyecto de Plan Regulador de Caracas) los permisos de construcción deben ajustarse a las zonificaciones previamente establecidas en dichas Ordenanzas de Zonificaciones o previas

las regulaciones emanadas de organismos técnicos como dicha Comisión Nacional de Urbanismo, a veces con la aprobación previa del Concejo Municipal o aun sin ella, según el sistema adoptado. Agréguese a lo expuesto que en las Constituciones Nacionales, especialmente en las últimas, tales como la de 1936, por señalar la primera Constitución que fundamentó el nuevo Estado democrático de derecho después de la dictadura gomecista y las siguientes de 1945, 1947, 1953 y la vigente de 1961 señalan, entre los servicios y materias de competencia municipal, “la arquitectura civil”, “la ornamentación municipal” y demás “propios de la vida municipal”. Incluso en la Constitución vigente se establece expresamente que “es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias *propias de la vida local*, tales como *urbanismo*...”

Desde luego que no se nos escapa —tal como lo expusimos en 1970 en nuestro libro *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*—, especialmente en su Capítulo VI sobre Principios y Normas de una Ley Orgánica de Urbanismo y Ordenación Territorial Urbanística para Venezuela, pág. 279 a 308, que “el urbanismo” es una materia de *competencia concurrente*, según el artículo 30 y el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional y que tal carácter se estableció por primera vez en la Constitución de 1947, pero la materia de Planes de Zonificación y de los Planes Rectores y de las asignaciones de usos de la tierra o zonificaciones particulares, o sea de los permisos de construcción que antiguamente establecían la zonificación, de los planes de desarrollo urbano local y de tales asignaciones particulares de zonificación en su primera etapa y la más larga o verdaderamente extensa de varios lustros, fue de *competencia exclusiva municipal*, pasándose luego con base a dicho ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional, con excepción de los permisos de construcción reservados a órganos del Poder Municipal, a la *competencia exclusiva nacional* con la Ley Orgánica de la Administración Central del 28-12-76 y sucesivos instrumentos implementadores de dicha Ley y de la Ley Orgánica del Ambiente, tales como decretos reglamentarios del Ejecutivo Nacional y resoluciones especialmente del MINDUR. Esa segunda etapa sólo tuvo una duración hasta el 18-12-78, o sea de un año, siete meses y veinte días.

A pesar de que la duración exclusiva de la competencia municipal para el otorgamiento general y particular de zonificaciones fue de relativa larga duración en comparación a la competencia exclusiva nacional, que no alcanzó sino 19 meses y 20 días, en el Ministerio de Obras Públicas, durante muchos años, empezando con la Comisión Nacional de Urbanismo, organismo bajo su dependencia y que tuvo una valiosa actuación técnica, asesora desde 1946 hasta 1957, año en la que fue disuelta; y posteriormente en el lapso 1960-1977, y aún más durante los últimos años de ese lapso, hasta la creación del MINDUR, sostuvo una asesoría de carácter nacional al elaborar *Proyectos de Ordenanzas de Zonificación* y *Proyectos de Ordenanzas sobre Planes Generales de Desarrollo Urbano* (también llamados Planes Maestros, Rectores o Reguladores), correspondientes a numerosos distritos o ciudades; y también fueron elaborados proyectos de ordenanzas con características mixtas de planes maestros, rectores y de zonificación. Algunos de esos proyectos de ordenanzas con planes fueron aprobados, idénticos o con algunas reformas, por los Concejos Municipales y otros proyectos de ordenanzas no fueron aprobados por éstos, por causas muy diversas que no es del caso analizar en este momento. De lo antes expuesto se evidencia que el MOP reconoció reiteradamente la competencia municipal respecto a los Planes de

Desarrollo Urbano Local (Planes Generales o Rectores, Planes de Zonificación o Planes Mixtos) y la consecuencia derivada de que también podían, especialmente los Concejos Municipales o los organismos municipales competentes en los que se delegara esa competencia, como ocurrió con algunas Ingenierías Municipales, otorgar las zonificaciones individualmente, ya que es un principio por demás conocido de que "quien puede lo más, puede lo menos". Fue tal la influencia del MOP en los Concejos Municipales que en algunas Ordenanzas de Zonificación y hasta en Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones llegó a establecerse que las zonificaciones las establecía el organismo competente del MOP (la Dirección Nacional de Urbanismo o la Dirección Nacional de Planeamiento Urbano o la Dirección de Desarrollo Urbanístico, según la época). Concretamente en las Ordenanzas de Zonificación del Distrito Sucre, desde la Ordenanza de 1958, la de 1961, la de 1966 y la de 1971 (con excepción de la vigente desde el 16-12-78), se estableció que para otorgar las zonificaciones de las mismas áreas y para los cambios de zonificación se necesitaba la opinión o dictamen previo de la Dirección Nacional de Urbanismo.

Esa función *asesora* que tuvo el MOP, en parte la continuó *indebidamente*, posteriormente, desde su creación en 1977, el MINDUR, primero por intermedio de la Dirección de Planeamiento y luego por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico. Digo que la continuó indebidamente, porque cuando se creó el MINDUR ya tenía, por la Ley Orgánica de la Administración Central, la facultad de definir los usos del suelo, según el ordinal 11 del artículo 37 *ejusdem*, lo cual podía hacerlo mediante los planes de desarrollo urbano que debía elaborar y aprobar y publicar, donde no existían tales planes de carácter municipal o aun existiendo tales planes municipales estableciendo, mediante su aprobación y publicación en el órgano oficial, nuevos planes; y aun en el caso de que no existieran planes mediante el otorgamiento particular de zonificación, lo cual no podía hacerlo legalmente en aquellos casos donde existieran zonificaciones aprobadas mediante Ordenanzas, ya que la única forma de derogar una Ordenanza total o parcialmente es con otra Ordenanza, o en su defecto cuando se cambia la competencia de la autoridad municipal a la autoridad nacional, es mediante otro instrumento de carácter general como sería un Decreto Reglamentario emanado del Ejecutivo Nacional o en su defecto una *Resolución* del Ministro o cuando menos de la autoridad que actúe por delegación. Las leyes no pueden ser derogadas sino por otras leyes, de manera que las Ordenanzas, que son leyes materiales por tener contenido normativo o general, sólo pueden ser derogadas por otros actos normativos o generales, como serían, insistimos, los Reglamentos o Resoluciones debidamente aprobados y publicados.

Por último, *vale la pena preguntarse*: ¿Si en la última Ley Orgánica que ha regulado la materia de planes de desarrollo urbano local, según el ordinal 3º del artículo 7 citado y sobre cambios de zonificación según el señalado artículo 168 en concordancia con el señalado ordinal 3º, la competencia es *concurrente municipal y nacional* para la elaboración de dichos planes y para las rezonificaciones o cambios de zonificación, pueden considerarse aún vigentes las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central y de los Decretos Reglamentarios inmediatamente posteriores sobre competencias del MINDUR y su Dirección de Desarrollo Urbano respecto a "la definición del uso de la tierra urbana" y las "autorizaciones sobre el uso de la tierra urbana", según el ordinal 11 del artículo 137 de la antes citada Ley, como atribuciones para elaborar y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano Local y dar usos o zonificaciones aisladas o sus cambios, materia esa que con mayores

detalles aparece regulada en el Reglamento Orgánico del MINDUR publicado el 7-3-78, especialmente en su artículo 18? En nuestro criterio tales atribuciones quedaron *tácitamente derogadas* como actividad exclusiva, lo cual no significa que no le corresponde al MINDUR, sino todo lo contrario, la actividad técnica importantísima que debe intensificarse cada vez más de producir proyectos de Ordenanzas sobre los citados planes, sean estos Rectores o sean de Zonificación, e igualmente proyectos de zonificaciones individuales, así como también señalar los procedimientos técnicos y normas generales a que se contrae el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional, traducidos en Reglamentos, a fin de orientar y limitar a los Concejos Municipales para que éstos puedan elaborar y/o aprobar los planes y cualesquiera zonificaciones, los que requieren además para su validez ser aprobados por el MINDUR.

Si los Concejos Municipales, unilateralmente, siguieran elaborando y aprobando Ordenanzas sobre Planes de Desarrollo Urbano Local, bien planes generales o rectores o bien planes de zonificación o bien planes mixtos, así como otorgando zonificaciones en forma aislada, sin las aprobaciones del MINDUR, como podía hacerse legalmente antes de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28-12-76); y si el MINDUR, unilateralmente, elaborara y aprobase —y los publicara o no— dichos planes, inclusive otorgando zonificaciones aisladas, sean éstas o no producto de estudios de conjunto, como pudo haberlo hecho entre la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28-12-76) y la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (18-8-78), nos vamos a encontrar con el *triste espectáculo de un urbanismo anárquico e ilegal. Deben distinguirse las funciones que tuvo el Ministerio de Obras Públicas y luego el MINDUR, en diferentes épocas, para asesorar* elaborando proyectos de planes y aun de zonificaciones aisladas, para ser aprobadas por los Concejos Municipales; para *producir indirectamente* dichos planes y zonificaciones aisladas en aquellos casos en los que en las propias Ordenanzas se hubiere “delegado” o reconocido atribuciones al respecto, o para haber *producido directamente* dichos planes y zonificaciones cuando tuvo facultades legales para ello y en tal caso cabe diferenciar los proyectos de los trabajos técnicos elaborados *sin aprobar y sin publicar* de los *aprobados y publicados o cuando menos notificados* a los interesados y por último, las actuales atribuciones de MINDUR sobre las aprobaciones a dichos planes y aun zonificaciones, según las interpretaciones de los artículos 168 y ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Conclusiones sobre competencia actual del MINDUR en materia de Planificación Urbana

¿Cuál es, entonces, la competencia actual del MINDUR en materia de planificación urbana local? ¿En cuál campo debe ejercer sus atribuciones MINDUR? Corresponde al MINDUR, además de la delicada labor de proyectar y producir poniéndolas en vigencia por la vía de Decreto Reglamentario, los procedimientos técnicos nacionales del urbanismo, tales como los *índices* sobre densidades de población, de construcción y de servicios compete al MINDUR promulgar planes de desarrollo urbanístico de aplicación general *nacional y regional*. Corresponde al MINDUR hacer el mayor número posible de *proyectos* de planes, de oficio o a requerimiento de los respectivos Concejos Municipales, lo cual significa una enorme responsabilidad técnica, pero tales proyectos tienen que ser revisados y aprobados por los respectivos Concejos, inclusive con posibilidad de recibir algunos ajustes de éstos o bien rechazos o aceptaciones to-

tales, ya que a los Concejos corresponde sancionar las Ordenanzas que contengan dichos planes, pero para que éstas realmente tengan validez requieren de las aprobaciones previas del MINDUR, según la ley; de manera que si nos existe acuerdo o coordinación entre Concejos y MINDUR no podrán producirse con fuerza de leyes locales, vigentes, dichos planes.

Lo que ha querido el legislador, con muy buen sentido, es que los requerimientos de los servicios urbanísticos nacionales, así como las obras nacionales, al igual que los requerimientos técnicos sobre índices urbanísticos y las políticas de desarrollo nacional, desconcentración industrial, etc., se cumplan dentro de una *planificación integral, con sentido participativo*; y así mismo cabe razonar respecto a las asignaciones de usos o zonificaciones aisladas nuevas, verdaderamente nuevas, que pueden considerarse como simples esquemas preliminares de ordenamiento urbano y sobre las cuales cabe la crítica o la censura de que no tendrían razón de existir si se cumpliera con tener planes, ya que la concepción integral que los estudios sectoriales para su elaboración implican, así lo aconseja en contra de la viciosa práctica administrativa de elaborar *zonificaciones aisladas*, además de tener como *zonificaciones generales* documentos y/o planos que si bien han podido ser producto de estudios técnicos, no han recibido las aprobaciones de las autoridades competentes ni las publicaciones en Gaceta Oficial, lo cual coloca en situación antijurídica y secreta tales documentos, que carecen de validez en principio, aunque gracias a la aceptación de los interesados cuando le son notificados y no son impugnados y por tratarse de actos administrativos, al gozar de la presunción de validez, adquieren un valor fáctico, que sirven de bases para otros actos, como son los permisos de construcción y la ejecución de los mismos.

Reiteramos pues, con firme convencimiento jurídico, que legalmente el MINDUR no puede por sí solo —sin la intervención municipal— elaborar y aprobar, actualmente y desde el 18-8-78, los planes de desarrollo urbano local y menos aún dar zonificaciones aisladas, ni siquiera con base a estudios y planes de conjunto que no hayan sido debidamente aprobados antes de esa fecha mediante Resolución Ministerial publicada en Gaceta Oficial. Una cosa es que MINDUR haya tenido competencia, por sí solo, para producir dichos planes y otorgar zonificaciones y otra cosa es que realmente dichos planes existan como instrumentos vigentes, es decir, debidamente aprobados y publicados. De allí que los estudios del MINDUR y del viejo MOP que se encuentran en situación de simples instrumentos técnicos, muchos de ellos valiosos, pero no jurídicos, lo que cabe ahora es aprovecharlos, reestudiarlos, ampliarlos y someterlos, de acuerdo con los Concejos Municipales, al procedimiento de aprobación según el ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Mientras no se elaboren y aprueben todos o la mayor parte de los planes de desarrollo urbano local, con suficiente calidad técnica y en el menor tiempo requerido, mientras no se modernicen o adecuen los pocos planes existentes, mientras no se zonifique racionalmente la tierra urbana, mientras no se concierte y aplique una acción coordinada entre los Concejos y el MINDUR, con los aportes de los demás ministerios y organismos ligados al urbanismo, continuará la anarquía urbanística en materia de *planificación urbana*, además de la también existente en la ejecución y control de esa planificación en las construcciones.

Debe entenderse que con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en ausencia de una Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, se inicia una *nueva o tercera etapa*

en la planificación urbana en Venezuela, diferente a la *larga primera etapa* —inconveniente, ilógica, atrasada y sin coordinación en la que la materia de planificación urbana fue de competencia exclusiva municipal— y diferente a la *segunda y corta etapa* en la que se pretendió centralizar exageradamente la planificación urbana, lo cual también es evidentemente inconveniente e ilógico por ser contrario a un régimen de participación en una materia que por su naturaleza la requiere. Si los Concejos Municipales continúan en la primera etapa y el MINDUR en la segunda etapa, la tercera etapa no surtirá sus efectos y se continuará actuando al margen del Derecho, de la participación, de la conveniencia general y en terreno abonado para la corrupción administrativa.

2. SOBRE LA COMPETENCIA, LIMITACIONES GENERALES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE CAMBIOS DE ZONIFICACION O SEA DE REZONIFICACIONES, INCLUSIVE RESPECTO A CONVENIENCIA DE ESTABLECER O SEÑALAR LAS POSIBLES "POLITICAS MUNICIPALES" Y AUN LAS "POLITICAS NACIONALES" CON BASE A LAS CUALES, EXCEPCIONALMENTE POR INTERES PUBLICO, SE PUEDA REZONIFICAR.

Resulta evidente, de un simple análisis del artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que éste establece tres situaciones respecto a los límites de los cambios de zonificaciones:

1ª *Situación*: No se permiten cambios de zonificación aislada o singulares.

2ª *Situación*: Sólo se permiten los cambios sectoriales, de carácter íntegro, si se llenan los siguientes extremos en dos casos. *Caso Primero*: Si han transcurrido 10 o más años de aprobada la última zonificación o rezonificación del sector; y en tal caso el procedimiento es el siguiente: a) Debe oírse la opinión de OMPU con dictamen de CMU, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas *. b) El cambio de zonificación debe hacerse mediante Ordenanza; y luego de la primera discusión el Concejo Municipal señalará el día y hora para que éste oiga públicamente a los interesados, o sea el público; y todo ello previa información del nuevo uso propuesto para la zona afectada o sea objeto de la rezonificación (esta información se puede hacer por periódicos de gran circulación, por Gaceta Municipal o por otros medios). c) Para que el Concejo Municipal apruebe la respectiva Ordenanza de Rezonificación se requiere que se cumplan los extremos de exigencias de servicios suficientes, como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos, áreas de servicios educacionales, deportivas y de recreación, así como cualesquiera otros servicios que exija la rezonificación y en tales casos los organismos nacionales que prestan los aludidos servicios deberán *certificar* si los mismos son suficientes para atender las nuevas necesidades o de lo contrario los propietarios del área a rezonificar deben depositar en la Tesorería Municipal el costo de los respectivos servicios o sean los acondicionamientos o afiancen a satisfacción del Concejo Municipal; y en tales dos supuestos debe incluirse en las Ordenanzas del año siguiente y en las sucesivas las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los concejales serán solidariamente responsables

* Cuando se trate de otras Municipalidades diferentes al Dto. Federal y Dto. Sucre del Edo. Miranda, se solicitará la opinión a sus organismos técnicos de consulta.

de los daños que resulten por incumplir estas normas. En el *Caso Segundo* (cuando no hayan transcurrido los 10 años de la última zonificación o re zonificación), se procede así: a) Debe la correspondiente Asociación de Vecinos respaldar la solicitud de re zonificación; y si no existe dicha Asociación, se requeriría el respaldo de la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, o sea OMPU, en el área metropolitana de Caracas*; y ello ocurre así cuando dicha área no haya sido permisada como unidad urbanística. b) Deben cumplirse los otros extremos antes indicados en el *Caso Primero de la 2ª Situación*, o sea que el cambio requiere de la aprobación de la respectiva Ordenanza de Re zonificación con su procedimiento de "audiencia pública" y además deben incluirse (con cargo a la Municipalidad si ésta tiene recursos suficientes o con cargo a los propietarios de los terrenos a ser re zonificados) en la Ordenanza de Presupuesto del año siguiente y en las sucesivas, partidas necesarias para asegurar las dotaciones de servicios y áreas comunes, en caso de que tales servicios y áreas no existan o no sean suficientes, y aun en el supuesto positivo de que éstos no falten, ello deben certificarlo las autoridades nacionales competentes.

3ª Situación: Se podrá hacer excepcionalmente un cambio de zonificación en cualquier momento, para adecuar el sector a las políticas y programas nacionales y municipales, sin que se requiera necesariamente respaldo de los vecinos del sector afectado. En nuestro criterio, aun cuando no se exige en esa situación el respaldo de los vecinos, así como tampoco la opinión de los organismos técnicos, resulta evidente que oír, consultar tanto al organismo técnico y a los vecinos, aunque optativo, es conveniente hacerlo por el Concejo Municipal y por demás recomendable; y en tal sentido puede el propio Concejo autovincularse al incluirlo en las normas que debieran regular esta materia, que no han sido aún implementadas en forma alguna, lo cual estimamos de interés hacerlo. Dichas normas deben regular entre otros aspectos, los siguientes: 1) A quién, a cuáles organismos estatales corresponde fijar las políticas nacionales y municipales. 2) Cuáles son las principales o al menos algunas políticas municipales. 3) Cuáles procedimientos pueden adoptarse previamente para fijar políticas municipales que no estén precisamente establecidas y sancionadas, mediante un instrumento normativo que tendrá que ser una Ordenanza, en la que se trataría de implementar parte de una norma legal de tanta trascendencia. En relación al punto 1º), ya nosotros nos permitimos recomendar en un informe elaborado para la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Sucre de fecha 11-12-79 sobre opinión de OMPU relativo a cambio de zonificación planteado por la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), que las políticas nacionales no podrían ser trazadas por empresas estatales, sino excepcionalmente por el Poder Legislativo mediante leyes y en general mediante actos de gobierno y aun actos administrativos emanados del Ejecutivo Nacional, o sea del Presidente de la República o de sus Ministros o funcionarios delegados por vía de Resoluciones debidamente publicadas en la Gaceta Oficial. Igualmente sostuvimos que las políticas municipales son de la incumbencia de los Concejos Municipales. Además, puede afirmarse respecto a los "programas nacionales o municipales", que ellos se traducen especialmente mediante las leyes y ordenanzas de presupuesto, el plan de la nación o actos derivados de éstos y/o provenientes de las superiores autoridades nacionales o municipales en los que se señalen determinados objetivos

* Y en las otras Municipalidades se consultará a sus organismos técnicos.

de interés público. En relación al punto 2º), o sea cuáles son las políticas municipales y sus programas, pensamos que pueden hacerse algunos señalamientos, sin que pretendamos agotar la materia, tales como: a) cuando la municipalidad adquiera inmuebles, bien a título gratuito o a título oneroso, si lo destinase a su dominio privado o al dominio público podrá darle un uso diferente al establecido, siempre con el apoyo o visto bueno técnico de los organismos técnicos. En otro informe nuestro para la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda referido a Informe de CMU aprobatorio de otro OMPU relativo a solicitud de un conocido arquitecto, conceptuamos que se podría entender como una política municipal, ajustada o adecuada al sector o sea a área mayor dentro de la cual se aplicó, que un terreno que estaba zonificado R-4 en Altamira, dentro de un área de mayor extensión integrada por otras parcelas, pasara al Municipio a título de donación en cuanto a su superficie para ser plaza pública, pudiéndose aprovechar por la parte del subsuelo, excepto los retiros que debían ser respetados, como estacionamientos. Nadie podría negar que un terreno que pasara a propiedad municipal y se le asignare un uso público, con el aval técnico necesario, no encuadre como una política u objetivo municipal o sea de interés general. b) Cuando la última re zonificación de un terreno haya sido hecha en forma aislada (en años pasados), y de un estudio actual de esa re zonificación se evidenciara su inconveniencia, recomendamos que en tales supuestos se acepte el cambio de zonificación o sea el restablecimiento de la zonificación original y perfectamente puede establecerse que en tal caso o procedimiento siempre se oiga la opinión de la Asociación de Vecinos c) Pensamos que para fines de la ejecución de cualquier obra pública nacional, estatal o municipal, que se traduzca en consideración del beneficio general, previa declaración al respecto por el Concejo Municipal, mediante Acuerdo que se publique en la Gaceta Oficial y periódicos de gran circulación, siempre que medie previamente informe favorable de los organismos técnicos urbanísticos, y se oiga la opinión de los vecinos, podrían aceptarse cambios de zonificación de áreas que aunque producto de integración de parcelas o de un terreno de gran extensión, no sean considerados como sectores. d) Cuando se trate de áreas viciadas en los usos y por razones de ubicación y vialidad y otros, resulta conveniente y justificable técnicamente a criterio de los organismos técnicos competentes y oída la opinión favorable mayoritaria de los vecinos o de las asociaciones de vecinos, si existieren, de que se realice el cambio de zonificación por parte de un sector, el mismo se ajustará exclusivamente al uso sin que se considere ningún aumento en la densidad de construcción. c) En materia de Vivienda de Interés Social, bien valdría la pena establecer normas, ya que legalmente al no existir establecidas como una zonificación específica y habida consideración de que tales viviendas sólo podrían construirse en Zonas de Viviendas Multifamiliares de una densidad de población y de construcción mayor a la regulada en las diferentes Ordenanzas de Zonificación General y Sectorial de las Municipalidades, no podrían construirse las mismas sin violar dichas Ordenanzas y el Art. 168 de la Ley de Régimen Municipal. Si no existe ninguna zona para construir viviendas de interés social, si no existe como zonificación específica, la única forma de construir las es la de que se espere a que se ponga en vigencia la reforma de Ordenanzas que las prevean específicamente; o que se estime como política nacional municipal, habida consideración de que la construcción de tales viviendas constituye evidente objetivo político de carácter nacional según el conocido Decreto 1540 ya derogado por el último dictado por el Ejecutivo Nacional y aunque la voluntad municipal no existiera dada por ninguna Ordenanza, ni Acuerdo, ni acto formal alguno, sino sim-

ples declaraciones de concejales de todas las toldas políticas, al estimarlas en su conjunto como un hecho público notorio, que no constituye derecho, pero si base para su eventual creación. Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se produjeron varios actos, inclusive con informes de OMPU y CMU de los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, permitiendo la construcción de tales viviendas de interés social, pero las mismas no podrían producirse actualmente, desde la vigencia de dicha Ley, al menos que se estableciera como una política municipal o se aceptare como una política nacional, o ambas a la vez, en el sentido de aceptar los aumentos de densidad de población y de construcción, oídos previamente los informes técnicos pertinentes. En un dictamen particular nuestro elaborado para una Urbanización en la ciudad de Valencia, emitimos opinión en torno a la materia y llegamos a la conclusión de que las viviendas de interés social constituían objeto de la política nacional y podrían constituirlo de la política municipal. De manera que se requiere de una declaración expresa para evitar equívocos y a la vez se necesita del señalamiento de los requerimientos mínimos para la respectiva zonificación. f) Igualmente pueden considerarse políticas nacionales y municipales, la afectación de terrenos o inmuebles por el uso de acuerdo a los respectivos decretos de expropiación.

Dichos decretos, antes de ser justificados y sancionados, deben ser objeto de las necesarias consultas técnicas. De manera pues que aunque exista una determinada zonificación en un área, la afectación de la misma para realizar obras que no se ajusten a la zonificación establecida, por efecto de Decreto de Expropiación de origen nacional y/o municipal, nos ubica dentro del campo de las políticas de esos niveles de gobierno, que justificaría legalmente los cambios de zonificación requeridos.

Si tomáramos las normas antecedentes con los ajustes necesarios y agregáramos otras similares, cada Concejo Municipal pudiera dictar una Ordenanza sobre Limitaciones y Políticas de Rezonificación, y pensamos que de común acuerdo con el Ingeniero Municipal o con el organismo técnico competente de Planificación Urbana, puede cada Administrador Municipal proponer a su respectivo Concejo Municipal el correspondiente Proyecto de Ordenanza; y así en esa forma daría cumplimiento parcial al Ordinal 10 del Artículo 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que pauta, como atribución del Administrador Municipal, proponer proyectos de Ordenanzas.

3. LA VIOLACION DEL ORDINAL 3º DEL ARTICULO 7 DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (NORMA QUE PERSIGUE LA COORDINACION DE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS CONCURRENTES DE CARACTER NACIONAL Y MUNICIPAL), POR EL DECRETO Nº 668 SOBRE "NORMAS PARA EL CONTROL Y DESARROLLO DE URBANIZACIONES" Y PROBLEMAS QUE INVOLUCRA LA APLICACION DE ESTE, TANTO PARA EL MINDUR COMO PARA LAS MUNICIPALIDADES.

Evidentemente el Decreto 688 al señalar que los planes de Desarrollo Urbano Local son de competencia exclusiva de MINDUR, adolece de ilegalidad, que no se queda en una simple violación, sino que crea una verdadera anarquía, cuando ha debido ser un Decreto que implementara la citada norma de la Ley Orgánica de Régi-

men Municipal, y en la cual se establece: "Artículo 7: Son de la competencia propia del Municipio... Ordinal 3º Planes de Desarrollo Urbano Local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Éstos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el Ordinal 14 de Artículo 136 de la Constitución Nacional. Toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional al cual compete"; a lo cual debe agregarse que el Artículo 168 de la misma Ley, sobre las limitaciones a los cambios de zonificación, establece que la autoridad competente en esa materia es el Concejo Municipal, cuya competencia tiene asidero en el Artículo 30 de la Constitución Nacional en el que se señala expresamente como de su competencia el "urbanismo" y además en el Artículo 85 y en el Ordinal 10 del Artículo 36 de dicha Ley, se reafirma la competencia municipal, al referirse estas normas a las afectaciones de terreno de propiedad privada y a la facultad específica de los Concejos Municipales de aprobar los referidos planes de desarrollo urbano.

Cuando en la Ley se hace referencia a los planos de Desarrollo Urbano Local, debe entenderse toda clase de planes de esa naturaleza, tales como los Generales o Rectores y los de Zonificación o los Mixtos; y si bien es cierto que el *Urbanismo* es una materia de competencia concurrente nacional y municipal, tal como resalto en mi libro *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela* (Fondo Editorial Común, 1970) y ello constituye una superación a la etapa atrasada del urbanismo como servicio o materia de exclusiva competencia municipal, tal circunstancia no autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a violar la ley sino a aplicar el Ordinal 10 del Artículo 190 de la Constitución que pauta que es de su competencia "Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

A mayor abundamiento nos permitimos observar que la falta de consistencia jurídica del Decreto 668 también se evidencia en que se fundamenta exclusivamente en los Artículos 30 (Ordinal 9º y 15º), 33 (Ordinal 1º y 7º), 36 (Ordinal 6º y 7º), 38 (Ordinal 14º y 17º) y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, que se refieren a atribuciones de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Transporte y Comunicaciones, Ambiente y de los Recursos Renovables e Información y Turismo y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y no se basa ni en el Artículo 37 de dicha Ley, que comprende las atribuciones del MINDUR, ni en el Ordinal 14º del Artículo 136 de la Constitución Nacional, que es la norma clave y de superior rango que fundamenta la competencia urbanística nacional, que sí estaban incluidas en el respectivo proyecto de dicho Decreto. Se coloca a los organismos públicos (inclusive desde luego los Concejos Municipales) a la par que los simples particulares, todos los cuales según el Artículo 8 del Decreto 668 "podrían proponer proyectos de planes rectores de desarrollo urbano ante el Ministerio del Desarrollo Urbano". ¿Que los particulares propongan proyectos de planes rectores de desarrollo urbano? ¿A título gratuito, a título oneroso? ¿Se ha pensado lo que significa un plan de desarrollo urbano local y sus implicaciones e interés? ¡Huelgan comentarios!

Se presenta un problema grave para las autoridades nacionales y municipales, cuando se encuentren con una Ley y un Reglamento que se contradicen, ya que si se aplica la Ley no se puede aplicar el Reglamento y si se aplica éste se dejaría de aplicar aquella y si la autoridad nacional, concretamente el MINDUR, aplica el Reglamento, por provenir del Presidente de la República, y los Concejos Municipales apli-

can la Ley, cuanto más si es una Ley Orgánica, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entonces se crearía una situación anárquica. La anarquía aumentaría también si los Concejos Municipales, incluyendo los del Distrito Sucre del Estado Miranda y del Distrito Federal, continuaran poniendo en vigencia planes de desarrollo urbano local, de cualquier naturaleza, sin ajustarse ni a los lineamientos urbanos nacionales ni a las aprobaciones requeridas según el señalado Ordinal 3º del Artículo 7º.

En conclusión, debe reformarse el Decreto 668 de fecha 3 de julio de 1980 para lograr la anhelada coordinación Nación-Municipios en materia urbanística.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO TRIMESTRE DE 1980

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

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. B. Organización Ministerial. a. Organismo de Conducción Internacional. b. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. c. Ministerio de Relaciones Exteriores. d. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. C. Organización Regional. 2. *Administración Descentralizada*. A. Institutos Autónomos. B. Corporaciones Profesionales. C. Fundaciones.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero: Crédito Público*. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Normas generales sobre Régimen Presupuestario. B. Régimen Presupuestario. a. Presupuesto de 1980. b. Presupuesto de 1981. C. Régimen de la ejecución presupuestaria mediante avances. D. Régimen de la inversión coordinada del situado constitucional. 3. *Sistemas de Control Fiscal* (Contabilidad Fiscal). 4. *Sistema de Estadística e Informática*. 5. *Sistema de Personal*. A. Registro Nacional de empleados públicos. B. Normas de personal de la Contraloría General de la República. C. Normas de personal de la Corte Suprema de Justicia.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Tratados, Acuerdos y Convenios. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Seguridad Interna. B. Régimen Electoral. 3. *Justicia*.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Régimen de Aduanas. a. Modificaciones Arancelarias. b. Organización y regulación de la actividad aduanera. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Regulación de las tasas de Interés y Comisiones. b. Regulaciones sobre Créditos a Empresas Extranjeras o Residentes en el Extranjero. c. Regulaciones sobre Control de Monedas Extranjeras de Curso Legal. d. Regulación de Plazos de Efectos de Comercio. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen del Comercio Interno*. A. Régimen de las pesas y medidas. B. Declaración de artículos de primera necesidad. C. Regulación de Precios de bienes y servicios de primera necesidad. D. Control de artículos y servicios de primera necesidad. 5. *Régimen de Comercio Exterior*. A. Importación. B. Exportación. 6. *Régimen de Energía y Minas*. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Promoción y Protección Social*. 2. *Educación*. 3. *Salud*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*. 2. *Régimen de los Recursos Naturales Renovables*. 3. *Régimen de las Comunicaciones*. 4. *Régimen de los Transportes*.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 823 de 30-octubre-1980, mediante el cual se crea el Consejo para el Servicio Nacional de Salud, el cual tendrá por objeto examinar, considerar, y coordinar las medidas necesarias para el desarrollo del Servicio Nacional de Salud. *G.O.* Nº 32.102 de 3-11-1980.

—Decreto Nº 833 de 6-noviembre-1980; mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Fronteras que tendrá carácter permanente y estará integrado por un representante de cada uno de los Ministerios, por un representante de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, por un representante de la Oficina Central de Estadística e Informática y por un representante del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa en *G.O.* 32.107 de 10-11-1980.

B. *Organización Ministerial*

a. *Organos de Coordinación Interministerial*

—Decreto Nº 806 16-octubre-1980, mediante el cual se crea Comisión Permanente de Política Forestal integrada por los ciudadanos que en el se mencionan. *G.O.* Nº 32.092 de 17-10-1980.

—Decreto Nº 754. de 13-noviembre-1980, mediante el cual se crea el Comité Metropolitano de Transporte Urbano. (Se reimprime por error de copia). *G.O.* Nº 32.110 de 13-11-1980.

—Decreto 850 de 21-noviembre-1980, mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Facilitación del Transporte Aéreo Internacional. *G.O.* Nº 32116 de 21-11-1980.

—Resolución conjunta Nos. 45, 418, 1861 y 852 de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de la Defensa, de Transporte y Comunicaciones y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 16-diciembre-1980, mediante la cual se crea un Equipo de Trabajo con el objeto de intercambiar todas las informaciones existentes sobre la Cuenca del Río Arauca. *G.O.* Nº 32.138 de 29-12-1980.

b. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Decreto Nº 858 de 25-noviembre-1980, mediante el cual se crea la Oficina Coordinadora de la Prestación de los Servicios de Salud, con carácter de servicio autónomo, sin personalidad jurídica, integrada al Despacho del Ministro de Sanidad y Asistencia Social, la cual funcionará bajo su supervisión. *G.O.* Nº 32.120 de 27-11-1980.

—Resolución Nº 18 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 13-noviembre-1980, mediante la cual se crea la Comisión Asesora en Oftalmología del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, adscrita a la Dirección de Salud Pública. *G.O.* Nº 32.117 de 24-11-1980. *G.O.* Nº 32.126 de 5-12-1980 (reimpresión por error de copia).

c. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Decreto Nº 851 del 21-noviembre-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* Nº 32.117 de 24-11-1980. *G.O.* Nº 32.124 de 3-12-1980 (reimpresión error de copia).

—Resolución N° 1 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 25-noviembre-1980, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* N° 2.695 Extraordinaria de 3-12-1980.

d. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución N° 725 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, de 3-octubre-1980, mediante la cual se crea el Centro de Mejoramiento Profesional del Cuerpo de Pilotos Oficiales de la Marina Mercante. *G.O.* N° 32.083 de 6-10-1980.

C. *Organización Regional*

—Decreto N° 946 de 30-diciembre-1980, sobre la creación de la Sub-región de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo. *G.O.* N° 32.139 de 30-12-1980.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos Autónomos*

—Ley de Reforma Parcial del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela. *G.O.* N° 2.709 Extraordinaria de 30-12-1980.

B. *Corporaciones Profesionales*

—Decreto N° 824 de 30-octubre-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Colegiación Farmacéutica. *G.O.* N° 32.102 de 3-11-1980.

C. *Fundaciones*

—Decreto N° 840 de 13-noviembre-1980, mediante el cual se procede a constituir una Fundación con el nombre de "Instituto Nacional para la Salud Mental", domiciliada en la ciudad de Caracas. *G.O.* N° 32.112 de 17-11-1980.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema financiero: Crédito Público*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público. *G.O.* N° 2.714 Extraordinaria de 30-12-1980.

—Ley que autoriza a la Municipalidad del Distrito Federal para emitir bonos de la Deuda Pública constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de Bs. 592.400.000 destinados a cubrir obligaciones administrativas vencidas para el 31 de diciembre de 1978 y para cubrir los pagos que originen las expropiaciones, adquisiciones, proyectos y primera fase de la realización del Parque del Oeste. *G.O.* N° 2.716 Extraordinaria de 30-12-1980.

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Normas Generales sobre Régimen Presupuestario*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* N° 2.712 Extraordinaria de 30-12-1980.

B. Régimen Presupuestario Anual

a. Presupuesto de 1980

—Resolución Nº 55 de la Oficina Central de Presupuesto de 24-diciembre-1980, mediante la cual se modifica el Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos del Ejercicio Fiscal 1980, dictado por Resolución Nº 25 del 28-diciembre-1979. *G.O.* Nº 32.139 de 30-12-1980.

b. Presupuesto de 1981

—Resolución de la Oficina Central de Presupuesto, mediante la cual se aprueba el Instructivo que regirá lo concerniente al Sistema de Programación de la Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal de 1981. *G.O.* Nº 2.705 Extraordinaria de 22-12-1980.

—Decreto Nº 947 de 30-diciembre-1980, mediante el cual se dicta la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 1981, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* Nº 2.720 Extraordinaria de 30-12-1980.

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1981. *G.O.* Nº 2.713 Extraordinaria de 30-12-1980.

C. Régimen de la ejecución presupuestaria mediante avances

—Decreto Nº 793 de 6-octubre-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario sobre Avances o Adelantos de Fondos a Funcionarios. *G.O.* Nº 32.087 de 10-10-1980.

—Resolución Nº 404 del Ministerio de Hacienda de 4-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba el Instructivo para el Registro de las Dependencias cuyos titulares manejen Fondos en Avance, cuyo texto será impreso por el Ministerio. *G.O.* Nº 32.125 de 4-12-1980.

—Resolución Nº 373 del Ministerio de Agricultura y Cría de 10-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.129 de 10-12-1980.

—Resolución Nº 217 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 9-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.129 de 10-12-1980.

—Resolución Nº 402 de la Fiscalía General de la República de 27-noviembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.130 de 11-12-1980.

—Resolución Nº 419 del Ministerio de Hacienda de 9-diciembre-1980 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.129 de 10-12-1980. *G.O.* Nº 32.131 de 12-12-1980 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 54 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.131 de 12-12-1980.

—Resolución N° 1.848 del Ministerio de Defensa de 10-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.131 de 12-12-1980.

—Resolución N° 2.596 del Ministerio del Trabajo de 11-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.131 de 12-12-1980.

—Resolución N° 841 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución N° 5.692 del Ministerio de Fomento de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución N° 961 del Ministerio de Energía y Minas de 13-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución N° 96 del Ministerio de la Juventud de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución N° 53 del Ministerio de Información y Turismo de 11-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución s/n de la Corte Suprema de Justicia de 9-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.133 de 16-12-1980.

—Resolución N° 11 de la Contraloría General de la República de 12-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución N° 1 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 16-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.133 de 16-12-1980.

—Resolución N° 1 del Ministerio de Justicia, de 15-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.134 de 18-12-1980.

—Resolución N° G-137 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 19-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.135 de 19-12-1980.

—Resolución N° 148 del Ministerio de Relaciones Interiores de 15-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.136 de 22-12-1980.

—Resolución N° 394 del Ministerio de Educación de 22-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.137 de 23-12-1980.

—Resolución Nº 34 del Ministerio de Desarrollo Urbano, de 29-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 32.139 de 30-12-1980.

D. *Régimen de la inversión coordinada del situado constitucional*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional. *G.O.* Nº 2.715 Extraordinaria de 30-12-1980.

3. *Sistema de Control Fiscal: Contabilidad Fiscal*

—Resolución Nº 403 del Ministerio de Hacienda de 4-diciembre-1980, mediante la cual se aprueba el Instructivo por el cual se establece el Sistema de Contabilidad de la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para los Organismos de la Administración Central, cuyo texto será impreso por el Ministerio. *G.O.* Nº 32.125 de 4-12-1980.

—Resolución de la Contraloría General de la República mediante la cual se dictan las Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Fondos en Avances girados a los Administradores de Unidades Básicas. *G.O.* Nº 2.701 Extraordinaria de 10-12-1980.

—Resolución de la Contraloría General de la República mediante la cual se dictan las Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Fondos en Avances girados a los Jefes de Unidades Operativas. *G.O.* Nº 2.076 Extraordinaria de 23-12-1980.

—Resolución de la Contraloría General de la República, mediante la cual se dictan las Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal del Fondo para el Pago de Prestaciones Sociales. *G.O.* Nº 2.707 Extraordinaria de 23-12-1980.

4. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Conjunta Nos. 338 y 32 del Ministerio de Agricultura y Cría y de la Oficina Central de Estadística e Informática de 24-octubre-1980, mediante la cual se encomienda a la Oficina de Planificación del Sector Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría, la Coordinación y Evaluación de las labores que se desarrollan con motivo del levantamiento del V Censo Agrícola, correspondiente al Programa Censal de 1980. *G.O.* Nº 32.097 de 27-10-1980.

5. *Sistema de Personal*

A. *Registro Nacional de empleados públicos*

—Decreto Nº 808 de 16-octubre-1980, mediante el cual se crea el Registro Nacional Permanente de Personas al Servicio del Sector Público. *G.O.* Nº 32.092 de 17-10-1980.

B. *Normas de personal de la Contraloría General de la República*

—Resolución de la Contraloría General de la República mediante la cual se dicta el Estatuto de Personal que regirá las relaciones entre la Contraloría General de la República y los funcionarios o empleados a su servicio. *G.O.* Nº 2.704 Extraordinaria de 19-12-1980.

C. Normas de personal de la Corte Suprema de Justicia

—Resolución s/n de la Corte Suprema de Justicia de 5-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el Reglamento sobre Pago de Prima de Antigüedad en la Escala de Remuneración que en ella se indica. *G.O.* N° 2.685 Extraordinaria de 11-11-1980.

—Acuerdo s/n de la Corte Suprema de Justicia de 5-noviembre-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Régimen de Prestaciones Sociales para los Funcionarios y Empleados de la Corte Suprema de Justicia. *G.O.* N° 2.685 Extraordinaria de 11-11-1980.

—Acuerdo s/n de la Corte Suprema de Justicia de 5-noviembre-1980, mediante el cual se suprime el artículo 10 del Reglamento sobre Ayuda para Gastos Médicos y de Hospitalización. *G.O.* N° 2.685 Extraordinaria de 11-11-1980.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Tratados, Acuerdos y Convenios*

—Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *G.O.* N° 2.718 Extraordinaria de 30-12-1980.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para aceptar un aumento en la Cuota de Venezuela en el capital del Banco de Desarrollo del Caribe. *G.O.* N° 2.719 Extraordinaria de 30-12-1980.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Seguridad Interna*

—Resolución N° 345 de la Fiscalía General de la República de 24-septiembre-1980, mediante la cual se crea la "Comisión Coordinadora de Seguridad Rural y de Fronteras", la cual estará integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* N° 32.081 del 2-10-1980.

B. *Régimen Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral de fecha 20-octubre-1980, mediante la cual se establecen las Normas sobre el procedimiento a seguir en relación con la nómina de los integrantes de las Organizaciones Políticas que soliciten ante el Consejo su inscripción como partido político así como también de los grupos de electores. *G.O.* N° 32.097 de 27-10-1980.

3. *Justicia*

—Ley de Carrera Judicial. *G.O.* N° 2.711 Extraordinaria de 30-12-1980.

—Resolución N° 50 del Consejo de la Judicatura de 15-octubre-1980, mediante la cual este Organismo se acoge al Dictamen de la Academia Nacional de la Historia de fecha 26 de junio de 1980, mediante el cual se ratifica la fecha del 19 de abril de 1810, como el punto de partida para la data histórica de los documentos oficiales, en

lo que concierne a la Independencia y en lo atinente a la Federación, la fecha del 20 de febrero de 1859, por lo cual la mención correcta de las dos fechas es: Años 170º de la Independencia y 121º de la Federación. *G.O.* Nº 32.095 de 22-10-1980.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre la Renta

—Decreto Nº 836 de 13-noviembre-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Liquidación de Impuestos, Multas e Intereses, por concepto de Impuesto sobre la Renta. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Decreto Nº 895 de 10-diciembre-1980, mediante el cual se exoneran del Impuesto sobre la Renta, los intereses que devenguen los créditos concedidos a plazos de cinco años o más, cuyo destino sea el financiamiento o refinanciamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca. *G.O.* Nº 32.129 de 10-12-1980.

—Decreto 898 de 10-diciembre-1980, mediante el cual se determina que la obligación de presentar declaración estimada de enriquecimiento y de pagar anticipo de impuesto, se regirá por las normas establecidas en este Reglamento y en la Resolución Nº 196 del Ministerio de Hacienda, de fecha 23-mayo-1980, cuando se trata de actividades mineras, de hidrocarburos o conexas. *G.O.* Nº 32.130 de 11-12-1980.

—Decreto Nº 899 de 10-diciembre-1980, mediante el cual se determina que la obligación de presentar declaración estimada de enriquecimiento y de pagar anticipo de impuestos, se regirá por las normas establecidas en este Reglamento y en la Resolución Nº 196 del Ministerio de Hacienda de 23-mayo-1980, cuando se trata de actividades distintas a las mineras, hidrocarburos o conexas. *G.O.* Nº 32.130 de 11-12-1980.

—Decreto Nº 900 de 12-diciembre-1980, mediante el cual se exoneran del Impuesto sobre la Renta, los intereses que devenguen los depósitos a plazos no menor de noventa días, efectuados en bancos e instituciones de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito o por leyes especiales. *G.O.* Nº 32.132 de 15-12-1980.

—Resolución Nº 28 del Ministerio de Hacienda de 19-diciembre-1980, mediante la cual las personas a que se refiere el artículo 5 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que obtengan un enriquecimiento global neto anual superior a veinticuatro mil bolívares o ingresos brutos mayores de setenta y dos mil bolívares, titulares de exoneraciones decretadas por el Ejecutivo Nacional conforme al artículo 14 de la citada ley, deberán presentar una declaración jurada anual de los enriquecimientos exonerados determinados de acuerdo al artículo 15 de la misma Ley. *G.O.* Nº 32.138 de 29-12-1980.

B. Régimen de Aduanas

a. Modificaciones Arancelarias

—Decreto Nº 792 de 6-octubre-1980, mediante el cual se deroga el Decreto Nº 579 de 24-abril-1980, relativo a tractores de carretera para semiremolques, ambulancias, coches mortuorios, camiones y camionetas de más de 4.000 kilogramos, vehículos

aconicionados para vivienda y las notas complementarias del capítulo 87 del Arancel de Aduanas. *G.O.* N° 32.085 de 8-10-1980.

—Resolución N° 342 del Ministerio de Hacienda de 29-septiembre-1980, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado por Decreto N° 338 de 13-agosto-1974 en lo relativo a tractores de carretera para semi-remolques, vehículos de transporte, ambulancias, cochés mortuorios, camiones y camionetas de más de 4.000 kilogramos y vehículos acondicionados para viviendas. *G.O.* N° 2.676 Extraordinaria de 7-10-1980.

—Resolución N° 355 del Ministerio de Hacienda de 31-octubre-1980, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado por el Decreto N° 338 de 13-8-1974, en lo relativo a aceites, hilos de fibras textiles impregnados o recubiertos de caucho vulcanizado, ganchos, armellas y escarfiar con paso de rosca, arandelas, enfriadores de agua, armarios, vitrinas, mostradores, máquinas de secar, amplificadores eléctricos de baja frecuencia, tractores de rueda, coches para extinción de incendios, taxímetros. *G.O.* N° 32.104 de 5-11-1980.

—Resolución N° 361 del Ministerio de Hacienda de 31-octubre-1980, mediante la cual se agrega al Capítulo 39 del Arancel de Aduanas, una Nota Complementaria N° 3, Relativa a Polieteres Polioles grado uretano que contengan un número Hidroxílico promedio (expresado como mg koh/gr de 25-700, ambos inclusive). *G.O.* N° 32.101 de 31-10-1980.

—Resolución del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado por el Decreto 338 de 13-noviembre-1984. *G.O.* Extraordinaria N° 2.708 de 23-12-1980.

b. Organización y regulación de la actividad aduanera

—Decreto N° 852 de 21-noviembre-1980, mediante el cual se crea la Aduana Subalterna del Aeropuerto de Caracas Internacional del Centro, situado en jurisdicción de la población de Charallave, Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda, habilitada para las operaciones importación, exportación y tránsito, igualmente para el servicio de trasbordo. *G.O.* N° 32.117 de 24-11-1980.

—Resolución N° 392 del Ministerio de Hacienda de 25-noviembre-1980, mediante la cual se dictan las disposiciones para la Introducción de Mercancías que formen parte del equipaje acompañado de pasajeros mayores de 14 años de edad, que vayan a ingresar al Territorio Aduanero Nacional procedente del Puerto Libre de la Isla de Margarita. *G.O.* N° 32.118 de 25-11-1980.

2. Régimen de Finanzas

A. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

a. Regulación de las Tasas de Interés y Comisiones

—Resolución N° 80-04-01 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, en la cual se establece que los Bancos Hipotecarios podrán cobrar tasas de interés y comisiones, ajustables periódicamente, según las condiciones establecidas, por los créditos que otorguen a plazo mayores de tres años, en los casos especificados. *G.O.* N° 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución N° 80-04-02 del Banco Central de Venezuela, de 11-noviembre-1980, en la cual se establece que las Sociedades Financieras podrán cobrar tasas de interés

y comisiones, ajustables periódicamente, según las condiciones establecidas, por los créditos que otorguen a plazos mayores de 3 años, en los casos especificados. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-01 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se fija en doce por ciento anual la tasa de interés máximo que podrán pagar los Bancos y otros Institutos de Crédito regidos por la Ley Especial de la materia, por los certificados de depósito a plazo negociables o no negociables que emitan salvo lo dispuesto en el artículo 2 de esta Resolución. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-02 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se dispone que los Certificados de Ahorro a que se refiere el Decreto 371 del 20-noviembre-1979, se emitirán a los plazos y devengarán la tasa de interés y comisión anuales que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-03 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante lo cual se fija en doce por ciento la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los Bancos Comerciales regidos por la Ley especial de la materia. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-07 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el texto del literal a) del artículo 1º de la Resolución Nº 80-04-01, el cual queda redactado de la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-08 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el texto del literal a) del artículo 1º de la Resolución Nº 80-04-02, el cual queda redactado de la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-09 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se fijan las tasas de interés y comisiones máximas, ajustables periódicamente, que podrán cobrar los Bancos Hipotecarios de conformidad con lo previsto en el artículo 2º de la Resolución Nº 80-04-01 de 11-noviembre-1980, en la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-11 del Banco Central de Venezuela de 11-noviembre-1980, mediante la cual se dispone que la tasa de interés que se aplicará a las operaciones de descuento, redescuento y anticipo que realice este Instituto, será la que resulte de restar el dos por ciento de interés a la más alta tasa de interés o descuento y comisión máxima sobre saldos deudores fijados por el Banco Central de Venezuela, para las operaciones activas del Banco o Instituto de Crédito de que se trate. *G.O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 80-11-12 del Banco Central de Venezuela de 17-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el texto del artículo 2º de la Resolución Nº 80-11-04 de 11-noviembre-1980, en la que se fija en doce por ciento el tipo máximo de interés anual que los Bancos Hipotecarios podrán cobrar por préstamos distintos a los sometidos al régimen de intereses y comisiones máximas ajustables. Estas resoluciones derogaron la Resolución Nº 80-05-05 de 15-mayo-1980, publicada en *G.O.* Nº 31.985 de 16-5-1980. *G.O.* Nº 32.113 de 18-noviembre-1980.

—Resolución Nº 80-11-13 del Banco Central de Venezuela 17-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el texto del artículo 2º de la Resolución Nº 80-11-05, en la que se fija en doce por ciento el tipo máximo de interés anual que las Sociedades Financieras podrán cobrar por préstamos o créditos distintos a los sometidos al Régimen de intereses y comisiones máximas ajustables. Estas resoluciones derogaron la

—Resolución 80-06-04 de 25-junio-1980, publicada en *G.O.* N° 32.014 de 27-6-1980. *G.O.* N° 32.113 de 18-11-1980.

—Resolución N° 80-11-14 del Banco Central de Venezuela de 17-noviembre-1980, mediante la cual se fija en cuatro por ciento anual, calculado sobre saldos deudores, el monto de la comisión adicional máxima a que se refieren el Parágrafo Primero del artículo 2° de la Resolución N° 80-11-04, de fecha 17-11-1980 y el Parágrafo Primero del artículo 2° de la Resolución N° 80-11-05 de la misma fecha. Esta Resolución deroga la Resolución N° 80-11-06 de 11-noviembre-1980, publicada en *G.O.* N° 32.111 de 14-11-1980. *G.O.* N° 32.113 de 18-11-1980.

—Resolución N° 80-11-15 del Banco Central de Venezuela de 17-noviembre-1980, mediante la cual se modifica el texto del artículo 1° de la Resolución N° 80-11-10 de 11-noviembre-1980 la cual fijó las tasas de interés y comisiones máximas ajustables periódicamente que podrán cobrar las Sociedades Financieras de conformidad con lo previsto en artículo 2° de la Resolución N° 80-04-02 de 11-noviembre-1980, en la forma en que ella indica. Estas Resoluciones derogan la Resolución N° 80-06-07 de 25-junio-1980, publicada en *G.O.* N° 32.014 de 27-6-1980. *G.O.* N° 32.113 de 18-11-1980.

b. *Regulaciones sobre Créditos a Empresas Extranjeras o residentes en el Extranjero*

—Resolución N° 80-09-01 del Banco Central de Venezuela de 23-septiembre-1980, mediante la cual se dictan las disposiciones sobre el otorgamiento de créditos a Empresas cuyo capital pertenezca directa o indirectamente, conjunta o separadamente, en más de un cincuenta por ciento a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el exterior o aquellas domiciliadas en el país cuyos propietarios o accionistas residan o esten domiciliadas en el exterior. *G.O.* N° 32.081 de 2-10-1980.

c. *Regulaciones sobre Control de Monedas Extranjeras de Curso Legal*

—Resolución N° 80-12-01 del Banco Central de Venezuela, de 2-diciembre-1980, mediante la cual se dispone que la importación, exportación y comercio de monedas extranjeras de oro, plata o cualquier otro metal, de curso legal en sus respectivos países, estará sometida a la autorización previa de este Banco. *G.O.* N° 32.125 de 4-12-1980.

d. *Regulación de plazos máximos de vencimiento de los Efectos de Comercio*

—Resolución N° 80-10-01 del Banco Central de Venezuela de 7-octubre-1980, mediante la cual se modifica el texto del artículo 1° de la Resolución N° 80-09-02 de 2-octubre-1980, mediante la cual se fija en dieciocho meses el plazo máximo de vencimiento de los efectos de comercio provenientes de operaciones de compra y venta con reserva de dominio, con los cuales pueden negociar los Bancos Comerciales y las Sociedades Financieras, de conformidad con los artículos 30 y 63 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. En caso de que se trate de vehículos con motor de cuatro cilindros su plazo máximo de vencimiento será de treinta y seis meses y cuando se trate de vehículos con motor de seis cilindros el plazo máximo de vencimiento será de veinticuatro meses. *G.O.* N° 32.088 de 13-10-1980.

3. *Régimen de la Industria*

—Resoluciones Nos. 4.708 y 4.707 del Ministerio de Fomento de 27-octubre-1980, mediante las cuales se suspende el uso de la Marca Norven, por un lapso de seis

meses, a las empresas Firestone Venezolana en el producto cauchos para automóviles para pasajeros Nº 663 y General Electric de Venezuela en el producto Lámparas de Filamento Tungsteno para alumbrado en general, Modelos 15w, 25w, 40w, 60w, 75w, 100w, 150w y 200w. *G.O.* Nº 32.098 de 28-10-1980.

—Resolución Nº 5.282 del Ministerio de Fomento de 21-noviembre-1980, mediante la cual se declaran como normas venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento, las relativas a tuberías para el suministro de Gas Natural en Edificaciones Residenciales y Comerciales, Determinación del Ruido Proveniente de Fuentes Estacionarias, Retector Optico de Humo, Guantes Dieléctricos de Goma. *G.O.* Nº 32.118 de 25-11-1980.

—Resolución Nº 5.555 del Ministerio de Fomento de 4-diciembre-1980, mediante la cual se establece como norma venezolana COVENIN para tableros eléctricos hasta 600V y 4.000 A con interruptores en cajas moldeadas. *G.O.* Nº 32.125 de 4-12-1980.

—Resolución Nº 5.556 del Ministerio de Fomento de 4-diciembre-1980, mediante la cual se establecen como normas venezolanas COVENIN para lámparas de energía y tubos colapsibles de Aluminio respectivamente. *G.O.* Nº 32.125 de 4-12-1980.

4. Régimen del Comercio Interno

A. Régimen de las pesas y medidas

—Ley de Metrología. *G.O.* Nº 2.717 Extraordinaria de 30-12-1980.

B. Declaración de artículos de primera necesidad

—Resolución Nº 4.364 del Ministerio de Fomento de 10-octubre-1980, mediante la cual se desafectan de la calificación contenida en el artículo 1º de la Resolución de este Despacho Nº 3.526-A de 7-8-1979, el renglón concerniente a neveras de una puerta, selector de temperatura, congelador, bandeja, frigorífico, anaqueles en las puertas, dos parrillas, gavetas para vegetales y luz, de 11 y 12 pics. *G.O.* Nº 32.087 de 10-10-1980.

—Resolución Nº 5.250 del Ministerio de Fomento de 21-noviembre-1980, mediante la cual se declaran de primera necesidad las neveras, cocinas, y lavadoras y se someten al control de este Despacho. Deroga la Resolución Nº 4.365 de 10-10-1980. *G.O.* Nº 32.118 de 25-11-1980.

—Resolución conjunta Nos. 5.597 y 830 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 8-diciembre-1980, mediante la cual se declara servicio de primera necesidad la recepción de vehículos en Estacionamientos ubicados en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda y se establecen las normas que regulan dicha actividad. Deroga la Resolución Nº 4.155 y 720 de 30-9-1980. *G.O.* Nº 32.128 de 9-12-1980.

C. Regulación de Precios de bienes y servicios de primera necesidad

—Resolución Conjunta Nos. 4.556 y 354 de los Ministerios de Fomento y Educación respectivamente, de 17-octubre-1980, mediante la cual se dispone que desde la apertura de cada año escolar, durante el transcurso del mismo y hasta su finalización, los planteles privados no podrán modificar los montos de las matrículas y las mensualidades, sin la autorización previa y expresa de la Asamblea de la Sociedad de Padres, Representantes y Maestros o Profesores. *G.O.* Nº 32.093 de 20-10-1980.

—Resolución N° 920 del Ministerio de Energía y Minas de 2-diciembre-1980, mediante la cual se declara artículo de primera necesidad el transporte de gasolina desde las plantas de llenado a las estaciones de servicio del territorio nacional y se establecen los fletes en bolívares por metro cúbico (Bs./m³). *G.O.* N° 32.126 de 5-12-1980.

—Resolución N° 5.650 del Ministerio de Fomento de 10-diciembre-1980, mediante la cual se fijan las tarifas para las Radioemisoras que en el territorio nacional sean suscriptores de la C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). *G.O.* N° 32.131 de 12-12-1980.

D. *Control de artículos y servicios de primera necesidad*

—Resolución N° 4.193 del Ministerio de Fomento de 3-octubre-1980 mediante la cual se inserta un nuevo artículo a la Resolución N° 120 de 17-enero-1980 de ese Despacho relativa a la obligación que tienen los Restaurantes de enviar para su aprobación a la Superintendencia de Protección al Consumidor, la lista de precios y cartas o menus. *G.O.* N° 32.082 de 3-10-1980.

—Resolución N° 5.828 del Ministerio de Fomento de 24-diciembre-1980, mediante la cual se dispone que los productores y los importadores de bienes declarados o no de primera necesidad, están en la obligación de presentar al Despacho, Dirección General Sectorial de Comercio, cuando éste lo requiera, informe contentivo de los elementos que tomaren en consideración para el aumento de precio máximo de venta al público (P.V.P.) que proyecten realizar. *G.O.* N° 32.138 de 29-12-1980.

5. *Régimen de Comercio Exterior*

A. *Importación*

—Resolución N° 343 del Ministerio de Hacienda de 29-septiembre-1980, mediante la cual se establecen los precios oficiales CIF para las importaciones de los vehículos automotores, de marcas y modelos correspondientes al año de 1980, producidos en el territorio nacional y cuyas especificaciones se señalan. *G.O.* N° 2.676 Extraordinaria de 7-10-1980.

—Resolución N° 362 del Ministerio de Hacienda, del 31-octubre-1980, mediante la cual se establece el precio oficial CIF para la importación de las mercancías denominadas Poliéteres, Polioles, grado uretano que contenían un número hidroxílico promedio (expresado como mg KOH/gr de 25-700, ambos inclusive). *G.O.* N° 32.101 de 31-10-1980.

B. *Exportación*

—Resolución conjunta Nos. 402 y 957 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 8-diciembre-1980, mediante la cual se establecen los valores básicos f.o.b. en puerto venezolano de embarque o en cualquier punto de la frontera venezolana, en la exportación de hidrocarburos y sus derivados, entre el 1° de enero de 1980 y el 31 de diciembre de 1980. *G.O.* N° 2.702 Extraordinaria de 12-12-1980.

—Resolución conjunta Nos. 433 y 987 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas respectivamente, de 30-diciembre-1980, mediante la cual se establecen los valores F.O.B., puerto venezolano de embarque, por unidad de hierro natural contenida en la tonelada métrica, de acuerdo con las normas que en ella se especifican. *G.O.* N° 32.139 de 30-12-1980.

—Resolución conjunta Nos. 429 y 5.925 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento respectivamente, de 29-diciembre-1980, mediante la cual se elimina del régimen de licencia previa de exportación de bienes que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.139 de 30-12-1980.

6. *Régimen de Energía y Minas*

—Resolución Nº 877 del Ministerio de Energía y Minas de 10-noviembre-1980, mediante la cual se dictan las Normas sobre la Prestación del Servicio de Gas Natural en las ciudades de Barcelona, Puerto La Cruz y El Tigre del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 32.109 de 12-11-1980.

—Resolución Nº 887 del Ministerio de Energía y Minas de 14-noviembre-1980, mediante la cual se dictan las Normas sobre la Prestación del Servicio de Gas Natural en jurisdicción de los Distritos de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo del Estado Zulia. *G.O.* Nº 32.115 de 20-11-1980.

7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Decreto Nº 803 de 16-octubre-1980, mediante el cual se revoca la reserva otorgada a la Corporación de Mercadeo Agrícola para al exportación de los productos de Ajonjolí y Maní, contenida en el Decreto Nº 1.544 de 27-abril-1976. *G.O.* Nº 32.092 de 17-10-1980.

—Resolución conjunta Nos. 381, 5.092, 1.910 y 4.355 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social, y Agricultura y Cría de 14-noviembre-1980, mediante la cual se dictan las Normas sobre Política Lechera. *G. O.* Nº 32.111 de 14-11-1980.

—Resolución Nº 362 del Ministerio de Agricultura y Cría de 26-Noviembre-1980, mediante la cual se dispone que la importación de abejas reinas queda sometida al requisito de autorización previa del Ministerio de Agricultura y Cría, expedida a través de la Dirección General de Desarrollo Ganadero. *G.O.* Nº 32.119 de 26-11-1980.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Promoción y Protección Social*

—Ley Tutelar de Menores. *G.O.* Nº 2.710 Extraordinaria de 30-12-1980.

2. *Educación*

—Resolución Nº 339 del Ministerio de Educación de 29-Septiembre-1980, mediante la cual se suspende, durante el transcurso del año escolar 1980-1981, la entrada en vigencia de las resoluciones Nos. 880, 881 y 882 de 28-diciembre-1979 relativa al Régimen de Evaluación de Educación Media para Adultos y se impone aplicar las normas contenidas en las Resoluciones Nos. 5, 45 y 16 de 4-Agosto-1972 y 4-marzo-1974 respectivamente. *G.O.* Nº 32.080 de 1-10-1980.

—Resolución Nº 344 del Ministerio de Educación, de 6-octubre-1980, mediante la cual se extiende a los Institutos y Colegios Universitarios, la aplicación de las Pautas Generales sobre el Sistema Nacional de Orientación y Admisión al Sub-

sistema de Educación Superior y sobre los Requisitos Mínimos para permanecer dentro de este Sub-sistema, dictadas por el Consejo Nacional de Universidades. *G.O.* N° 32.085 de 8-10-1980.

—Resolución N° 346 del Ministerio de Educación de 8-octubre-1980, mediante la cual se prorroga la actuación de la Comisión Reorganizadora del Instituto Universitario de Tecnología de La Victoria por el lapso de seis meses. *G.O.* N° 32.086 de 9-10-1980.

—Resolución N° 347 del Ministerio de Educación de 8-octubre-1980, mediante la cual se dispone que el Instituto Universitario de Tecnología con sede en Coro, Estado Falcón, se denominará a partir de la presente fecha "Instituto Universitario de Tecnología Alonso Gamero". *G.O.* N° 32.086 de 9-10-1980.

—Resolución N° 361 del Ministerio de Educación de 21-noviembre-1980, mediante la cual se determina que los alumnos que aprueben los planes de estudio de Educación Especial dictados por el Instituto Universitario Pedagógico de Caracas, recibirán el título de Maestro Especialista en la mención correspondiente. *G.O.* N° 32.117 de 24-11-1980.

—Resolución N° 323 del Ministerio de Educación de 9-septiembre-1980, mediante la cual se reforma el artículo 76 del Reglamento Electoral del Instituto Universitario Pedagógico de Caracas. *G.O.* N° 2.694 Extraordinaria de 3-12-1980.

—Resolución N° 368 del Ministerio de Educación de 4-diciembre-1980, mediante la cual se dispone que para la denominación de planteles educativos con nombres de personas naturales, sólo se utilizarán los de ciudadanos ilustres fallecidos, que se hayan distinguido por su actuación relevante al servicio de la patria, o de la humanidad o por la prestación de servicios destacados en la educación, la ciencia y la cultura. *G.O.* N° 32.126 de 5-12-1980.

3. *Salud*

—Resolución N° 15.832 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 10-noviembre-1980, mediante la cual las disposiciones relativas a composición, procesamiento, calidad microbiológica, empaçado, almacenamiento, distribución y venta, que en ella se indican, se aplicarán al producto denominado comercialmente hamburguesa industrializada y serán de aplicación por parte de las autoridades sanitarias a nivel nacional. *G.O.* N° 32.114 de 19-11-1980.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*

—Resolución conjunta Nos. G-133, 811, 208 y 31 de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Información y Turismo de 24-noviembre-1980, mediante la cual se dictan las Normas para la Tramitación de Solicitudes para Urbanizar. *G.O.* N° 32.117 de 24-11-1980.

—Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano para la ciudad de San Juan de Colón, Jurisdicción del Municipio San Juan de Colón, Distrito Ayacucho del Estado Táchira el cual entrará en vigencia a partir de la fecha de publicación de la presente Resolución y cuyo contenido esencial en ella se especifica N° 2.690 Extraordinaria de 26-11-1980.

2. Régimen de los Recursos Naturales Renovables

—Decreto Nº 913 de 22-diciembre-1980, mediante el cual se declara Zona de Aprovechamiento Agrícola el área comprendida dentro de los linderos que en él se describen. *G.O.* Nº 32.137 de 23-12-1980.

—Resolución Nos. 359 y 207 de los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-noviembre-1980, mediante la cual se fija un tamaño mínimo de 12 centímetros de longitud total, para la captura de la especie Rabo Amarillo (*Cetengraulis edentulus*) medida sobre el eje longitudinal del pez, desde la punta del hocico hasta la punta de la aleta caudal (cola). *G.O.* Nº 32.118 de 25-11-1980.

—Resolución Nº 205 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 31-octubre-1980, mediante la cual se prohíbe la importación de chiquire y sus productos, a excepción de pieles curtidas y artículos de piel manufacturados. *G.O.* Nº 32.103 de 4-11-1980.

—Decreto Nº 841 de 13-noviembre-1980, mediante el cual se deroga el Decreto Nº 2.226 del 6-julio-1977, mediante el cual se establecía el pago de bonificaciones a quienes denunciases explotaciones ilegales de productos forestales. *G.O.* Nº 32.112 de 17-11-1980.

—Decreto Nº 782 de 1-octubre-1980, mediante el cual se declara Zona de Aprovechamiento Agrícola Especial un área ubicada en la jurisdicción de los Distritos Iribarren y Palavecino del Estado Lara. *G.O.* Nº 32.080 de 1-10-1980.

3. Régimen de las Comunicaciones

—Decreto Nº 849 de 21-noviembre-1980, mediante el cual se prohíbe, a partir del 1º-enero-1981, la transmisión a través de las estaciones televisoras, de toda aquella publicidad comercial que induzca directa o indirectamente al consumo de cigarrillos y demás productos derivados de la manufactura del tabaco. *G.O.* Nº 32.116 de 21-11-1980.

4. Régimen de los Transportes

—Resolución Nº 795 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-noviembre-1980 mediante la cual se abre al Tráfico Aéreo de Aviación General, el aeródromo de Servicio Público denominado Cuenca de Unare, ubicado en la jurisdicción del Municipio Mac Gregor, Distrito Aragua del Estado Anzoátegui, en *G.O.* Nº 32.104 de 5-11-80.

—Resolución Nº 802 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 18-noviembre-1980, mediante la cual se abre al Tráfico Aéreo de Aviación General Internacional, el Aeropuerto de Servicio Público denominado Aeropuerto de Coro. *G.O.* Nº 32.117 de 24-11-1980.

—Resolución Nº 820 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 1-diciembre-1980, mediante la cual se dictan las Normas que reglamentan los Vuolos de Planeadores Ligeros Autónomos tipo Ala Rogallo y Similares. *G.O.* Nº 32.123 de 2-12-1980.

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN
- II. LA REGULACION INDIRECTA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ A TRAVES DEL REGIMEN DE LICENCIAS A LAS IMPORTACIONES
 1. *El régimen de 1964: La Resolución Nº 1674 de 1964.* 2. *El régimen entre 1965 y 1970. A. La Resolución Nº 36 y 4316 de 8-12-65. B. La Resolución Nº 1593 del 2-5-69.* 3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*
- III. LA REGULACION DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ POR REGIMEN DE EXCEPCION Y POR NORMAS DE LIMITACION A LAS IMPORTACIONES
 1. *El régimen entre 1970 y 1975: La Resolución Nº 4626 de 1970.* 2. *El régimen a partir de 1975: Las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz. A. El Decreto-Ley Nº 920 del 16-5-75. B. El Decreto Nº 921 del 16-5-75. C. La Resolución Nº 5457 del 28-8-75 modificada por la Nº 6686 del 29-12-78 y por la Nº 3651 del 26-8-80.* 3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*

I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN

La actividad del ensamblaje de vehículos en Venezuela se inició en 1948, pero hasta 1964 no hubo intervenciones administrativas formales en el desarrollo de la industria, pues para ese momento la incorporación de materiales nacionales al proceso de ensamblaje y el valor agregado eran reducidos. La primera etapa de la industria automotriz como proceso de ensamblaje, en nuestro país, puede entonces situarse entre 1948 y 1964, y en ese lapso se pueden distinguir tres períodos¹. El primero, de 1948 a 1956 se caracterizó por un progresivo y acentuado incremento de la producción y de la ocupación, paralelo al consumo total de vehículos del país, así como por una escasa incorporación de materiales nacionales al proceso de ensamblaje. El segundo período de 1957 a 1959, se destacó por una violenta distorsión, en las tendencias registradas entre el consumo total de vehículos, que aumentó abruptamente, y la actividad ensambladora que se contrajo; por una baja en la ocupación de las empresas y por un estancamiento en la utilización de materiales nacionales. El tercer período, que se inicia a finales de 1959 y se extiende hasta 1964, se caracterizó por la aplicación de medidas proteccionistas del Gobierno a la industria del ensamblaje, y en el mismo, se registró una recuperación en la actividad, y se apreció un porcentaje más elevado de incorporación de materiales nacionales en el proceso. En efecto, en el período 1960-1964, la producción de vehículos automotores se cuadruplicó, habiendo subido el ensamblaje de automóviles de 6.452 unidades en 1960 a 32.321 en 1964. Por otra parte, en 1963 y 1964, a pesar de encontrarse prohibida la importación de automóviles, ingresaron al país 3.810 unidades, a través de regímenes de excepción.

1. Cfr. las referencias en el libro de CORDIPLAN, *El Desarrollo Industrial de Venezuela*, Caracas 1978, págs. 151 a 160.

Hasta 1961, la fabricación de partes y repuestos para vehículos había sido incipiente. La fabricación principal correspondía a neumáticos y sus respectivas cámaras, habiéndose llegado a establecer una capacidad productiva muy superior a los requerimientos momentáneos del mercado venezolano. Otra actividad de interés había sido el armado de baterías para vehículos. A lo anterior se puede agregar otros rubros como pinturas, barnices, ciertos materiales para el tapizado, aceites y lubricantes. Así, la contribución de esta fabricación nacional, incorporada al proceso del ensamblaje, ascendía aproximadamente al 8% del peso total del vehículo promedio. Sin embargo, la mayor parte de los insumos de esas industrias, como ocurría en el caso de los cauchos y de las baterías, eran de origen extranjero. Ello significaba, por tanto, que el verdadero aporte nacional de estos rubros era reducido.

A partir de 1961 se inició una diversificación de la producción de este tipo de artículos; así, por ejemplo, se inició la producción de vidrios, tubos de escape y silenciadores, liga de frenos, pasta amortiguadora de sonidos, radios, cables de baterías, bobinas, reguladores, asientos para camiones, filtros de aire y aceite, amortiguadores, etc. Así mismo se establecieron varias empresas de elaboración de carrocerías para autobuses y camiones.

A comienzos de 1962, el Gobierno nacional estableció las bases para el desarrollo de la industria automotriz, en dos etapas.

En la primera etapa, en plena ejecución en 1964, se perseguían las siguientes actividades:

1. El ensamblaje total de automóviles, comerciales y camiones, así como la fabricación de piezas sencillas incorporables y diversos materiales de uso general;
2. El inicio de la manufactura e incorporación de piezas más complejas y de uso común;
3. La manufactura de repuestos y accesorios en general, de fabricación sencilla;

En la segunda etapa, las metas perseguidas consistían en la complementación, en forma progresiva, de la integración total de la industria, y se perseguía:

1. La fabricación y maquinado del motor;
2. La fabricación e incorporación al vehículo de piezas mayores, grupos mecánicos y demás elementos constitutivos, a excepción de la carrocería;
3. La manufactura nacional de la mayoría de los repuestos y accesorios.

A tal fin, se tomaron medidas arancelarias y de regulación tendientes a proteger la sustitución de las importaciones por productos nacionales destinados a repuestos en varios importantes rubros. Así mismo, la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) inició el establecimiento de requisitos mínimos de calidad para los productos automotrices ^{1 bis}.

Para llevar a cabo esas actividades, en marzo de 1962 se creó el Grupo Programador de la Industria Automotriz, con representantes de los sectores público y privado, y que actuó como grupo asesor del Comité de Industrias del Consejo de Ministros. Como consecuencia de esta actividad de programación, para 1964 existían en aplicación, Normas Administrativas sobre los aspectos del Programa de Incorporación de Partes Nacionales.

Sin embargo, todo este proceso progresivo de intervención del Estado en la ordenación de la industria automotriz, no se había producido por actos administrativos formales y regulaciones legales. Salvo las de carácter arancelarias y de limitación a las importaciones, se trataba de una política derivada de la sustitución de importaciones, que sólo regulaba la industria indirectamente, sin restricciones al establecimiento de empresas industriales. Casi todas estas, por otra parte, eran extranjeras o con una muy fuerte inversión extranjera. Así, en 1964 existían 14 empresas ensambladoras, las cuales tenían un capital fijo invertido de 76.669.734 bolívares.

^{1 bis} Véanse las referencias al proceso de regulación de las normas industriales en el Nº 1 de esta *Revista de Derecho Público*, enero-marzo 1980, págs. 74 a 78.

En 1964, resultaba necesario el establecimiento de una regulación general para el régimen de importaciones de las empresas ensambladoras, con lo cual se inicia el proceso formal de intervención del Estado en la industria automotriz. Esta intervención hasta 1970, fue de carácter indirecto, apoyada en los poderes del Estado de control de las importaciones; a partir de 1970, con base a una irregular legislación de emergencia, se agregaron, a las limitaciones derivadas del control de las importaciones, otras regulaciones directas respecto del desarrollo de la industria.

II. LA REGULACION INDIRECTA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ A TRAVES DEL REGIMEN DE LICENCIAS A LAS IMPORTACIONES

1. *El régimen de 1964: La Resolución N° 1674 de 1964*

Desde 1959, mediante Resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento, Nos. 375 y 6.291 de 20-11-59 ², se había sometido al requisito de obtención de licencia previa, la importación de automóviles y otros vehículos.

Ahora bien, en vista del desarrollo de la industria de ensamblaje en el país, en 1964, el Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 1.674 del 17-6-64 ³, considerando que era necesario crear condiciones adecuadas para que la industria automotriz pudiera continuar su desarrollo, así como crear estímulos adecuados para que la industria pudiera cumplir las metas establecidas en el Segundo Plan de la Nación, resolvió con carácter general, y por tanto, aplicable a todas las empresas que operasen en el país en el campo de la industria automotriz, *condicionar* el otorgamiento de las licencias de importación para vehículos automotores totalmente desarmados y prototipos totalmente armados, al cumplimiento por parte de las empresas ensambladoras del "Programa de Incorporación de Partes de Fabricación Nacional a los Vehículos Automotores Ensamblados" en el país ⁴. La Resolución, dictada conforme a lo establecido en el artículo 121, letra c) de la Ley de Aduanas y a la atribución consagrada en el artículo 22 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en esta forma estableció la clasificación general de los vehículos, en cinco clases ⁵, y prescribió que las empresas ensambladoras debían, *con carácter obligatorio*, incorporar a todos los vehículos ensamblados en el país, diversas partes de producción nacional que enumeró en su artículo 3, y que para ese momento estaban en producción. Además de las partes nacionales de uso obligatorio indicadas en el artículo 3, la Resolución prescribió que las empresas ensambladoras debían adquirir piezas de producción nacional para ser incorporadas a los vehículos armados en 1964 en determinados porcentajes ⁶.

La consecuencia jurídica de estas obligaciones impuestas por el Ministerio a las empresas ensambladoras era clara y conforme al artículo 7 de la Resolución: "A las empresas ensambladoras que cumplan con las metas del Programa de Incorporación de Partes de Fabricación Nacional, que para cada semestre serán fijadas por Resolución del Ministerio de Fomento, se les otorgará licencia para la importación de vehículos automotores totalmente desarmados, en las cantidades solicitadas por ellas, de acuerdo con sus programas semestrales de producción". A las empresas que no cumplieran con las metas de dicho Programa, al contrario, se les fijaba un cupo de importación, con obligaciones adicionales de incorporación futura ⁷. A los efectos de determinar el cum-

2. G.O. N° 26.117 del 20-11-59.

3. G.O. N° 27.468 del 17-6-64.

4. Art. 7.

5. Art. 2.

6. Art. 4.

7. Art. 8.

plimiento de las obligaciones que imponía la resolución, se exigía a las empresas ensambladoras el envío de informaciones regulares al Ministerio ⁸.

Es de destacar, en todo caso, que estas obligaciones impuestas a las empresas ensambladoras, se configuraban como restricciones a una actividad industrial, y como tales, no podían ser creadas por una Resolución Ministerial directamente. Constitucionalmente se requeriría una ley. En ausencia de esta, por ello, se recurrió a su establecimiento indirecto, como condición para el otorgamiento de licencias de importación, basándose la regulación en lo prescrito en la Ley de Aduanas. Esta forma de regulación indirecta va a caracterizar posteriormente todas las regulaciones interventoras del Estado en la Industria Automotriz. Por ello, estas regulaciones, a pesar del Decreto-Ley de 1975, siempre van a estar establecidas en Resoluciones Ministeriales.

La consecuencia de este tipo de regulaciones indirectas de la actividad industrial, es que las obligaciones y restricciones impuestas a las empresas, no tenían jurídicamente hablando, vinculatoriedad autónoma, sino que se aplicaban a las empresas que fueran a requerir licencias de importación, lo cual en el caso de la industria automotriz, abarcaba a todas.

2. El régimen entre 1965 y 1970

A. La Resolución Nº 36 y 4.316 del 8-12-65

El régimen inicial de 1964 fue reformado al año siguiente, por Resolución conjunta del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Fomento, Nos. 36 y 4.316 del 8-12-65 ⁹, en la cual se incorporaron nuevas regulaciones y se establecieron mayores precisiones. Estas fueron en líneas generales, las siguientes:

En, primer lugar, se identificó, con carácter general a las empresas a las cuales se podían otorgar las licencias de importación de vehículos completamente desarmados y prototipos, enumerándose limitativamente a las catorce (14) empresas ensambladoras ¹⁰ que funcionaban en el país. Por tanto, tratándose de un acto de efectos generales el contenido en la Resolución Nº 36 y 4.316, para poder otorgarse una licencia a otra empresa distinta a las enumeradas en su artículo 1, resultaba necesario modificar la Resolución. Es el principio de la inderogabilidad singular de los actos de efectos generales.

En segundo lugar, se limitó la posibilidad de otorgar esas licencias a esas empresas, para importar las marcas y categorías de vehículos que estuviesen fabricando para diciembre de 1965 ¹¹. En esta forma se ponía un límite, con carácter general, a las marcas y categorías de vehículos que podían ensamblarse en el país, no admitiéndose en el futuro, nuevas marcas y categorías.

En tercer lugar, se repetía el condicionamiento, para la concesión de las licencias, al cumplimiento de los programas semestrales de incorporación de partes nacionales ¹². Las empresas que cumplieran con las metas de incorporación de partes, tenían derecho a obtener las licencias de importación ¹⁴, y a las que se encontraran en estado de incumplimiento ¹⁵, se les fijaba una cuota de importación sometida a diversos requisitos sancionatorios ¹⁶.

8. Art. 11.

9. G.O. Nº 27.970 del 9-12-65 y corregida por error de copia en G.O. Nº 27.943 del 21-1-66.

10. Art. 1.

11. Art. 1.

12. Art. 2.

13. Arts. 5 y 6.

14. Art. 7.

15. Art. 8.

16. Arts. 9 y 10.

En cuarto lugar, se estableció la necesidad de obtención de una autorización previa del Ministerio de Fomento, para poder llevar a cabo la producción de un nuevo tipo básico de vehículo dentro de las marcas y categorías autorizadas¹⁷. Por supuesto, esta autorización previa, como limitación a la actividad industrial, seguía teniendo su fundamento en el carácter condicionante para que, posteriormente, se pudieran solicitar y obtener las licencias de importación correspondientes. De allí que si la empresa, al solicitar la autorización, no se comprometía a incorporar partes en una proporción determinada al nuevo tipo de vehículo¹⁸ el Ministerio no sólo no le otorgaba la licencia de importación, sino que no le daba la autorización para la producción de otros nuevos tipos básicos en el país¹⁹.

En quinto lugar, se estableció también, la necesidad de una autorización previa para la producción de un nuevo modelo en el país, la cual sólo se otorgaba al comprobarse que correspondía a un tipo básico en producción²⁰. Esta limitación también sólo podía tener su fundamento como condición para el otorgamiento posterior de las licencias de importación correspondientes²¹.

En sexto lugar, se estableció, también indirectamente, que los fabricantes de partes y componentes automotrices instalados en el país, debían obtener del Ministerio de Fomento una autorización de producción, a los efectos de que sus productos pudieran ser computables en los programas de incorporación²², con lo cual otro sector de la industria resultaba limitado, indirectamente, para poder beneficiarse de los programas. En todo caso, se establecía que el ensamblaje de partes automotrices estaba sujeto, igualmente, a un programa de incorporación progresiva de materias primas y piezas nacionales que debía establecer el Ministerio de Fomento²³. La Resolución N° 36 y 4.316 del 8-12-65 fue complementada en relación a los porcentajes de incorporación y a los productos de manufactura nacional que debían integrar, con carácter obligatorio, las empresas ensambladoras, por Resoluciones del Ministerio de Fomento N° 4.160 del 2-11-66²⁴; N° 710 del 28-4-67²⁵; y N° 1.037 del 30-4-68²⁶.

B. *La Resolución N° 1.593 del 2-5-69*

El Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 1.593 del 2-5-69²⁷ derogó la Resolución conjunta antes comentada, Nos. 36 y 4.316 del 8-12-65, dictada por los Ministerios de Hacienda y Fomento, conservando el sentido básico de sus regulaciones. Dicho sea de paso, que una Resolución conjunta sólo podía ser dejada sin efecto por otra Resolución conjunta, por lo que la forma de derogación establecida por la Resolución N° 1.593 del Ministerio de Fomento en 1969 fue irregular.

Las modificaciones de mayor interés introducidas por esta Resolución al régimen de la industria automotriz, fueron las siguientes:

En primer lugar, las licencias de importación sólo se podían dar ahora para "componentes de vehículos" y prototipos²⁸, y no como se señalaba en la Resolución de 1965, para "vehículos totalmente desarmados".

17. Art. 15.

18. Art. 15, letra C.

19. Art. 16.

20. Art. 18.

21. Art. 18.

22. Art. 22.

23. Art. 24.

24. G.O. N° 28.175 del 2-11-66.

25. G.O. N° 28.324 del 8-5-67.

26. G.O. N° 28.615 del 30-4-68.

27. G.O. N° 28.918 del 13-5-69.

28. Art. 1.

En segundo lugar, se amplió la lista de las empresas que podían ser beneficiarias de las referidas licencias de importación, agregándose tres (3) y eliminándose una (1) de la lista de las 14 originalmente enumeradas, quedando entonces en 16 empresas las autorizadas a importar componentes de vehículos²⁹.

La Resolución Nº 1.593 de 1969 fue complementada para asegurar su ejecución en 1970 mediante Resolución del Ministerio de Fomento Nº 1.594 del 2-5-69, y modificada por Resolución Nº 1.774 del mismo Ministerio de 30-4-70 en relación a los lapsos para el establecimiento de los programas semestrales de incorporación de productos nacionales³⁰.

3. *El régimen complementario: La Restricción y Prohibición de las Importaciones de Vehículos Armados*

Tal como se señaló anteriormente, a partir de 1959 se había sometido a la exigencia de licencia previa la importación de automóviles y diversos vehículos mediante Resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento Nº 375 y 6.291 de 20-11-59³¹. Sólo se habían exceptuado de dicho requisito de licencia previa, la importación de vehículos como equipaje de pasajeros. En virtud de que por tal excepción entraron al país muchos vehículos indiscriminadamente, mediante Resolución conjunta Nº 194 y 5.164 de los mismos Ministerios de Hacienda y Fomento, de 21-9-60³², se exigió la comprobación, por dichos pasajeros, de una permanencia ininterrumpida en el exterior no menor de seis (6) meses.

La medida, sin embargo, no fue suficiente, por lo que para evitar que se siguieran introduciendo vehículos nuevos incluidos en los equipajes de los pasajeros, así como para mantener la debida protección a la industria nacional ensambladora de vehículos, los Ministerios de Hacienda y Fomento, por una nueva Resolución Conjunta Nos. 6 y 694 del 5-3-64³³ regularon con mayor precisión las condiciones que debían reunir los pasajeros, con permanencia en el exterior, para importar vehículos; requisitos y condiciones que fueron precisadas y ampliadas posteriormente, mediante Resolución Conjunta Nos. 4 y 1.321 del 24-3-65³⁴.

La reglamentación del régimen de introducción al país de vehículos que forman parte del equipaje de pasajeros, fue de nuevo ampliada y precisada bajo el requisito de licencia previa en la Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento Nos. 23 y 1.363 del 5-6-68³⁵.

Este régimen fue cambiado en 1970, al establecerse, mediante Resolución Conjunta de los mismos Ministerios Nos. 3 y 1.903 del 8-5-70³⁶ una prohibición general de importación de vehículos automotores para carretera, totalmente armados, nuevos o usados, excepto autobuses y motocicletas, con la sola excepción de los prototipos destinados a la producción de automóviles y los vehículos comerciales o industriales de tipo especial que no se fabricasen en el país, en cuyo caso se requería licencia previa.

29. Atr. 1.

30. Art. 2.

31. G.O. Nº 26.117 de 20-11-59.

32. G.O. Nº 26.363 del 21-9-60.

33. G.O. Nº 27.385 del 5-3-64.

34. G.O. Nº 27.703 del 30-3-65.

35. G.O. Nº 28.645 del 5-6-68.

36. G.O. Nº 29.210 del 8-5-70.

III. LA REGULACION DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ POR REGIMEN DE EXCEPCION Y POR NOMAS DE LIMITACION A LAS IMPORTACIONES

1. *El régimen entre 1970 y 1975: La Resolución N° 4.624 de 1970*

Con fecha 1-9-70, y mediante Resolución N° 4.624³⁷ el Ministerio de Fomento reformuló la regulación de carácter general referida a la industria automotriz, dictando una serie de normas concernientes a la misma, basándose en que era interés del Gobierno adecuar las políticas de los distintos sectores industriales a la dinámica del desarrollo del país; en que era obligación del Gobierno Nacional velar porque la actividad industrial tuviera como norma la protección al consumidor tanto en calidad como en precios; en que la actividad del sector automotriz debía integrarse en forma armónica al desarrollo de la industria metal-mecánica, así como al de otras actividades vinculadas al proceso económico, a fin de lograr una mejor utilización de los recursos nacionales; y en que era necesario dotar a la industria automotriz de los mecanismos que estimulasen el intercambio de piezas y conjuntos del ramo con otros países.

Con tal finalidad se dictó una normativa relativa a la industria que si bien recogía la forma de regulación anterior, basada en el otorgamiento de licencias de importación a un número de quince (15) empresas exclusivamente, establecía además, algunas otras normas sustantivas que implicaban una intervención y regulación de la industria que excedían las posibilidades de hacerlo mediante simple Resolución. Por ello, la Resolución N° 4.624 del Ministerio de Fomento se fundamenta, legalmente, además de en el Estatuto Orgánico de Ministerios, en la Ley de Aduanas, y en Resoluciones del propio Ministerio, en el Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962³⁸ mediante el cual se mantuvo y mantiene restringida la garantía de la libertad económica. La Resolución, así, mezcla regulaciones basadas en el control de importaciones autorizado por la Ley de Aduanas, con intervenciones de rango legal que normalmente se dictaron mediante Decreto, con base a la restricción de la garantía económica, y que muy excepcionalmente, se dictaron por Resoluciones Ministeriales, como sucedió en este caso.

El régimen previsto en la Resolución, como se dijo, seguía la orientación del régimen anterior, entre otras, con las siguientes modificaciones:

En primer lugar, la Resolución refundió en un sólo texto las normas de la Resolución N° 1.593 del 2-5-69 y las normas de las Resoluciones complementarias antes mencionadas. Se estableció, así, un cuerpo normativo orgánico que dio la orientación para las regulaciones futuras hasta el presente.

En segundo lugar, se previó que las licencias sólo se otorgaban a las empresas enumeradas, para la importación de "piezas y conjuntos para vehículos y prototipos a las compañías fabricantes de vehículos y para las marcas y categorías" que se especificaron³⁹, condicionado el cumplimiento de las normas de la Resolución⁴⁰, en particular, del programa de incorporación de piezas y conjuntos que ella establecía⁴¹.

En tercer lugar, se establecieron normas sobre control de calidad y precio conforme a lo previsto por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), estableciéndose el uso obligatorio de la marca NORVEN⁴² para aquellas piezas y conjuntos destinados a ser incorporados como equipo original⁴³.

37. G.O. N° 1.426 Ext. del 1-9-70.

38. G.O. N° 26.746 del 8-1-1962.

39. Art. 2.

40. Art. 3.

41. Art. 4.

42. Art. 28.

43. Art. 26.

En cuarto lugar, se insistió en la norma que sometía la fabricación de piezas y conjuntos a un programa progresivo de incorporación de materias primas y componentes nacionales conforme a lo que dispusiera el Ministerio de Fomento ⁴⁴.

En quinto lugar, se previó la regulación, por el Ministerio de Fomento, de los precios de venta al público de las piezas y conjuntos automotores destinados a cubrir la demanda del mercado de repuestos ⁴⁵.

En sexto lugar, se impuso a las compañías fabricantes de vehículos automotores la obligación de mantener durante un lapso no menor de cinco (5) años, un adecuado suministro de repuestos a fin de que se asegurase el mantenimiento de las unidades producidas ⁴⁶.

En séptimo lugar, se previó el mecanismo para la fijación de precios de venta al contado, al público, de los vehículos que se fabricaban en el país ⁴⁷, así como de las piezas y conjuntos automotores ⁴⁸.

En octavo lugar, la Resolución consagró obligaciones directas a las empresas fabricantes de vehículos, y de piezas y componentes, tales como la remisión al Ministerio de Fomento, anualmente, del Balance General, Estado de Ganancias y Pérdidas y Estado de Costo de Producción de los artículos fabricados ⁴⁹.

En noveno lugar, en relación a las nuevas inversiones y Programas de Producción, la Resolución atribuyó al Ministerio de Fomento la siguiente facultad: "analizará los proyectos recibidos para la fabricación de piezas o conjuntos, abrirá un lapso de consulta para definir los proyectos concretos y dará preferencia a aquellos que generen mayor valor agregado en el país, que produzcan para mayor número de compañías fabricantes de vehículos automotores y cuyo nivel de costos permita efectuar exportaciones. El Ministerio de Fomento indicará el grado de manufactura nacional para cada una de las etapas de los proyectos aprobados" ⁵⁰.

En esta forma, la presentación de proyectos industriales al Ministerio, el campo de la industria automotriz, conforme al Decreto Nº 698 del 20-2-62 ⁵¹, no se consideró sólo como facultativo para el particular como requisito para obtener los beneficios de la política industrial por parte del Gobierno, sino que resultaba obligatorio para el sector automotriz, teniendo el Ministerio de Fomento que *aprobar* los proyectos respectivos y no sólo registrarlos. En el artículo 44 de la Resolución Nº 4624 del 1-9-70 así, se previó lo siguiente: "*las compañías fabricantes de vehículos automotores, podrán presentar a la consideración del Ministerio de Fomento proyectos para la fabricación de piezas y conjuntos cuya producción implique procesos especializados en los campos de : fundición, mecanizado, estampado, forja pesada y la fabricación de controles e instrumentos. El Despacho, oída la opinión del Comité Consultivo de la Industria Automotriz, decidirá sobre las condiciones para la aprobación de dichos proyectos*".

En décimo lugar, la Resolución prohibió al Ministerio de Fomento autorizar la fabricación en el país de nuevos modelos de vehículos o la sustitución de los que estaban en producción en 1970 ⁵², salvo que el modelo de vehículo hubiera sido sustituido en el país de origen ⁵³.

44. Art. 29.

45. Art. 30.

46. Art. 31.

47. Art. 35.

48. Art. 37.

49. Art. 39.

50. Art. 42.

51. G.O. Nº 26787 del 24-2-62.

52. Art. 46.

53. Art. 47.

Por último, la Resolución previó los mecanismos tendientes a la apertura, por el Ministerio, de un concurso entre las compañías autorizadas para producir vehículos, seleccionando a la empresa o las empresas a las cuales se autorizaría la fabricación de un modelo económico para servicio de alquiler; de un modelo económico adecuado a la capacidad adquisitiva de personas de menores niveles de ingreso; y de un modelo ajustado a los requerimientos del servicio ordinario del Gobierno, los cuales debían corresponder a las marcas autorizadas en la propia Resolución ⁵⁴.

La referida Resolución N° 4624 del 1-9-70 fue complementada posteriormente, por la Resolución N° 5133 del 29-1-71 ⁵⁵; por la Resolución N° 5878 del 23-11-71 ⁵⁶; por la Resolución N° 4374 del 25-9-72 ⁵⁷; y por la Resolución N° 3300 del 11-7-73 ⁵⁸, en la cual se planteó, formalmente, la reducción de los modelos a fabricar por las empresas autorizadas ⁵⁹.

2. El régimen a partir de 1975: Las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz.

A. El Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75.

La Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera del 31-5-74 ⁶⁰, autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros para dictar medidas tendientes a “Estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias”.

Con base en esta autorización, el Presidente de la República dictó el Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75 ⁶¹, en el cual se establecieron las *Normas para el desarrollo de la Industria Automotriz*. Vista la normativa anterior a esa fecha relativa a la industria, resulta evidente la falta de sustancia del Decreto-Ley N° 920. Este, materialmente no establece, en materia de reglamentación de la industria, nada nuevo, pues mayores regulaciones tenía la Resolución N° 4624 del 1-9-70 ya comentada, la cual, como se verá, fue sustituida por la Resolución N° 5457 del 9-8-75. La innovación del Decreto N° 920 está, en realidad, en haberle dado un rango legal a normas que lo ameritaban, dado su carácter de Decreto-Ley.

En efecto, el Decreto-Ley N° 920, establece las siguientes normas:

En primer lugar, repite la orientación del régimen anterior pero ahora, con rango legal, superando la precariedad jurídica de las normas de la Resolución, en el sentido de que “los vehículos automotores que se produzcan en el país deberán alcanzar, dentro de los plazos, condiciones y porcentajes que establezca el Ejecutivo Nacional una *integración de partes nacionales*” ⁶². El Decreto-Ley agregó formalmente, que “El Ejecutivo Nacional al ordenar los plazos, condiciones y porcentajes para la integración de partes nacionales *deberá* incorporar dentro del porcentaje, *con carácter obligatorio*, el motor, la caja de velocidad y otros elementos básicos habidos dentro del tren matriz” ⁶³.

54. Art. 50.

55. G.O. N° 29623 del 29-1-71.

56. G.O. N° 29669 del 24-11-71.

57. G.O. N° 29917 del 27-9-72.

58. G.O. N° 30150 del 11-7-73.

59. Art. 2.

60. G.O. N° 30412 del 31-5-74.

61. G.O. N° 1747 Extr. del 24-5-75.

62. Art. 1.

63. Art. 1.

En segundo lugar, dispuso que "El Ministerio de Fomento establecerá un programa progresivo de *exportaciones* a las empresas fabricantes de vehículos, conjuntos y piezas automotrices. Esta programación será establecida de tal manera que el valor de las importaciones de piezas y conjuntos requeridos para la fabricación de vehículos sea compensado por un valor equivalente de exportaciones en la propia rama automotriz" ⁶⁴.

En tercer lugar, estableció que "El Ejecutivo Nacional iniciará de inmediato la promoción para el establecimiento de la infraestructura *metalmecánica* necesaria, en especial la fundición y la forja. A tal fin, *establecerá las normas para la determinación de la empresa o empresas que desarrollarán dichas industrias*" ⁶⁵.

En cuarto lugar, el Decreto-Ley dispuso que "Los nuevos proyectos de conjuntos básicos de los vehículos automotores, serán realizados por *empresas nacionales o mixtas*, en las cuales podrán participar las empresas terminales, los fabricantes de piezas y conjuntos y otros inversionistas, pudiendo además, participar las Corporaciones de Desarrollo con inversiones de capital en las proporciones que considere conveniente" ⁶⁶. En todo caso, se previó que "las Compañías Extranjeras fabricantes de vehículos automotores que continúen operando en el país, de acuerdo a las normas del presente Decreto, deberán iniciar su proceso de *conversión a empresas mixtas o nacionales*, de conformidad con el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y las normas jurídicas internas que le sean aplicables" ⁶⁷.

En quinto lugar, se establecieron mecanismos de estímulo a la industria. Así, por una parte se encomendó a los organismos financieros del Estado ofrecer "su apoyo técnico y financiero, para establecer las plantas de partes y conjuntos que sean necesarias y para efectuar ampliaciones en las ya existentes" ⁶⁸; y por la otra se encomendó al Ejecutivo Nacional, a través de los organismos del Estado, conceder "incentivos fiscales, financieros y de asistencia técnica a las compañías fabricantes de vehículos automotores que no puedan permanecer como tales, con el objeto de que estas empresas puedan convertirse en fabricantes de piezas y conjuntos, en especial de aquellas requeridas para alcanzar las metas previstas en el presente Decreto, o de cualquier otro producto metal-mecánico" ⁶⁹.

En sexto lugar, se prescribió con carácter general, que "las compañías fabricantes de vehículos automotores y las compañías fabricantes de piezas y conjuntos deberán adaptarse a las disposiciones del programa sectorial de desarrollo industrial automotriz del Acuerdo de Cartagena" ⁷⁰. En esta forma, en virtud de una disposición de rango legal interna, se estableció la obligación de las empresas de adaptarse a las normas del Programa Sectorial del Pacto Andino.

Por último, se regularon sanciones por la infracción de las normas del Decreto ⁷¹, además de habilitarse al Ejecutivo Nacional para autorizar a las empresas que operan en el país, para fabricar vehículos especiales para uso militar ⁷².

B. El Decreto Nº 921 del 16-5-75.

Las normas del Decreto-Ley Nº 920 fueron complementadas con el Decreto Nº 921 del 16-5-75 ⁷³, en el cual se dispuso que los vehículos automotores produci-

64. Art. 2.

65. Art. 3.

66. Art. 4.

67. Art. 8.

68. Art. 5.

69. Art. 6.

70. Art. 7.

71. Art. 10.

72. Art. 9.

73. G.O. Nº 30706 del 30-5-75.

dos en el país debían alcanzar para fines de 1980 una integración de partes nacionales del 75% en valor, e incorporar dentro de este porcentaje, *con carácter obligatorio*, el motor, la caja de velocidad y los otros elementos básicos del tren motriz que define, por Resolución, el Ministerio de Fomento ⁷⁴.

El porcentaje del 75% debía incrementarse entre 1980 y 1985 al 90% en valor ⁷⁵.

C. La Resolución N° 5.457 del 28-8-75 modificada por la N° 6.686 de 29-12-78 y por la N° 3651 de 26-8-80.

El Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 5457 del 28-8-75 ⁷⁶ dictó las *Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz*, las cuales siguen la misma orientación general de las que fueron establecidas por la Resolución N° 4624 del 1-9-70.

Deben, sin embargo, destacarse las modificaciones básicas al régimen anterior, que esta normativa contempla:

En primer lugar, la Resolución N° 5457 determina con claridad, con carácter general, cuáles son *los fabricantes de vehículos automotor autorizados* por el Ministerio de Fomento, los cuales sólo pueden producir vehículos dentro de las marcas, categorías y grupos que se señalan en el artículo 2. En esta norma se enumeran quince (15) empresas ensambladoras, con las marcas, categorías y grupos de vehículos que pueden producir; sin embargo, la norma del Parágrafo Único del artículo 2 es clara al indicar que "*Estas marcas y empresas pueden ser sustituidas por nacionales, previa autorización del Ministerio de Fomento*".

En segundo lugar, las Normas del Decreto N° 5457 eliminaron la exigencia de licencia previa de importación para piezas y conjuntos, que anteriormente se había aplicado y en sustitución dispusieron que "El Ministerio de Fomento sólo otorgará desgravamen arancelario, de acuerdo a la Nota N° 5 del Capítulo 87 del Arancel de Aduanas vigente, o exoneraciones de los derechos arancelarios, a la importación de piezas y conjuntos para vehículos automotores para las marcas y categorías que se especifican en el artículo anterior. El otorgamiento del desgravamen o exoneración estará condicionado al cumplimiento por parte de las empresas, de los términos de la presente Resolución" ⁷⁷. El control de la importación de estas piezas y conjuntos pasó, así, a ser básicamente de tipo tributario, aun cuando en la Resolución se plantea la figura de las licencias de importación para productos y servicios automotores ⁷⁸.

En tercer lugar, las Normas establecieron como obligatorio para los fabricantes de vehículos automotores, el Programa de Incorporación de Piezas y Conjuntos para vehículos automotores que establece la Resolución y que prevé un porcentaje del 90% de incorporación para 1985 ⁷⁹.

En cuarto lugar, la Resolución estableció expresamente en relación a los fabricantes de vehículos que "El Ministerio de Fomento no autorizará la fabricación en el país de nuevos modelos ni la sustitución de los que actualmente están en producción" ⁸⁰. De acuerdo a una Resolución anterior, la N° 3300 del 11-7-73, se había definido al "modelo" como "aquellos vehículos que dentro de un mismo tipo básico utilicen idéntica carrocería, motor y ejes traseros, pudiendo presentar alternativas en cuanto al diseño y los materiales que conforman la estructura trasera destinada a la carga" ⁸¹, y conforme a la misma Resolución N° 5457, se entiende por modelo "aque-

74. Art. 1.

75. Art. 2.

76. G.O. N° 1772 Extr. del 16-9-75.

77. Art. 3.

78. Art. 39.

79. Art. 4.

80. Art. 7.

81. Art. 2.

llos vehículos automotores que utilizan idéntico motor desvestido, cajas, ejes delantero y trasero, y sobre los cuales se pueden instalar diversas opciones de carrocería”⁸². El artículo 7 de la Resolución Nº 5457, en todo caso, aclaró a los efectos de la misma, que “no se considera como sustitución de un modelo por otro, aquellos cambios de diseño a que están sujetos los vehículos, siempre y cuando cumplan con la meta de incorporación establecida.

Este artículo 7 de la Resolución Nº 5457 del 28-8-75 fue reformado por Resolución Nº 4970 del 9-1-77⁸³, en la cual se invirtió completamente la regulación, así: “En el caso de que el Ejecutivo Nacional lo considere conveniente, el Ministerio de Fomento podrá autorizar la fabricación en el país de nuevos modelos y la sustitución de los que actualmente estén en producción...”.

En quinto lugar, la Resolución Nº 5457 estableció, expresamente y por separado, normas especialmente destinadas a los fabricantes de vehículos automotores, como las comentadas anteriormente, y a los fabricantes de piezas y conjuntos automotores. En cuanto a estos últimos, se prevé la incorporación obligatoria de piezas y conjuntos fabricados en el país cuando el precio de venta a las empresas fabricantes no exceda de un porcentaje⁸⁴ y el grado de manufactura nacional de acuerdo a los perfiles industriales⁸⁵. La Resolución no establece, sin embargo, mayor número de normas sustantivas como las previstas para las empresas fabricantes, por lo que es de suponer que algunas de éstas se le aplican, tal como sucede con la que prevé los desgravámenes y exoneraciones⁸⁶. En particular, no existe una norma expresa que prevea que las empresas que fabriquen piezas y conjuntos automotores requieran de una autorización del Ministerio de Fomento (dejando a salvo las normas relativas al Registro de Proyectos Industriales) para ello. Esto sólo está previsto indirectamente, por ejemplo, en el artículo 33 en el cual se señala que “A partir de 1976, las compañías fabricantes de piezas y conjuntos automotores autorizadas deberán remitir a las Direcciones Generales” del Ministerio, el costo de producción y comercialización, et. Asimismo, en particular respecto al ensamblaje de motores, en el Decreto Nº 3036 del 30-1-79⁸⁷, se establece la posibilidad de importar motores estacionarios de combustión interna (Diesel y Semi-Diesel) a “las empresas industriales legalmente establecidas y autorizadas para el ensamblaje y fabricación”⁸⁸.

En todo caso, respecto de los fabricantes de piezas y conjuntos automotores se prevé que deben obtener del Ministerio de Fomento, para cada pieza o conjunto, la Constancia de Grado de Manufactura Nacional⁸⁹, previo cumplimiento de las Normas Venezolanas COVENIN^{89 bis}.

La referida Resolución Nº 5457 del 28-8-75, además de ser reformada en su artículo 7 por la Resolución Nº 4970 del 9-1-77 como se dijo, fue reformada en su artículo 66, relativo a la producción mínima requerida para cada modelo por Resolución Nº 1906 del 22-3-77⁹⁰; y en su artículo 4, relativo a los porcentajes de incorporación correspondientes a 1979 y 1980, por Resolución Nº 6686 del 29-12-78⁹¹, en la cual se publicó íntegramente el texto de la Resolución, la cual en la actualidad tiene el Nº 6686. Esta Resolución Nº 6686 fue modificada parcialmente, en su artículo

82. Art. 1, e, l.

83. G.O. Nº 31317 del 12-9-77.

84. Art. 9.

85. Art. 10.

86. Art. 3.

87. G.O. Nº 31667 del 1-2-79.

88. Arts. 1 y 2.

89 bis Art. 43.

89. Art. 27.

90. G.O. Nº 31200 del 22-3-77.

91. G.O. Nº 2424 Ext. del 14-3-79.

2 por la Resolución N° 3651 de 26-8-80, estableciéndose las marcas, categorías y grupos dentro de los cuales, los fabricantes de vehículos automotores pueden producir ^{91-bis}.

3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*

Mediante Resolución N° 44 y 260 de los Ministerios de Hacienda y Fomento de 2-3-72 ⁹², se mantuvo vigente la prohibición general de importación de vehículos armados, con algunas excepciones, establecidas por la Resolución N° 3 y 1903 del 8-5-70, ya comentada, regulándose, sin embargo, la introducción de vehículos armados por diplomáticos, lo cual fue complementado por Resolución N° 254 y 1441 de los mismos Ministerios del 22-11-72 ⁹³ y modificado en cuanto a los diplomáticos extranjeros, por Resolución N° 254, 446 y 4434 de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Fomento del 11-7-75 ⁹⁴.

La Resolución Conjunta de 22-11-72 fue derogada por la también Resolución Conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda N° 2 y 302 de 26-8-80, la cual sustituye el régimen en esta materia ^{94-bis}; y la Resolución Conjunta de 11-7-75 fue derogada, a su vez por la también Resolución Conjunta Nros. 3 y 303 de los mismos Ministerios de 26-8-80, la cual sustituyó el régimen en la materia ⁹⁵.

A partir de 1978 se estableció la posibilidad de importación de vehículos de las marcas y modelos producidos en el país, habiéndose establecido los precios de referencia para el cálculo del impuesto a la importación mediante Resoluciones del Ministerio de Hacienda N° 1700 del 3-1-78 ^{95-bis}; N° 1862 del 22-3-78 ⁹⁶; N° 2277 del 28-11-78 ⁹⁷; N° 2537 del 8-3-79 ⁹⁸; y N° 2687 del 1-6-79 ⁹⁹.

Sin embargo, quedaron establecidas algunas limitaciones y prohibiciones a la importación de cierta categoría de vehículos establecidas, por ejemplo, en los Decretos N° 2535 del 3-1-77 ¹⁰⁰; N° 2623 del 22-3-78 ¹⁰¹; y N° 219 del 26-7-79 ¹⁰²; y en las Resoluciones N° 2305 del 13-12-78 ¹⁰³; y N° 2726 del 4-7-79 ¹⁰⁴.

El Decreto N° 2623 del 22-3-78 y la Resolución N° 219 de 26-7-79 fueron derogados por el Decreto N° 579 de 24 de abril de 1980 ¹⁰⁵ mediante el cual se liberalizó aduaneramente la importación de tractores, camiones y camionetas de pasajeros, estableciéndose el requisito de licencia previa, y reservándose el Ejecutivo Nacional la importación de Vehículos destinados a transporte de personas, de 8 cilindros o más.

En cuanto a la Resolución N° 2087 de 1979 fue derogada mediante Resolución del Ministerio de Hacienda N° 182 de 9 de mayo de 1980, en la cual se establecieron los precios CIF para las importaciones de vehículos automotores de marcas y modelos producidos en el país ¹⁰⁶.

91 bis G.O. N° 32055 del 26-8-80.

92. G.O. N° 29754 del 10-3-72.

93. G.O. N° 29969 del 29-11-72.

94. G.O. N° 30742 del 14-7-75.

94 bis G.O. N° 32055 del 26-8-80.

95. G.O. N° 32055 del 26-8-80.

95 bis G.O. N° 31396 del 3-1-78.

96. G.O. N° 2201 Extr. del 27-3-78.

97. G.O. N° 2338 Extr. del 29-11-78.

98. G.O. N° 2422 Extr. del 9-3-79.

99. G.O. N° 2472 Extr. del 15-6-79.

100. G.O. N° 31396 del 3-1-78.

101. G.O. N° 2261 del 22-3-78.

102. G.O. N° 31791 del 3-8-79.

103. G.O. N° 31636 del 18-12-78.

104. G.O. N° 31771 del 4-7-79.

105. G.O. N° 31970 de 24-4-80.

106. G.O. N° 2612 Extr. de 9-5-80.

COMENTARIOS A LA LEY SOBRE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS

Absara Mariani

Profesora en la Universidad Central de Venezuela

Notario Público de Caracas

SUMARIO

- I. LA SERVIDUMBRE DE CONDUCTORES ELECTRICOS: ¿SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA O LIMITACION LEGAL A LA PROPIEDAD?
- II. INTERPRETACION GENERAL DE LA LEY DE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS
 1. *El titular de la servidumbre.* 2. *El fundo sirviente.* 3. *El contenido de la servidumbre.* 4. *La legitimación activa.* 5. *La indemnización.* 6. *Los derechos de las partes.*
- III. APLICACION PRACTICA DE LA LEY
- IV. APLICACION DE LA LEY DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O SOCIAL
 1. *Aspectos generales.* 2. *Requisitos.* A. Disposición formal que declara la utilidad pública. B. Declaración de la ejecución de la actividad. C. Autorización de la Administración Nacional.
- V. CONCLUSIONES

I. SERVIDUMBRE ADMINISTRATIVA O LIMITACION LEGAL A LA PROPIEDAD

El Código Civil de 13 de julio de 1922 dividía las servidumbres prediales en servidumbres establecidas por la ley y en servidumbres establecidas por el hecho del hombre (artículo 626). En el Código Civil de 13 de agosto de 1942 se suprimió esta diferenciación por considerar que “en este punto, las críticas de la moderna doctrina son casi unánimes; y para nosotros de irreprochable acierto, porque la índole jurídica de las servidumbres es de ser excepcional, al derecho común; y las llamadas establecidas por la ley, por el contrario, constituyen el derecho común indistintamente respecto a todos los predios que se encuentran en iguales condiciones ante la Ley” (*Boletín de la Comisión Codificadora Nacional*, N° 19, 3). El Código Civil vigente trata de las limitaciones legales a la propiedad predial y de las servidumbres prediales (Capítulo II, título III).

Ahora bien, en el Código Civil de 1922 las servidumbres provenientes del transporte de energía eléctrica (artículo 669) estaban incluidas en la categoría de servidumbres establecidas por la ley y ahora aparecen en la sección relativa a las limitaciones legales de la propiedad predial (artículo 683). Como la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos tiene fecha 19 de julio de 1928*, cabe preguntarse si el transporte de energía eléctrica es una servidumbre o una limitación legal a la propiedad.

Las limitaciones a la propiedad privada por razones de utilidad pública son prohibiciones establecidas por la ley al ejercicio del derecho de propiedades. Estas prohibicio-

* Publicada en *Gaceta Oficial* N° 19382 de 4 de octubre de 1937.

nes tienen un carácter general, ya que afectan a todos los propietarios o a un grupo indeterminado de ellos. Estas limitaciones se imponen para promover la coordinación y la armónica utilización de los diversos derechos de propiedad y, sobre todo, para obligar a los propietarios a que destinen la propiedad a la función social que le ha sido asignada. El incumplimiento de esta prohibición puede dar origen a un procedimiento administrativo, como el policial, o provocar el inicio de un juicio penal, a fin de restablecer los fines violados con la contravención.

Las limitaciones legales a la propiedad nacen automáticamente al cumplirse los supuestos de hecho de la norma. Ellas se establecen, no en favor de otro predio, sino por consideraciones de utilidad pública y en beneficio de la colectividad en general. En las limitaciones falta la predialidad en sentido activo. Debido al carácter general de la limitación, ya que el beneficiario es la colectividad, la limitación legal, en principio, no causa indemnización, a menos que la limitación se establezca *uti singuli*.

Las servidumbres, por el contrario, son "cualquier gravamen impuesto sobre un predio para uso y utilidad de otro perteneciente a distinto dueño" (artículo 709 del Código Civil). De acuerdo con esta definición, la servidumbre se establece en beneficio del fundo dominante y es por eso que tiene carácter oneroso. El propietario del fundo sirviente debe recibir una indemnización por la disminución de sus derechos sobre el predio gravado.

El contenido pasivo de las servidumbres consiste en un no hacer (*servitutis in faciendo consistere nequit*). Es decir, el propietario del fundo sirviente debe tolerar la actividad del propietario del fundo dominante y no puede hacer nada que tienda a disminuir el uso de la servidumbre o hacerlo más incómodo (artículo 732 del Código Civil). Por eso, en principio, las servidumbres son perpetuas porque la necesidad que tiene el fundo dominante de servirse del fundo sirviente es siempre perpetua. Sin embargo, puede haber servidumbres ocasionales o temporales.

En el derecho privado la predialidad activa se ha considerado como una característica esencial de las servidumbres. Si no hay un predio dominante y un predio sirviente no hay servidumbre. En cambio para la doctrina administrativa, la predialidad activa no es una condición esencial. La servidumbre puede constituirse en favor de una empresa o de un servicio público.

La Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos impone a "todo propietario" la obligación de "dar paso por su fundo a los conductores eléctricos, aéreos o subterráneos, de que quiera servirse quien produzca, use o distribuya de manera temporal o permanente energía eléctrica" (artículo 1). La obligación que se impone al propietario del fundo sirviente no es simplemente una obligación de no hacer. Este propietario debe tolerar la actividad del titular de la servidumbre, actividad que consiste en establecer postes y en permitir el paso por su fundo para la vigilancia y la conservación de la línea. Se trata de una servidumbre *in patendo* o positiva. Desde este punto de vista el transporte de energía eléctrica se asemeja más a la servidumbre que a la limitación legal de la propiedad. En esta figura la ley establece una prohibición, que en este caso no vamos analizar. En efecto, el transporte de energía eléctrica se efectúa mediante postes que están colocados en un fundo ajeno o fundo sirviente. Esta servidumbre se constituye por imposición de la ley, pero no nace automáticamente. Se requiere que la parte interesada promueva el correspondiente procedimiento judicial.

El transporte de energía puede ser perpetuo o temporal, lo que también es conforme con la naturaleza de las servidumbres. Ellas originan para el titular de este derecho la obligación de pagar una indemnización al propietario del fundo sirviente (artículo 4).

Lo único que faltaría para tipificar una servidumbre en sentido iusprivatístico sería la predialidad activa. La servidumbre se establece en favor de "quien produzca, use o distribuya energía eléctrica". Pero esta servidumbre no se constituye por razones de utilidad privada sino que la ley la establece para satisfacer "las necesidades de la vida o para usos agrícolas e industriales" (artículo 1º), que son razones de utilidad pública.

En conclusión, considero que la ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos establece una verdadera servidumbre administrativa y no una limitación legal a la propiedad predial.

II. INTERPRETACION GENERAL DE LA LEY DE SERVIDUMBRES DE CONDUCTORES ELECTRICOS

1. *El titular de la servidumbre.*

Como hemos dicho, en la servidumbre de conductores eléctricos no hay predio dominante. La servidumbre se constituye en favor de "quien produzca, use o distribuya, de manera temporal o permanente, energía eléctrica". Juan Gómez Calero, en un estudio sobre *La Servidumbre de Paso de Energía Eléctrica*, sostiene que este tipo de servidumbre no puede tipificarse en la categoría de servidumbre predial ni en la de servidumbre personal. Para él se trata de una "servidumbre en favor de una empresa" o, más concisamente, servidumbre "de empresa", en razón a que el ente beneficiario de la servidumbre, su elemento dominante, es, como queda expuesto, una empresa... El derecho real de servidumbre queda incorporado al activo patrimonial de la empresa, pasando a constituir un elemento inherente a ésta, del que no es posible disponer por separado" (*obra citada*, págs. 13 y 16). La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social considera de utilidad pública, "por ser evidentemente de esta naturaleza", el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica (artículo 11). Esta afectación de la cosa a un servicio público y la constitución de un derecho real sobre ella hace que nazca, en criterio de Otto Mayer, una servidumbre administrativa. El fundo dominante sería en este caso el establecimiento que produce y distribuye la energía eléctrica (Otto Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, tomo III, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1951, pág. 271).

2. *Fundo sirviente.*

La obligación de tolerar la actividad del titular de la servidumbre se le impone a "todo propietario". Pero el propietario afectado es sólo aquel que se encuentra com-

prendido entre el establecimiento que produce la energía eléctrica y el lugar donde se encuentran los usuarios del servicio.

3. *Contenido de la servidumbre.*

El contenido pasivo de esta servidumbre consiste en la obligación de todo propietario de “dar paso por su fundo a los conductores eléctricos”; permitir que se establezcan los postes o soportes necesarios; dejar pasar para la vigilancia y conservación de la línea (artículo 1º). Como una servidumbre *in patendo* el propietario del fundo sirviente debe tolerar la actividad del titular de la servidumbre.

El contenido activo de esta servidumbre consiste en la obligación que tiene “quien quiera hacer uso del derecho de pasar conductores eléctricos” de hacer construir las obras necesarias para ello y las que se requieran a fin de eliminar cualquier peligro para las personas y bienes. El propietario del fundo sirviente puede obligar al titular de este derecho “a hacer uso de las obras existentes y aptas para este fin” (artículo 2º).

4. *La legitimación activa.*

Quien quiera hacer pasar conductores eléctricos por predios ajenos deberá comprobar: a) que tiene la cualidad de productor o distribuidor de energía eléctrica; b) que esa producción o distribución se hace para atender “las necesidades de la vida” o “usos agrícolas e industriales”; c) que el paso pedido y el modo de ejercerlo es el más conveniente para el solicitante y el menos perjudicial para el predio sirviente (artículos 1º y 3º).

5. *La indemnización.*

Antes de iniciar la construcción de las obras necesarias para constituir la servidumbre de paso de conductores eléctricos se debe pagar al propietario del fundo sirviente “una suma equivalente a la disminución del valor del fundo que resulte directamente de la imposición de la servidumbre y del ejercicio de ella, con aumento de un quinto, todo a juicio de peritos. La indemnización no podrá, en ningún caso, exceder de un valor igual a aquel en que se estimaría una faja de terreno de dos metros de ancho, que siga la dirección de la línea proyectada (artículo 4º).

Si la constitución de la servidumbre se hiciera por un tiempo que no exceda de nueve años, la indemnización por disminución del valor del fundo se reduce a la mitad de lo que resulte según lo antes expuesto, pero con la obligación de reponer, a costa del titular de la servidumbre, las cosas a su primitivo estado al vencimiento del término. Esta servidumbre temporal puede convertirse en perpetua pagando al propietario del fundo sirviente, antes de la expiración del plazo de vencimiento, la otra mitad de la indemnización, con los intereses legales calculados desde el día en que debió pagarse la primera mitad (artículo 5º).

Además de esta indemnización tarifada, la ley prevé la indemnización derivada de un hecho ilícito. En efecto, debe pagarse al propietario del fundo sirviente una indemnización en cada caso en que las instalaciones eléctricas, por malicia, imprudencia o

mala instalación debidamente comprobadas, causen algún daño al fundo (artículo 4º, último aparte).

6. *Los derechos de las partes.*

El titular de la servidumbre y el propietario del fundo sirviente tienen derecho a obtener, en todo tiempo, el cambio de dirección de la línea y el de la situación de los postes o soportes. En estos pasos, el solicitante deberá demostrar la utilidad propia y la posibilidad material del cambio, pero deberá indemnizar a la otra parte los gastos y daños inmediatos que se ocasionen (artículo 7º).

III. APLICACION PRACTICA DE LA LEY

La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos tiene una utilidad innegable: ella reglamenta el ejercicio del derecho que tiene toda persona que produzca, use o distribuya energía eléctrica a constituir una servidumbre de conductores eléctricos. Pero tiene la desventaja de que no prevé un procedimiento ágil y expedito para constituir la servidumbre, sobre todo cuando se trata de una servidumbre administrativa donde se encuentra en juego un interés público.

El artículo 683 del Código Civil remite a las leyes especiales la materia relativa a las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica. Pero a su vez el artículo 13 de la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos ordena aplicar el Código Civil, en cuanto sea aplicable, a los casos no previstos en la ley.

Nada dice la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos sobre los modos de constituir estas servidumbres. Habría, por tanto, que aplicar el Código Civil, cuyo artículo 720 dispone: "Las servidumbres se establecen por título, por prescripción o por destinación del padre de familia". El título de la servidumbre puede ser: a) un contrato celebrado entre el propietario del fundo sirviente y el titular de la servidumbre; b) un testamento mediante el cual el propietario del fundo sirviente consiente en la servidumbre; y c) una sentencia judicial que imponga el gravamen al fundo sirviente.

Las servidumbres pueden ser voluntarias y coactivas. En las primeras interviene un negocio jurídico o un hecho no negocial, como la prescripción o la destinación del padre de familia. En las segundas su fundamento se encuentra en la ley. El propietario que se halle en los supuestos de hecho de la norma legal está en el deber de aceptar el gravamen. Pero en el caso de que se resista, el interesado puede acudir a los tribunales para que la sentencia que se pronuncie sirva de título constitutivo de la servidumbre. La servidumbre de conductores eléctricos es de este último tipo.

El Código de Procedimiento Civil establece que "Las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado procedimiento especial" (artículo 234). Como la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos no contiene normas procedimentales que regulen la constitución de estas servidumbres por sentencia judicial, habría que acudir al juicio ordinario. Pero este juicio, con todas sus incidencias e instancias, puede ser muy

largo, con lo cual se retardaría excesivamente el inicio de unos trabajos que son necesarios para la prestación de un servicio público.

En el juicio ordinario no está prevista la posibilidad de que el demandante ocupe temporalmente el fundo sirviente. Las medidas preventivas establecidas en el Código de Procedimiento Civil no permiten alcanzar este objetivo. No existe en la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos un procedimiento judicial mediante el cual se autorice a la persona interesada en la servidumbre a iniciar los trabajos, como lo contiene la Ley de Hidrocarburos (artículo 55). La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos sólo contiene normas sustantivas y carece de disposiciones procesales.

IV. APLICACION PRACTICA DE LA LEY DE EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O SOCIAL

1. Aspectos generales

Si la dilación de los trámites del juicio ordinario lo hace inapropiado para la constitución de servidumbres administrativas que, por su propia naturaleza, requieren de un procedimiento expedito, cónsono con la finalidad de satisfacer necesidades públicas, cabe preguntarse si puede acudir al procedimiento expropiatorio.

Esta cuestión ha recibido respuestas contradictorias en la doctrina y legislación administrativas. La doctrina francesa tradicional sostiene que "las servidumbres nunca pueden ser objeto de expropiación especial". Aclara que se puede utilizar el procedimiento expropiatorio para hacer desaparecer una servidumbre, pero permanece imposible como medio para constituir las. Sin embargo, se admite que cuando una ley especial permite la constitución de servidumbres, esta ley debe aplicarse con preferencia a la ley de expropiación (Véase André de Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, L.G.D.J., París, 1970, Vol. II, pág. 216).

La doctrina y la jurisprudencia italianas consideran, por el contrario, que el procedimiento expropiatorio es una vía apropiada para constituir servidumbres administrativas. El concepto de expropiación parcial "no puede entenderse a menos de comprender también aquel de la constitución de una servidumbre", dice Pasquale Carugno. Cuando la ley prevea dos procedimientos distintos para alcanzar el mismo fin "no se alcanza a entender la razón por la cual el interesado no pueda servirse de la expropiación cuando tal medio responda mejor a los fines de la empresa" (Véase Pasquale Carugno, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Giuffré, Milano, 1958, págs. 64 y siguientes).

La doctrina venezolana no se ha pronunciado sobre este punto. Debo observar que nuestra Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social tiene un contenido muy similar a la ley de expropiación italiana de 1865. La ley de expropiación venezolana de 2 de agosto de 1909, que fue la que estructuró la normativa legal sobre esta materia, estableció la posibilidad de expropiar bienes inmuebles o derechos sobre inmuebles (artículo 3º). En esa ley aparecen también por primera vez los artículos 36 y 37 de la ley vigente, relativos al pago de indemnización por la cons-

titución de servidumbres. Estos dos artículos guardan un gran parecido con los artículos 45 y 46 de la ley italiana.

No ha habido dudas sobre si la expresión derechos relativos a bienes inmuebles comprende también la enfiteusis, la superficie, el uso y la habitación. En cambio existe desacuerdo sobre la cuestión de si comprende también la constitución de servidumbre.

La ley de expropiación venezolana pareciera que sólo permite la expropiación de "bienes inmuebles". El artículo 3º es terminante cuando dice: "no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos siguientes...". Fue la ley de expropiación de 1923 la que inexplicablemente suprimió del artículo 3º la mención de que la expropiación podía recaer también sobre derechos inmobiliarios. Pero no obstante esta supresión en el resto del articulado se mantuvo la posibilidad de expropiar derechos inmobiliarios. El artículo 32 de la ley vigente dice: "Declarada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o *algún otro derecho...*". El artículo 35 dice: "En el justiprecio de toda finca o *derecho que se trate de expropiar...* Cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o *derecho...*". Estas normas permiten pensar que la expropiación puede recaer sobre bienes inmuebles o sobre derechos relativos a los mismos. Además, el artículo 36 de la ley ordena el pago de indemnización cuando el propietario quede gravado con una servidumbre. Y el artículo 37 ordena que no se pague indemnización cuando la servidumbre se constituya sin daño o sin grave incomodidad para el propietario.

La práctica administrativa venezolana ha interpretado los artículos 36 y 37 de la ley de expropiación en el sentido de que la administración pública puede utilizar el procedimiento expropiatorio para constituir servidumbres. Esta práctica se ha usado para la constitución de servidumbres de conductores eléctricos y de servidumbres mineras. A título de ejemplo menciono los siguientes decretos presidenciales: Decreto Nº 1117 de 9 de mayo de 1968 (*Gaceta Oficial* Nº 28623); Decreto Nº 1460 de 31 de octubre de 1973 (*Gaceta Oficial* Nº 30244); Decreto Nº 1270 de 11 de abril de 1973 (*Gaceta Oficial* Nº 30079); Decreto Nº 694 de 8 de enero de 1975 (*Gaceta Oficial* Nº 30593).

Considero que en el derecho venezolano es posible acudir al procedimiento expropiatorio para constituir servidumbres si la finalidad perseguida está declarada de utilidad pública.

2. Requisitos:

A) *Disposición formal de utilidad pública.* El artículo 11 de la Ley de Expropiación exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, "los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica".

B) *Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad.* Esta declaración debe ser hecha por el Ejecutivo Nacional en un decreto que la doctrina venezolana llama "decreto de afectación". En este decreto se ordena que se constituya una servidumbre de conductores eléctricos en la franja de terreno que ha sido afectado de expropiación.

C) *Autorización de la administración pública nacional para que la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica se subroge en todas las obligaciones y derechos que correspondan al ente administrativo por la ley de expropiación* (Artículo 9º de la Ley de Expropiación). Esta autorización está contenida en el decreto del Presidente de la República en el que se declara afectada una zona de terreno. En virtud de esta subrogación, la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica puede gestionar un arreglo amigable con los propietarios de los fundos sirvientes (parágrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación) o puede intentar la acción expropiatoria. El juicio de expropiación deberá intentarse ante un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del lugar de la ubicación del inmueble.

V. CONCLUSIONES

En razón de todo lo expuesto se puede concluir:

1. En que la servidumbre de conductores eléctricos es una servidumbre administrativa porque tiene una finalidad de utilidad pública. Se trata de una servidumbre legal, en el sentido de que es susceptible de ser impuesta por ministerio de la ley y que su contenido está determinado en la norma legal. Sin embargo, la servidumbre de conductores eléctricos no es creada directamente por la ley sino que es necesario un acuerdo de voluntades o una decisión judicial.

2. La Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos reglamenta el derecho sustantivo de este tipo de servidumbre, pero no contiene normas que regulen el procedimiento para constituirla.

3. Las necesidades del interés público exigen de un procedimiento expedito para constituir una servidumbre administrativa. El juicio ordinario es inapropiado para ello.

4. La ley de expropiación venezolana contiene disposiciones que permiten sostener que el objeto de la expropiación puede ser un bien inmueble o derechos sobre el mismo. Así lo ha establecido la práctica administrativa venezolana precisamente en el caso de las servidumbres de conductores eléctricos.

5. Para que la empresa productora o distribuidora de energía eléctrica pueda iniciar el juicio expropiatorio se requiere que el Ejecutivo Nacional declare la afectación de los sitios por donde pasará la posteadura y subroge a la empresa en los derechos y obligaciones que la ley de expropiación confiere a la administración pública nacional. No se requiere de una declaración formal de utilidad pública porque la propia Ley de Expropiación hace esta calificación.

DESCRIPCION DE LOS INSTITUTOS AUTONOMOS EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA VENEZOLANA *

Juan Garrido Rovira
*Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas de la Universidad
Central de Venezuela*

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

1. *Instituto de Comercio Exterior (ICE)*

Objeto: Formulación, coordinación, evaluación, planificación y promoción del comercio exterior.

MINISTERIO DE HACIENDA

2. *Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP)*

Objeto: Propiciar la formación y el funcionamiento de las Entidades de Ahorro y Préstamo. Prestarles asistencia financiera y cumplir las demás funciones requeridas para el fomento y desarrollo del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

MINISTERIO DE LA DEFENSA

3. *Círculo de las Fuerzas Armadas*

Objeto: Contribuir a una mayor identificación entre los profesionales de la Institución Armada y al incremento de la vida social de los mismos y de sus familiares. Administrar centros de recepciones, de cultura intelectual y física, de esparcimiento o de recreación y de alojamiento de los miembros de las Fuerzas Armadas, de sus familiares y de invitados del Gobierno Nacional.

4. *Instituto Autónomo de Oficiales en Situación de Disponibilidad y Retiro (OFIDIRE)*

Objeto: Agrupar a los oficiales que se encuentran en situación de disponibilidad o retiro, estimular su mutuo acercamiento y fortalecer los vínculos de fraternidad que deben existir entre los miembros de la Institución Armada y, a través de los organismos correspondientes, procurar medios de bienestar, social y cultural.

* Véase: *La descentralización de la actividad productiva de bienes y servicios del Estado venezolano*. Cordiplán, abril de 1977. Consúltense, igualmente, los textos legales correspondientes a cada Instituto Autónomo. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas 1980, pp. 327 a 330.

5. *Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPPSFA)*

Objeto: Prestar servicios de seguridad y previsión social a las Fuerzas Armadas Nacionales.

MINISTERIO DE FOMENTO

6. *Corporación Venezolana de Fomento (C.V.F.)*

Objeto: Efectuar los estudios técnicos para promoción de nuevas empresas de producción y fomentar, bajo diversas modalidades, cualesquiera empresas agropecuarias, industriales o de otras ramas de la economía nacional y ejercer la administración de ellas si fuere necesario.

7. *Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA)*

Objeto: Promover y ejecutar programas tendientes al aumento del empleo y de la artesanía y de la pequeña y mediana industria.

8. *Fondo de Crédito Industrial*

Objeto: Promover la ejecución de programas tendientes al aumento, diversificación e integración del aprovechamiento óptimo de los recursos naturales del país, la racional ubicación espacial de la actividad manufacturera y la democratización de la propiedad industrial.

MINISTERIO DE EDUCACION

9. *Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)*

Objeto: Promover la formación profesional de los trabajadores; contribuir a la formación de personal especializado y llevar a cabo programas de adiestramiento dedicados a la juventud desocupada. Fomentar y desarrollar el aprendizaje de los jóvenes trabajadores.

10. *Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación (IPASME)*

Objeto: Prestar servicios de previsión y asistencia social a los profesores, maestros y miembros del personal administrativo del Ministerio de Educación.

11. *Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y de Servicios de Bibliotecas*

Objeto: Promover, planificar y coordinar el desarrollo del Sistema Nacional de Servicios de Bibliotecas dentro del marco de Sistema Nacional de Servicios de Bibliotecas e Información Humanística, Científica y Tecnológica.

MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

12. *Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas*

Objeto: Asistencia de enfermos, previsión de enfermedades y sede de la correspondiente docencia de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela.

13. *Instituto Nacional de Higiene (I.N.H.)*

Objeto: Investigaciones endemo-epidémicas y de epizootias nacionales y de todas aquellas enfermedades que pueden existir en el país, así como el estudio de los métodos más apropiados para combatirlas. Estudios de los problemas de nutrición a nivel nacional; análisis de las aguas y sustancias alimenticias; revisión y análisis de los productos biológicos y farmacéuticos que se ofrecen en venta.

14. *Instituto Nacional de Nutrición (I.N.N.)*

Objeto: Organizar, sostener y dirigir los comedores populares; estudiar y adoptar las medidas que fueren necesarias para contribuir a mejorar la nutrición del pueblo venezolano.

15. *Instituto Nacional de Geriátría y Gerontología*

Objeto: Ejecutar la política de protección y asistencia al anciano de acuerdo a los planes y normas técnicas que establezca el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

16. *Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (I.V.I.C.)*

Objeto: La investigación fundamental y aplicada en las diversas ramas de las ciencias biológicas, médicas, físicas, matemáticas y químicas, y servir de centro de capacitación avanzada y de consulta en esas ramas, en particular del Ejecutivo Nacional.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA

17. *Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (I.C.A.P.)*

Objeto: Satisfacer las necesidades de crédito del pequeño productor rural y de sus organizaciones económicas, sean o no beneficiarios de dotaciones realizadas de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria.

18. *Fondo Nacional del Café*

Objeto: El fomento y asistencia técnica de los cultivos de café; el financiamiento nacional e internacional de programas relacionados con la producción, procesamiento, comercialización y mercadeo del café; el establecimiento de sistemas de protección al precio nacional e internacional y en general la promoción de la producción de café y de su industrialización.

19. *Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias (FONAIAP)*

Objeto: Promover la investigación agropecuaria colaborando con las distintas instituciones dedicadas a esta actividad.

20. *Corporación de Mercadeo Agrícola (CORPOMERCADEO)*

Objeto: La planificación, fomento, regulación y evaluación de todas las fases del mercadeo de productos e insumos agrícolas encaminados a impulsar el desarrollo del país.

21. *Instituto Agrario Nacional (I.A.N.)*

Objeto: Dar cumplimiento a las previsiones de la Ley de Reforma Agraria, a fin de lograr la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación.

22. *Fondo Nacional del Cacao*

Objeto: El fomento y asistencia técnica de los cultivos de cacao; el financiamiento nacional e internacional de programas relacionados con la producción, procesamiento, comercialización y mercadeo del cacao; el establecimiento de sistemas de protección al precio nacional e internacional y en general la promoción de la producción de cacao y de su industrialización.

23. *Instituto Nacional de Hipódromos (I.N.H.)*

Objeto: La organización, funcionamiento, administración y explotación de los hipódromos nacionales, con el fin de contribuir al fomento y mejora de las razas equinas del país, y cumplir con sus ingresos fines altruistas de carácter asistencial, benéfico y cultural.

24. *Fondo de Crédito Agropecuario*

Objeto: Promover, a través del uso de sus recursos, la ejecución de programas tendientes al aumento de la producción de la agricultura, la ganadería, la actividad forestal y pesquera.

MINISTERIO DEL TRABAJO

25. *Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (I.V.S.S.)*

Objeto: La administración y control de las ramas del seguro social obligatorio.

26. *Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (I.N.C.R.E.T.)*

Objeto: Colaborar con el Ministerio del Trabajo en todo lo referente al mejor aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

27. *Instituto Nacional de Puertos (I.N.P.)*

Objeto: Administrar, organizar, conservar y operar los puertos nacionales. Planificar, proyectar, construir y mantener las obras portuarias y sus instalaciones, así como la dotación y equipamiento de puertos y terminales.

28. *Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (I.A.A.F.E.)*

Objeto: La conservación, administración, explotación y desarrollo de ferrocarriles nacionales.

29. *Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía (I.A.I.M.)*

Objeto: Construir, acondicionar, mantener, desarrollar, administrar y explotar el conjunto de obras e instalaciones destinadas al transporte aéreo civil del aeropuerto

internacional de Maiquetía. Supervisar y coordinar las funciones y servicios que pres-
ten en el aeropuerto.

30. *Instituto Nacional de Canalizaciones (I.N.C.)*

Objeto: El estudio, financiamiento, construcción, conservación, inspección, mejora y
administración de todas las vías de navegación que existan en el país. Realizar traba-
jos y obras de dragado.

31. *Caja de Previsión Social de los Empleados del Ministerio de Comunicaciones
(CAPREMCO)*

Objeto: Proveer a sus miembros los medios adecuados para la práctica del ahorro
y desarrollar programas de previsión social en beneficio de sus afiliados.

32. *Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL)*

Objeto: Prestación de los servicios postales y telegráficos en los términos señala-
dos en la Ley de su creación.

MINISTERIO DE JUSTICIA

33. *Caja de Trabajo Penitenciario*

Objeto: Organizar y fomentar el trabajo agropecuario, industrial y artesanal en
los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así como en los correccionales para
vagos y maleantes, con fines de educación y de labor terapéutica.

MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS

34. *Fondo Destinado a la Investigación en Materia de Hidrocarburos y Formación
de Personal Técnico para la Industria de dichas Sustancias (FONINVES)*

Objeto: Coordinar y financiar la investigación en materia de hidrocarburos y
petroquímica; la formación del personal técnico y de investigación para las respecti-
vas industrias, y colaborar con el Ejecutivo Nacional en las materias de su especia-
lidad.

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

35. *Instituto Nacional de Obras Sanitarias (I.N.O.S.)*

Objeto: El estudio, construcción, reparación, reforma, ampliación, explotación y
administración de sistemas de acueductos y cloacas.

36. *Instituto Nacional de Parques (I.N.P.)*

Objeto: Ejecutar la política de parques y administrar los parques nacionales y
de recreación a campo abierto o de uso intensivo.

37. *Instituto del Aseo Urbano para el Area Metropolitana de Caracas (IMAU)*

Objeto: La programación, organización, dirección, coordinación, administración,
regulación y control en materia de vertido, disposición, recolección y tratamiento de

desechos, basura y desperdicios de cualquier índole en el Área Metropolitana de Caracas.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO

38. *Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)*

Objeto: Ejecutar y administrar la política de vivienda de interés social. Atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de la vivienda.

39. *Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR)*

Objeto: El desarrollo habitacional, desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial; fortalecimiento complementario de la estructura turística; fortalecimiento de la estructura inmobiliaria, de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público.

MINISTERIO DE INFORMACION Y TURISMO

40. *Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO)*

Objeto: Estimular, planificar, desarrollar y coordinar las actividades turísticas en el territorio nacional.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD

41. *Instituto Nacional del Menor*

Objeto: La protección, asistencia y tratamiento de los menores que se encuentran en situación irregular, y la ejecución de la política de infancia, juventud y familia en lo que se refiere a la prevención de situaciones que afecten al menor y a la familia.

42. *Instituto Nacional de Deportes (I.N.D.)*

Objeto: Dirigir, coordinar, planificar, estimular, proteger, fomentar y supervisar las actividades deportivas del país.

MINISTERIO DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

43. *Consejo Nacional de la Cultura (CONAC)*

Objeto: Atender la política cultural del Estado.

44. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)*

Objeto: Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Venezuela, y asesorar en esta materia a los órganos superiores del Poder Público Nacional.

45. *Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.)*

Objeto: Estudiar los recursos de Guayana; estudiar, desarrollar y organizar el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní, programar el desarrollo integral de la región conforme a las normas y dentro del ámbito del Plan de la Nación.

46. *Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPOCCIDENTE)*

Objeto: Promover el desarrollo económico, armónico e integral de la región Centro-Occidental, integrada por los Estados Falcón, Lara, Portuguesa y Yaracuy, conforme a los lineamientos y dentro del contexto del Plan de la Nación.

47. *Corporación de los Andes (CORPOANDES)*

Objeto: El desarrollo económico, conforme a las normas y dentro del Plan de la Nación, de la región de los Andes, integrada por los Estados Barinas, Mérida, Táchira y Trujillo y el Distrito Páez del Estado Apure.

48. *Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE)*

Objeto: Promover el desarrollo integral y armónico de la región que comprende los Estados Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre, conforme a los lineamientos y dentro del contexto del Plan de la Nación.

49. *Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA)*

Objeto: La promoción del desarrollo económico armónico e integral, conforme a las normas y dentro del ámbito del Plan de la Nación, de toda la región zuliana.

50. *Fondo de Inversiones de Venezuela (F.I.V.)*

Objeto: La complementación del financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica del país; la realización de colocaciones e inversiones rentables en el exterior que propenda a la preservación del valor de sus activos, y el desarrollo de programas de cooperación financiera internacional.

Información Jurídica Internacional

DECLARACION DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PREPARACION DE LAS SOCIEDADES PARA VIVIR EN PAZ

Es posible instituir un mundo en paz, cuando se impulse la voluntad política de los Estados hacia la proclamación de principios y la constitución de un verdadero instrumento de cooperación entre los miembros de la comunidad internacional que deje de lado el peligro de una confrontación bélica.

A propuesta de la República de Polonia, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó el 15 de diciembre de 1978 la Resolución 33/73 conteniendo la Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, que comprende ocho principios que están contenidos en la primera parte, en que la Asamblea General de las Naciones Unidas insta solemnemente a todos los Estados a que en sus actividades se guíen por el reconocimiento de la importancia y la necesidad supremas de establecer, mantener y fortalecer una paz justa y duradera para las generaciones presentes y futuras y, en particular, a que observen los siguientes principios; 1. Toda nación y todo ser humano, independientemente de su raza, convicciones, idiomas o sexo, tiene el derecho inmanente de vivir en paz. El respecto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas, en todas las esferas. 2. Una guerra de agresión, su planificación, preparación o iniciación son crímenes contra la paz y están prohibidos por el derecho internacional. 3. De conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, los Estados tienen el deber de abstenerse de hacer propaganda en favor de las guerras de agresión. 4. Todo Estado, actuando con espíritu de amistad y de buena vecindad, tiene el deber de promover la cooperación general mutuamente beneficiosa y equitativa con otros Estados en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, independientemente de sus sistemas socioeconómicos, con miras a asegurar su existencia común y su cooperación en paz, en condiciones de comprensión mutua y de respeto por la identidad y diversidad de todos los pueblos, y el deber de adoptar medidas conducentes al estímulo de los ideales de paz, humanismo y libertad. 5. Todo Estado tiene el deber de respetar el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, la independencia, la igualdad, la soberanía, la integridad territorial de los Estados y la inviolabilidad de sus fronteras, inclusive el derecho a determinar el rumbo de su desarrollo, sin injerencia o intervención ajenas en sus asuntos internos. 6. Un instrumento básico de armamentos, así como los esfuerzos encaminados a un desarme general y completo, bajo un control internacional eficaz, inclusive las medidas parciales encaminadas a ese fin, de conformidad con los principios convenidos en las Naciones Unidas y en los acuerdos internacionales pertinentes. 7. Todo Estado tiene el deber de desalentar todas las manifestaciones y prácticas de colonialismo, así como de racismo, discriminación racial y partheid, por ser contrarias al derecho de los pueblos a la libre determinación y a otros derechos humanos y libertades fundamentales. 8. Todo Estado tiene el deber de desalentar la promoción del odio y los prejuicios contra otros pueblos por ser contrarios a los principios de la coexistencia pacífica y cooperación amistosa.

En la segunda parte de la Declaración se exhorta a todos los Estados a que, para aplicar los principios enunciados: a) Actúen en forma perseverante y conse-

cuenta, respetando debidamente los derechos constitucionales y la función de la familia, las instituciones y las organizaciones interesadas, con miras a: i) Asegurar que sus políticas pertinentes para la aplicación de la presente Declaración, inclusive los procesos educativos y los métodos de enseñanza, así como las actividades de los medios de información, tengan un contenido compatible con la tarea de preparar para una vida en paz a sociedades enteras y, en particular, a las generaciones jóvenes; ii) Desalentar y eliminar, en consecuencia, el odio racial, a la discriminación nacional o de otro género, a la injusticia, o la promoción de la violencia y la guerra; b) Desarrollar distintas formas de cooperación bilateral y multilateral entre sí, así como en las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, con vistas a realzar la preparación de las sociedades para vivir en paz y, en particular, intercambiar experiencias sobre proyectos acometidos con esa finalidad.

La Declaración finalmente recomienda que para la aplicación plena de los principios consagrados por ella, se requiere una acción concertada por parte de los gobiernos, las Naciones Unidas, y otras organizaciones internacionales y nacionales interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

CONVENCION SOBRE CONTRATOS PARA LA COMPRAVENTA INTERNACIONAL DE MERCADERIAS

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Contratos para la Compraventa Internacional de Mercaderías, que se celebró en Viena del 10 de marzo al 11 de abril de 1980 aprobó una nueva Convención que contiene normas uniformes para la adquisición de mercaderías entre compradores y vendedores que residen en distintos países.

La Convención unifica y revisa la Convención relativa a la Ley Uniforme sobre la Compraventa Internacional de Mercaderías y la Convención relativa a la Ley Uniforme sobre la Formación de Contratos para la Compraventa Internacional de Mercaderías.

La Convención que está formada por ciento veintiún artículos y se divide en cuatro partes. La primera parte comprende el alcance de la aplicación y las disposiciones generales aplicables a toda la Convención. La segunda parte se ocupa de la formación de los contratos. La tercera parte es la que contiene las disposiciones de fondo sobre la venta de mercaderías. La cuarta parte se refiere a las disposiciones que tratan de la aplicación, declaración, reservas y otras cláusulas finales.

La Convención ha de aplicarse a contratos de compraventa de mercaderías cuando el comprador y el vendedor tengan situados sus lugares de negocio en los Estados contratantes, o donde las leyes de un Estado contratante sean aplicadas de otra manera.

La Convención contiene un reglamento uniforme para determinar cuando se hace efectiva la oferta; la cantidad mínima que debe establecerse en una comunicación para que constituya una oferta; el límite hasta donde puede un comprador aceptar una oferta pero variando el objeto particular de que trata, como la fecha de entrega o la forma de transporte de las mercaderías; la opinión que debe dirigirse para que un vendedor puede revocar una oferta, y el instante en que se hace realidad un contrato mediante la aceptación por parte del comprador.

Antonio Linares
*Profesor de Derecho Internacional Público
en la Universidad Central de Venezuela*

Crónica Parlamentaria

El período que cubre esta crónica fue rico en actividad parlamentaria, especialmente en lo que a legislación se refiere.

Se aprobaron dos leyes esenciales para la Reforma del Estado:

- a) Ley de Carrera Judicial.
- b) Ley de Procedimientos Administrativos.

La primera al establecer la carrera judicial introduce en nuestro país una institución esencial para la independencia del Poder Judicial: el concurso de acceso a la judicatura, a más de establecer requisitos objetivos de ascensos y beneficios de seguridad social para los jueces.

La Ley de procedimientos administrativos constituye paso esencial para la salvaguarda de los derechos de los administrados. Esta ley, en aplicación del artículo 173 de la Constitución, fue devuelta al Congreso por el Presidente de la República para su reconsideración*. El Jefe del Estado fundamentalmente plantea la necesidad de establecer un plazo para la entrada en vigencia de la Ley, en virtud de los ajustes que debe realizar la administración para su aplicación. Llama la atención que en su solicitud al Congreso el Presidente haya invocado el Artículo 118 de la Constitución (colaboración de poderes). Podría así revivirse la vieja polémica acerca de la naturaleza jurídica del veto suspensivo. La mayoría de la doctrina se había inclinado siguiendo a Carré de Malberg en el sentido de que dicho veto no constituye participación del Ejecutivo en la función legislativa —mera *faculté d'empêcher* en lenguaje de Montesquieu—.

Al fundamentar el Jefe del Estado su solicitud de reconsideración en la colaboración de poderes, parece colocarse en la tesis contraria.

Igualmente sancionó el Congreso la Ley de Metrología, la Ley Tutelar del Menor y varias leyes que autorizan al Ejecutivo a ratificar acuerdos Internacionales.

Ya para terminar el período de sesiones y vinculadas con la aprobación del Presupuesto fueron sancionadas cuatro leyes que reformaron parcialmente las leyes de Crédito Público, Régimen Presupuestario, el Estatuto del Fondo de Inversiones y la Ley de Coordinación de la Inversión del Situado Coordinado.

Por la Reforma de la Ley de Crédito Público se busca someter a control del Congreso el endeudamiento a corto plazo de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que ha llegado a alcanzar la suma de 37 mil millones de bolívares. Este control será ejercido por las Comisiones Permanentes de Contraloría y Finanzas de la Cámara de Diputados.

A través de la modificación del Estatuto del Fondo de Inversiones y de la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario se busca la disminución paulatina de la participación del petróleo en la formación del ingreso fiscal.

El Régimen del situado se modifica para incrementar el papel de los gobernadores en la ejecución de los planes concebidos y programados dentro del presupuesto coordinado. Igualmente se estableció la utilización preferente de las empresas establecidas en los estados para la ejecución de estos programas.

Por último la Cámara de Diputados aprobó en Primera Discusión la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Este abundante trabajo legislativo fue posible por el reducido número de debates políticos y por una actividad de control menor que la acostumbrada.

* Véase el texto de la comunicación de devolución en *El Universal*, Caracas, 31-12-80, p. 2-1.

Así pueden reseñarse los informes en relación a la compra de maíz por Corpomercadeo; la situación de Fundalara; a la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela con motivo de la celebración de un contrato de préstamo con el Swiss Bank y el informe de la Comisión Especial designada por la Cámara de Diputados para esclarecer la presunta relación de un Diputado con una negociación de carne de la Corporación de Mercadeo Agrícola.

G. T.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Cuarto Trimestre 1980**

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

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *El Ordenamiento Jurídico: Aplicación inmediata de la Ley de procedimiento.* 2. *El Poder Público.* A. El Poder Legislativo: Actos Privativos del Congreso. B. El Poder Judicial. a. Corte Suprema de Justicia. C. El Poder Ejecutivo. a. Procuraduría General de la República. b. Actividad sancionatoria. c. Poderes discrecionales. 3. *El Derecho de Propiedad: materia inquilinaria.*
- II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Competencia de las comisiones de mesa de los Concejos Municipales.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Impuesto sobre la Renta.* A. Competencia. a. Competencia para liquidar. b. Vicios de incompetencia. B. Rebajas. C. Deducciones.
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Los Actos Administrativos.* A. Motivación. a. Requisito de validez. b. Oportunidad. c. Suficiencia. B. Efectos. a. Presunción de legalidad. b. Principio de irretroactividad. 2. *Contratos Administrativos.*
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Competencia.* 2. *Legitimación.* 3. *Los vicios de inconstitucionalidad: Usurpación de funciones.*
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos.* A. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 2. *Recurso Contencioso-Administrativo de anulación.* A. Naturaleza. B. Requisitos del libelo. C. Legitimación pasiva del Procurador General de la República. D. Defensas. E. Suspensión de los efectos del acto recurrido. a. Carácter de los perjuicios. b. Ejecución de las decisiones sobre suspensión. F. Pruebas. a. Prueba documental. b. Carga de la Prueba. G. Terminación del Juicio. a. Desistimiento en la apelación. b. Perención. a'. Procedencia. b'. Declaratoria. H. El procedimiento de urgencia.
- VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Definición del Latifundio.* 2. *Expropiación.* A. Finalidad. B. Regulación Legal en la expropiación agraria. a. Régimen legal. b. Competencia jurisdiccional. C. Contestación en el procedimiento judicial: Oportunidad. D. Facultades del Juez en el procedimiento expropiatorio. E. La indemnización. F. El Peritaje. G. El pago en la expropiación.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), en Sala Plena (CSJ-SP) y en su Juzgado de Sustanciación (CSJ-SPA-JS) dictadas desde el 17-7-80 hasta el 3-11-80 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 23-7-80 hasta el 7-11-80.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Regulación Legal*. A. Ambito de aplicación de la Ley. B. Funcionarios de los institutos autónomos. C. Competencia en materia de Función Pública. 2. *Clases de Funcionarios*. A. Funcionarios por contrato. B. Funcionarios de carrera. C. Funcionarios de libre nombramiento y remoción. 3. *Retiro*. 4. *Derechos*. A. Prestaciones sociales. B. Jubilación. 5. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*. A. Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. B. Junta de Avenimiento. C. Contestación.

1. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento jurídico: Aplicación inmediata de la Ley de procedimiento*

CSJ - SPA (164)

5-8-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Si una Ley nueva priva de competencia a un Juez a quien la Ley anterior se la daba y la atribuye a un Juez distinto, cesa la antigua competencia para decidir.

Conforme a lo establecido en autos y de acuerdo con la formalización del recurso de apelación propuesto por el demandado, por intermedio de sus apoderados, surgen dos cuestiones fundamentales a considerar por esta Sala: en primer término la competencia del Tribunal "a quo" para conocer de la materia, y segundo, la procedencia o improcedencia de la acción expropiatoria. Es evidente que la consideración del primer punto, competencia por razón de la materia, tiene carácter previo y así debe ser analizado.

El Artículo 44 de la Constitución Nacional establece de manera precisa que las leyes que rigen el procedimiento judicial deben ser aplicadas desde el mismo momento en que entran en vigencia; concordante con este principio de rango superior el Artículo 6º del Código de Procedimiento Civil, expresa: "Las disposiciones contenidas en el presente Código deberán aplicarse desde que entren en observancia en los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren".

Estos principios o normas constituyen doctrina constante en nuestra jurisprudencia. En efecto, son numerosas las decisiones que tanto la antigua Corte Federal y de Casación como la Corte Suprema de Justicia han dictado conforme a este criterio, ha quedado establecido que: "Es cierto que en cuanto a la modificación de la competencia si una Ley nueva priva de ella expresamente al Juez a quien la Ley anterior se la daba y la atribuye a un Juez distinto, cesa la antigua competencia para decidir". (Sentencia de la Corte Federal y de Casación, Sala Político-Administrativa de 2 de diciembre de 1945). En el campo de la doctrina nacional el doctor Marcano Rodríguez, asienta: "El principio de irretroactividad de las leyes (de fondo) domina de modo absoluto, y lo mismo debe decirse en cuanto al procedimiento... (pero) mientras una causa no esté concluida la nueva Ley que se dicte debe intervenir en todos y cada uno de los actos procesales necesarios a su terminación, *inclusive la propia sentencia definitiva*". (Subrayado de la Sala). En términos semejantes se pronuncian los doctores Joaquín Sánchez Covica y Humberto Cuenca en sus obras: "Obra Jurídica" páginas 307-808, y "Derecho Procesal Civil", Tomo I, páginas 293 y siguientes, respectivamente, al observar: el primero, que las leyes procesales en cuanto leyes de orden público jurídico se aplican de manera inmediata debiendo respetar la validez de los hechos anteriores y los efectos por ellos producidos y que en consecuencia modifican los trámites futuros de un proceso en curso y que los actos procesales posteriores a la entrada en vigor de la nueva

Ley sobre competencia deberán regirse por ella. El segundo, Cuenca, asienta: “Es lugar común la idea de que las leyes procesales, en general, siguen el efecto fundamental de las leyes materiales, pues realmente tampoco actúan sobre lo pasado por lo menos en el proceso civil, ya que bajo el imperio de la nueva Ley mantienen su efecto jurídico los actos bajo leyes anteriores, y las posteriores se rigen por la nueva Ley”.

2. *El Poder Público*

A. *El Poder Legislativo: Actos Privativos del Congreso*

CSJ - CP - Acc

29-7-80

Presidente Ponente: René De Sola

El acto del Congreso mediante el cual designa a los Magistrados de la Corte Suprema es un acto general de efectos particulares susceptible de ser impugnado por inconstitucionalidad por extralimitación de atribuciones.

1. Los recursos de nulidad admitidos por el Juzgado de Sustanciación tienen por objeto el Acuerdo del Congreso de 14 de junio de 1979, mediante el cual las Cámaras, en sesión conjunta, designaron cinco (5) Magistrados Principales y quince (15) Suplentes de la Corte Suprema de Justicia.

La designación de los Magistrados Principales no es materia de las impugnaciones formuladas. En cambio se impugna la designación de los quince (15) Suplentes porque, en criterio de los recurrentes, tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia autorizan al Congreso para la designación de sólo un número de Suplentes igual al de los Magistrados electos en cada renovación.

2. El referido Acuerdo constituye un *acto institucional*, de la competencia exclusiva de las Cámaras Legislativas, en virtud de la cual éstas procedieron a la renovación parcial de uno de los tres altos poderes de la República, la Corte Suprema de Justicia, en ejecución directa de la norma contenida en el Artículo 214 de la Constitución.

Sin emplear tal calificativo —en efecto, él lo denomina acto *sui generis*— el Fiscal General de la República, tanto en su dictamen en relación con la demanda intentada por el ciudadano Dr. Luis Daniel Ortiz, como en el libelo de su acción de nulidad parcial del mencionado Acuerdo del Congreso, presentados ambos personalmente el día 27 de setiembre de 1979, reconoce tal carácter institucional al afirmar que se trata “de un acto emanado del Poder Legislativo, que no es normativo, realizado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, que tiene por finalidad favorecer la organización y funcionamiento del máximo órgano del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia”.

3. Es principio generalmente admitido que no están sometidos al control judicial por inconstitucionalidad los actos institucionales de ninguna de las ramas del Poder Público cuando éstas interpretan y aplican una facultad de su exclusiva competencia destinada a la organización y mantenimiento de los órganos fundamentales del Estado.

Sin embargo, no parece tampoco discutible que es siempre procedente el control jurisdiccional a los efectos de determinar si, en ejercicio de su competencia exclusiva, hubieran podido incurrir en extralimitación o desviación de poder o en

la violación de algunos de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución.

4. En lo que respecta a Venezuela, los criterios expuestos deben ser amitados sin discusión en virtud de precisas normas constitucionales y legales. En efecto, el ordinal 3º del artículo 215 de nuestra Carta Fundamental faculta a este Supremo Tribunal de la República para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución. Reproduciendo casi exactamente los términos de la Constitución, el ordinal 1º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ratifica la competencia de este Máximo Tribunal para conocer de acciones de impugnación como las acumuladas en el presente proceso.

5. En cuanto tiene por finalidad —según acertadamente lo expresó el Fiscal General de la República— favorecer la organización y funcionamiento del órgano máximo del Poder Judicial, le corresponde la calificación de acto general.

Pero es acto general que al mismo tiempo produce efectos particulares en cuanto va dirigido a un número determinado de personas, los Magistrados y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia designados por el Congreso, otorgando a aquéllos derechos o expectativas de derecho susceptibles de dar origen a acciones para la defensa y mantenimiento de los mismos.

6. Conforme a lo expuesto, debe la Corte en primer término analizar la naturaleza de las diversas acciones de impugnación intentadas, a fin de fijar no sólo los límites de las mismas, sino del contenido de la sentencia que en el caso podría pronunciar.

El análisis consiste en una operación sencilla porque son los propios impugnantes quienes se han encargado de determinar en forma precisa la naturaleza de sus acciones, al invocar como fundamento de legitimación el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y al asignarle a ésta competencia con base en lo dispuesto en el ordinal 3º del Artículo 215 de la Constitución y el ordinal 1º del artículo 42 de su Ley Orgánica.

Por otra parte, la propia Corte en sus autos de 25 de julio de 1979 y 8 de octubre del mismo año, admitió y dio entrada a las dos demandas principales como acciones de nulidad de un acto general y ordenó su tramitación de acuerdo con normas contenidas en la Sección Segunda del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, la Corte deja claramente establecido que sólo le es permitido analizar el Acuerdo impugnado como acto general, ya que ninguna acción de nulidad se ha intentado contra el mismo por lo que se refiere a sus efectos particulares.

B. *El Poder Judicial*

a. *Corte Suprema de Justicia*

CSJ - CP - Acc

29-7-80

Presidente Ponente: René De Sola

La designación de los suplentes de la Corte Suprema de Justicia por período de tres años se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

En ejercicio de la amplia libertad que le concedió el constituyente, el legislador ordinario consagró en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia

un régimen para los Suplentes cuya efectividad funcional había sido ya demostrada durante cuatro períodos de renovación de los Magistrados.

Cuando se analiza el régimen integrado por los artículos 4, 16 y 18 de dicha Ley, se observa la preocupación que se tuvo de asegurar que no se paralizara la Corte por falta de Suplentes que pudieran cubrir la vacante absoluta de algún Magistrado.

Al efecto, la designación cada tres años de quince Suplentes y la posibilidad de eliminar en cada una de esas oportunidades todos aquellos que se encontraran ya comprometidos en otros destinos públicos o privados, reduce al mínimum la eventualidad de que se presentare el caso de que, durante el receso del Congreso, no hubiere quien rápidamente pudiera llenar la falta absoluta de algún Magistrado.

En efecto, el legislador consagró en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la práctica cuya bondad ya había quedado acreditada en todas las elecciones realizadas a partir de 1970 inclusive.

La norma indicada dice textualmente:

“Artículo 18. En la oportunidad fijada en el artículo 4 el Congreso elegirá a los Suplentes para el siguiente período. El Suplente electo entre una y otra renovación se considera que ha sido designado por un tiempo igual a lo que falta del período de aquel que haya sustituido, y pasará a ocupar el mismo lugar que éste en la lista de Suplentes correspondiente”.

Interpretada la norma transcrita conforme al significado propio de las palabras y en concatenación con los artículos 4º y 16 de la misma Ley, es fácil precisar la respuesta lógica que corresponde a las tres cuestiones fundamentales que constituyen el objeto de la controversia:

- 1) La oportunidad de elección de los Suplentes;
- 2) La duración del período de los Suplentes, y
- 3) El número de Suplentes que debe ser elegido en cada oportunidad.

En lo que se refiere a la primera cuestión, el citado artículo 18 remite al artículo 4º *ejusdem*, que a la letra dice:

“Artículo 4º. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Congreso en sesión conjunta de sus Cámaras, por períodos de nueve años, pero se renovarán por terceras partes cada tres años”.

También esta misma norma resuelve la segunda cuestión (duración del período de los Suplentes). En efecto, si cada tres años se efectúa la renovación de los Magistrados y si la elección de los Suplentes para el siguiente período debe hacerse en la misma oportunidad (artículo 18), la duración de cada período de éstos sólo puede ser de tres años. Racionalmente no cabe duda alguna.

Corrobora esta necesaria interpretación la segunda cláusula del propio artículo 18 cuando establece que el Suplente electo entre una y otra renovación se considera que ha sido designado por un tiempo igual a lo que falta del período de aquel que haya sustituido. De modo que, debiendo efectuarse la renovación cada tres años, menester es entender que el Suplente elegido entre una y otra renovación sólo conserva la condición de tal por lo que reste de un determinado período de tres años.

La tercera cuestión, que se refiere al número de Suplentes que debe ser elegido en cada renovación (cada tres años), el artículo 16 *ejusdem* lo establece claramente: “Los Suplentes serán elegidos por el Congreso en número igual al de los Magistrados”. Son quince los Magistrados. No cabe, por tanto, duda de que deberán ser quince (15) los Suplentes elegidos por el Congreso en la oportunidad de cada renovación; esto es, cada tres años.

La interpretación que se ha dado al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es sólo la que resulta del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí, sino que es también la única que corresponde a la intención expresa del legislador.

En efecto, el texto aprobado por las Cámaras es exactamente el mismo que se encontraba en el proyecto discutido y al que se refiere el Informe de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados, que en su parte pertinente se transcribe de seguida:

“El artículo 18 establece la oportunidad de la elección de los Suplentes en el desempeño de sus cargos. La elección deberá hacerse en la oportunidad en la cual se procede a elegir cada tres años, a los Magistrados cuyo período ha vencido. Si ocurriere el caso de que haya ocurrido alguna vacante, el Suplente electo entre una y otra renovación, se considera que ha sido designado por un tiempo igual a lo que falta del período de aquel que haya sustituido y pasará a ocupar el mismo lugar que éste en la lista de Suplentes correspondiente. Desde la vigencia de la Constitución, la práctica que ha venido observando el Congreso de la República es de hacer elección de Suplentes cada tres años y en atención a los buenos resultados que ha dado esta práctica, se creyó conveniente consagrarla en este Proyecto. Por otra parte, es lo más lógico y conveniente que el puesto en la lista de Suplentes de la persona que ha dejado de desempeñar el cargo entre una y otra renovación de la Corte, sea ocupado por quien la supla, ya que a las Cámaras y no al azar, es a quien corresponde establecer la prioridad de los Suplentes designados”.

De acuerdo con la correcta interpretación que se ha dado a las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso, considera esta Corte que las Cámaras Legislativas nacionales, actuando en sesión conjunta, procedieron en ejercicio de una de sus atribuciones privativas y sin exralimitación de poder, al designar los Magistrados y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia, según aparece del Acuerdo de 14 de junio de 1979.

Voto Salvado del Magistrado Víctor Ortega Mendoza

El suscrito, Víctor Ortega Mendoza, Magistrado de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, manifiesta su disenso con el dispositivo de la sentencia que antecede porque, a su juicio, la Corte debió declarar con lugar el recurso de inconstitucionalidad e ilegalidad ejercido por el ciudadano Fiscal General de la República y los doctores Luis Daniel Ortíz y Vincencio Báez Final, contra el Acuerdo del Congreso de la República del 14 de junio de 1979, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, ejemplar Nº 31.761 del 20 del mismo mes, sólo en cuanto a la elección de quince Suplentes para llenar las faltas absolutas de los Magistrados del Supremo Tribunal de la República, pues en esa oportunidad únicamente debió efectuar la renovación parcial de dichos Suplentes y en número igual a los titulares electos para las Salas respectivas. Tal desacuerdo lo funda en las siguientes razones:

1. El período constitucional del Poder Nacional, según el artículo 135 de la Ley Fundamental, es de cinco años. A ese tiempo está limitada la actuación pública de los diversos funcionarios que integran los Organos e Instituciones de ese Poder, tanto de los principales o titulares como de los suplentes. Por excepción, la Corte Suprema de Justicia, una de las ramas del Poder Nacional, tiene previsto un período de nueve años durante el cual, cada tres años, debe renovarse a la tercera parte de sus Magistrados Titulares y Suplentes. Conocidas son las razones que tuvo el Constituyente para fijarle ese superior en el artículo 214 de la Constitución.

Conforme al artículo 4º del Código Civil, el intérprete de la norma legal “debe atribuirle el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas y la intención del legislador”. El artículo 214 de la Constitución señala un período de nueve años para los Magistrados Titulares y Suplentes de la Corte Suprema de Justicia, pues el organizarla, la sustrajo expresamente de la aplicación de las previsiones del artículo, 135 *ejusdem*, disposición esta última que fija en cinco años el período constitucional del Poder Nacional, y también limita a ese tiempo máximo al de los poderes públicos estatales y municipales. Ese período distinto, podía establecerlo el Constituyente porque el referido artículo 135, al señalar el del Poder Nacional, dejó a salvo lo ordenado en cualquiera otra “disposición especial” de la Ley Fundamental. Por tanto, conforme a la regla de interpretación citada, el período de los Suplentes también es de nueve años, pues no puede establecerse en la materia una distinción con el de los Principales en razón de una interpretación literal y restrictiva. Y como más adelante será expuesto, cuando se trata de la elección de funcionarios para determinados períodos, los suplentes, que la Ley ordena también nombrar, siempre lo son por el mismo de los Titulares.

La interpretación literal y restrictiva, con el fin de sostener que la locución que emplea el Constituyente al decir que “en la misma forma serán nombrados los Suplentes para llenar las faltas absolutas de los Magistrados” sólo se refiere al aspecto formal del acto legislativo, es contraria a su significado y al propósito del creador de la norma, el cual no es otro que la estabilidad y seguridad de la permanencia del Suplente en ejercicio de la función por período mayor al fijado para las demás ramas del Poder Público Nacional. Lo cierto es que la correcta interpretación de la norma constitucional comentada, en la elección de los Suplentes, obliga al Congreso a acatarla y cumplirla atendiendo a todos los aspectos formales y materiales del acto; en cuanto a los primeros, la elección deberá hacerla en sesión conjunta de sus Cámaras, y en relación a los segundos, únicamente podrán nombrar a personas que reúnan los requisitos de elegibilidad fijados por la Ley, no afectadas por causa legítima de inhabilidad, y su período es de nueve años, igual al de los Principales, pues no existe diferencia entre unos y otros. Así lo dice el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, anexo al cual fue remitido el proyecto de Ley Orgánica de la Corte para consideración de dicha Cámara, el cual, al comentar su artículo 16, afirma: “En el aparte del mismo artículo se dispone que los Suplentes y Conjucees de la Corte deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser magistrados. Estas son: ser venezolano por nacimiento, abogado, mayor de treinta años, ser persona de reconocida honorabilidad y competencia, haber actuado en la judicatura, ejercido la profesión de abogado o prestado sus servicios en la docencia o en las Instituciones públicas o privadas, en materia jurídica por más de diez años. *Atendiendo a la razón de que tanto los Suplentes como los Conjucees actúan como Jueces de la Corte Suprema de Justicia, se consideró indispensable exigir que quienes desempeñen dichos cargos reúnan las mismas condiciones que se exige a las personas que han de ser elegidas Magistrados*”. (Subrayado del exponente).

La uniformidad del período para Magistrados Titulares y Suplentes de la Corte Suprema, la sostiene también uno de los Miembros de la Comisión Redactora del Proyecto de la Constitución de 1961. El Dr. Ambrosio Oropeza, cuyo constitucionalista en su obra “La Nueva Constitución Venezolana” Pág. 486, dice: “Los Magistrados de la Corte Suprema deben ser venezolanos por nacimiento, abogados y mayores de treinta años y llenar otros requisitos que establezca la respectiva Ley Orgánica. *Son elegidos principales y suplentes por las Cámaras en sesión conjunta por períodos de nueve años, renovándose por tercera parte cada tres años*”. (Subrayado del exponente).

2. Un breve examen de algunas disposiciones constitucionales, y de legislación especial, confirman el criterio asentado anteriormente en cuanto a la unifor-

midad del período de los Magistrados Principales y Suplentes de la Corte. En efecto, la Constitución crea los Organos del Poder Público Nacional y otras Instituciones del Estado; pero la legislación especial, al reglar su funcionamiento, siempre se limita a señalar el período de sus miembros plurales principales o del funcionario singular a quien le atribuye su representación, y dejan de hacer especial señalamiento del mismo para los suplentes a nombrar para cubrir las posibles vacantes de los titulares. Por tanto, en ausencia de una norma limitativa para los últimos, debe entenderse que su investidura es por el período del principal. Como ejemplo, pueden citarse:

a) Las disposiciones relativas a la Organización del Consejo de la Judicatura, prevista en los artículos 34 y 119 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Art. 34: “. . . .” El Consejo de la Judicatura funcionará en la Capital de la República y estará compuesto por nueve (9) miembros designados así: cinco (5) principales, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa; dos (2) principales por el Congreso de la República; y dos (2) principales, por el Ejecutivo Nacional. *Cada uno de los miembros principales del Consejo de la Judicatura, tendrá dos (2) suplentes, designados en la misma forma y oportunidad que el respectivo principal*”. (Aparte único). (Subrayado del exponente).

Art. 119 “.” “Los miembros del Consejo de la Judicatura durarán cinco (5) años en sus funciones”. (Aparte primero). “Para ser miembro del Consejo de la Judicatura se requieren las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia”. (Aparte Segundo).

El artículo 34 de la Ley Orgánica arriba citada, en cuanto a la elección de los suplentes del Consejo, emplea locución similar a la del artículo 214 de la Constitución; a pesar de ello, *no puede sostenerse jurídicamente que los suplentes de aquel Cuerpo no tengan período igual al de sus Magistrados Principales*.

b) La Organización del Consejo Supremo Electoral está regulada por el artículo 39 de la Ley Orgánica del Sufragio. Según el encabezamiento de esa norma “El Consejo Supremo Electoral tendrá su sede en la Capital de la República, ejercerá jurisdicción en todo el territorio nacional y lo compondrán nueve (9) miembros elegidos cada cinco (5) años por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta en el mes de octubre del año en que se inicie el período constitucional de los poderes nacionales. *Para cada miembro principal se elegirán dos (2) suplentes*”. (Subrayado del exponente).

Tampoco en la norma indicada se señala período especial a los Suplentes, razón por la cual es el mismo de los principales.

c) La organización del Ministerio Público está reglada por las disposiciones contenidas en el artículo 219 de la Constitución y en el Título III, Capítulo I de la Ley Orgánica respectiva. De estas últimas, en relación al nombramiento de los suplentes del Fiscal General de la República y de los Fiscales del Ministerio Público de la Jurisdicción Ordinaria, merecen destacarse las siguientes, en las cuales igualmente es omitido señalamiento expreso acerca del período de esos suplentes porque se considera que es el mismo del principal, el señalado en el artículo 135 de la Constitución: Art. 16. “Dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional las Cámaras en sesión conjunta elegirán al Fiscal General de la República y a tres suplentes”. (Encabezamiento). Artículo 17. “Las faltas temporales, accidentales y la interinaria en caso de falta absoluta, serán cubiertas por los suplentes en el orden de su elección, quienes se juramentarán, para ejercer el cargo, ante el Presidente del Congreso o en su defecto ante el Vicepresidente”.

Artículo 18. “Los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria serán nombrados por un período de cinco años, por el Fiscal General de la República. . . .”.

Artículo 22. "El Fiscal General de la República en la oportunidad de nombrar los fiscales de la jurisdicción ordinaria, designará dos suplentes para llenar sus faltas temporales y accidentales. . . ." "La convocatoria de los suplentes se hará en el orden de su designación. Agotada la lista de Suplentes se harán nuevas designaciones".

d) Casos análogos están previstos en la Sección Segunda del Capítulo II de la Ley Orgánica del Sufragio sobre postulaciones de candidatos a Senadores y Diputados al Congreso, Diputados a las Asambleas Legislativas y de miembros de los Concejos Municipales; y el artículo 146 de la misma Ley especial, en cuanto al señalamiento que hace sobre los suplentes de los Senadores y de los Diputados electos. También el artículo 33 del Código de Justicia Militar, que regula la formación de la Corte Marcial y señala el sistema para la elección de sus Principales y Suplentes; y las del Título 3º, Capítulo 1º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, acerca del nombramiento de Miembros Principales y Suplentes de la Comisión Investigadora. Igualmente merece destacarse el contenido del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que ordena a las Salas Político-Administrativa y de Casación Penal del supremo Tribunal de la República, nombrar en la oportunidad señalada en el artículo 36 *ejusdem* "un Defensor y dos suplentes", *sin especial indicación del período de los últimos*.

Ese, y cualquier otro análisis más dilatado sobre la legislación especial en materia del nombramiento y períodos de Principales y Suplentes de los Organos e Instituciones del Estado demuestra, fehacientemente, la razón por la cual la norma constitucional contenida en su artículo 214 no debe ser interpretada literalmente y en forma restrictiva, como arriba expresamos. Además, como consecuencia de esa interpretación restringida no puede sostenerse jurídicamente que el período de los Suplentes de la Corte sea de tres años, porque no existe disposición Constitucional alguna que limite el general que establece el citado artículo 214 de la Constitución.

3º) En conformidad con las previsiones del artículo 214 de la Constitución y 4, 16 y 18 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hoy no existen Magistrados Titulares y Suplentes con períodos de tres (3) y seis (6) años. Ello sólo ocurrió hasta el año de 1970, por aplicación, en la elección de 1964, de la Disposición Transitoria Vigésimaquinta de la Constitución, previsión que, como toda disposición transitoria, perdió su vigencia a partir de este último año por carecer de objeto.

El artículo 4º de la Ley de la Corte, en su encabezamiento, reproduce la norma constitucional arriba citada; sólo agrega la previsión relativa a la posibilidad de reelección de los Magistrados]. Luego, en su aparte único, señala la oportunidad en que el Congreso debe efectuar la elección, y lo faculta para que, en la misma ocasión de efectuar el nombramiento de Magistrados (no distingue entre Titulares y Suplentes), pueda aumentar el número de ellos "o de las Salas que componen la Corte". Por último, determina cuando comenzará la vigencia del Acuerdo que se dicte sobre la materia y la forma en que debe efectuar la elección de los nuevos Magistrados.

El artículo 16, concordante con los anteriores, contiene una previsión que despeja cualquier duda acerca del número de suplentes que el Congreso puede nombrar al ejecutar la renovación parcial de Magistrados de la Corte. Dice: "Los Suplentes serán elegidos por el Congreso en número igual al de los Magistrados". Es obvio que, en 1964, al nombrar el Cuerpo Legislativo a todos los Magistrados Titulares, también debía designar, como lo hizo, quince Suplentes (cinco para cada Sala); pero en las elecciones parciales y sucesivas, previstas en la Constitución y en la Ley especial, es indudable que sólo puede nombrar cinco Suplentes, o sea, un número igual al de los Magistrados Principales que también designa en cada uno de esos lapsos. También el artículo 18 de la Ley, concatenado a las normas antes examinadas, demuestra que la elección de los Suplentes debe hacerse por el período especial (Distinto al Constitucional) que el Constituyente estableció para los Magistrados Principa-

les y Suplentes de la Corte Suprema. Dice: "En la oportunidad señalada por el artículo 4º el Congreso elegirá a los Suplentes para el siguiente período". *Es evidente que se refiere a dicho período especial, pues el legislador ordinario no lo puede restringir sin que la Constitución lo hubiere autorizado expresamente.* Más adelante, agrega esa norma: "El Suplente electo entre una y otra renovación se considerará que ha sido designado por un tiempo igual a lo que falte del período de aquél que haya sustituido, y pasará a ocupar el mismo lugar que éste en la lista de Suplentes correspondiente". Disposición que, al ser restrictiva en cuanto al período del nuevo elegido, evita que se altere el orden de las sucesivas renovaciones parciales de dichos Suplentes cada tres años. Si élla no existiera el sustituto podría, fundadamente, sostener su derecho a permanecer en el cargo por el lapso de nueve años.

4º) En el Acuerdo impugnado, el Congreso de la República, por aplicación del artículo 214 de la Constitución, "renovó la Tercera parte de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y designó cinco (5) Magistrados Principales y quince (15) Suplentes..." Por tanto, como lo sostienen los demandantes, el referido Cuerpo Legislativo Nacional infringió el aludido artículo 214 de la Ley Fundamental de la República, disposición ésta que sólo lo facultaba para que, en esa oportunidad, efectuara la renovación de la tercera parte de los que estaban investidos y ejercían esa última función pública, razón por la que únicamente debió elegir cinco (5) para las Salas en las que realizó la renovación parcial de los Magistrados Principales y en número equivalente al efectuado en cada una de ellas. La infracción indicada afecta la validez del Acuerdo que sancionó el Congreso de la República el 14 de junio de 1979 en lo que se contrae a la elección de los quince (15) Suplentes de los Magistrados para las Salas Político-Administrativa, de Casación Civil y de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, pues el artículo 117 *ejusdem*, le impone sujetarse, en cuanto al cumplimiento de la atribución señalada, a las disposiciones de los citados artículos 214 y de la Constitución y 4º y 18º de la Ley Orgánica de la Corte, ya que en tal actuación sólo queda a su discreción la escogencia, para el ejercicio de esos cargos, entre los ciudadanos que reúnan los requisitos de elegibilidad señalados en el artículo 213 de la expresada Carta Fundamental y 5º de la aludida Ley Orgánica, quienes tampoco podrán estar incurso en las causales de inhabilidad previstas en el aparte 1º del artículo 1º de la Enmienda Nº 1 de la Constitución y 6º de dicha Ley.

C. El Poder Ejecutivo

a. Procuraduría General de la República

CPCA

11-8-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Para suplir la vacante accidental o temporal del Procurador General de la República es necesario reunir las mismas condiciones que a él se le exigen, mas no para representarlo, amplia o limitadamente.

Dispone el artículo 201 de la Constitución que el Procurador General de la República deberá reunir las mismas condiciones exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. En su parte final, dispone que: "Las faltas temporales o accidentales serán llenadas en la forma que determine la Ley". El artículo 213 *ejusdem* al cual se remite el anterior dice, que para ser Magistrado de la Corte Su-

prema de Justicia, se requiere ser venezolano por nacimiento, abogado y mayor de treinta años. A su vez, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su único aparte, dispone que "A los fines señalados en este artículo, el sustituto deberá reunir las mismas condiciones exigidas para ser Procurador General de la República. Asimismo, el artículo 18 *ejusdem* dispone, en los casos en que el Procurador disienta del criterio sustentado por el Ejecutivo Nacional, y por esa disidencia, se produzca una vacante, será llenada por los Directores de mayor antigüedad, en orden sucesivo, quedando a salvo lo dispuesto en el artículo 17, que hemos citado antes, es decir, que dichos Directores para suplirlo deben reunir las mismas condiciones que el titular.

Mas adelante, según el artículo 22, se exige que los Directores deben ser abogados venezolanos; y, por el artículo 23 dispone que los Directores son los sustitutos del Procurador General de la República quién podrá delegar en ellos, representación amplia o limitada para que actúen en los asuntos que se le confieran. Vemos, pues, que para ser Director basta simplemente con ser abogado, venezolano y mayor de edad. No se exige aquí el nacimiento ni la mayoría de treinta años. Por lo tanto, si analizamos armoniosamente las normas citadas, nos encontramos con que para suplir la vacante accidental o temporal del Procurador es necesario reunir las mismas condiciones que a él se le exigen, mas no, para representarlo amplia o limitadamente. Señala el artículo 25: Los funcionarios que actúen con el carácter de Auxiliares del Procurador, en quienes él pueda delegar su representación para que intervengan en los casos en los cuales él deba intervenir se señalan en primer término, a los Consultores Jurídicos de los Ministerios, Asimismo, puede el Procurador, por el artículo 26 *ejusdem*, delegar funciones, aún en ciudadanos extranjeros, mediante la autorización del Presidente de la República.

Mal puede, pues, colegirse que en todos estos casos para representar a la República, por poder otorgado por el Procurador, deba requerirse las mismas condiciones que las exigidas a su sustituto en los casos en que se produzca su vacante temporal o accidental, y así se declara.

b. *Actividad sancionatoria*

CSJ - SPA (199)

20-10-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La aplicación de las penas por contravención de las Leyes Fiscales cuando éstas se encuentren comprendidas entre dos límites se regira conforme lo establecido en el Código Penal, según remisión expresa de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública.

Ahora bien, en el Título XI de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, —que estatuye "De la aplicación de las penas", y que configura el derecho común en la materia, se dispone: "Artículo 304.— La aplicación de las penas por contravención de las leyes fiscales se regirá por dichas, leyes, por las disposiciones de esta ley, y en su defecto, por las del Código Penal". —"Artículo 310.— Cuando se establece para contravenciones fiscales una pena comprendida entre dos límites, se hará la aplicación de ella conforme a lo que dispone el Código Penal, teniendo también en cuenta la mayor o menor gravedad del perjuicio que la contravención ocasione al Fisco, salvo que las leyes especiales dispongan otra cosa".

De acuerdo con estas previsiones, en principio el régimen del Código Penal en la aplicación de las penas por contravención de las leyes fiscales, tiene carácter su-

pletorio; pero hay remisión expresa a sus disposiciones, a los fines de la graduación de la pena, cuando ésta se halla comprendida entre dos límites. Y a este respecto, el artículo 37 de dicho Código previene en lo pertinente: "Cuando la Ley castiga un delito o falta con pena comprendida entre dos límites, se entiende que la normalmente aplicable es el término medio que se obtiene sumando los dos números y tomando la mitad; se la reducirá hasta el límite inferior o se la aumentará hasta el superior, según el mérito de las respectivas circunstancias atenuantes o agravantes que concurran en el caso concreto, debiendo compensárselas cuando las haya de una y otra especie...".

c. *Poderes discrecionales*

CSJ - SPA (199)

20-10-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Cuando la Administración aprecia una situación como justa y razonable en base a su poder discrecional, aquella no es controlable jurisdiccionalmente.

Como puede observarse, pues, la Administración, en ejercicio de una facultad legal privativa suya, que escapa al control jurisdiccional en virtud de la discrecionalidad de aquélla en el punto, apreció el perjuicio ocasionado al Fisco por las contravenciones incriminadas y, con arreglo a la apreciación que consideró justa y razonable, estableció la cuantía de las consiguientes sanciones.

Al proceder así, la Administración actuó con arreglo a Derecho y, antes que quebrantar las disposiciones legales denunciadas por la apelante, las acató debidamente; pues de haber preterido la norma del artículo 310 hacendario, y limitarse a la aplicación del artículo 37 del Código Penal, como lo solicita la recurrente, las multas habrían sido aplicadas en cuantías mayores. En todo caso, prescindir del citado dispositivo hacendario conduciría a una *reformatio in pejus*, reñida con los mejores principios del Derecho Administrativo.

3. *El Derecho de propiedad: materia inquilinaria*

CPCA

7-10-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Los inquilinos a plazo fijo tienen derecho preferente a seguir ocupando el inmueble objeto del contrato de arrendamiento, entre otros posibles inquilinos que aspiren ocuparlo, al vencimiento de dicho contrato.

El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato en jurisprudencia constante y reiterada ha establecido que los Artículos 40 de la Ley de Regulación de Alquileres y 4 del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda dispone que el inquilino a plazo fijo tiene Derecho Preferente a seguir ocupando en calidad de tal el inmueble al vencimiento del contrato. Como se observa es pues un privilegio que le concede la Ley a los inquilinos a plazo fijo de seguir ocupando el inmueble objeto del contrato de arrendamiento, entre otros posibles inquilinos que aspiran a ocupar dicho inmueble; de tal manera, que si el arrendador o propietario se niega a conceder el Derecho de Preferencia invocado por el inquilino, se hace necesario que durante el proce-

dimiento correspondiente aleguen y prueben hechos fehacientes que lleven al criterio de los organismos encargados de conocer el caso, que la negativa a conceder tal privilegio al inquilino, es debida a una causa justificada.

II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. Competencias de las Comisiones de Mesa de los Concejos Municipales

CSJ - SPA (209)

3-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Comisión de Mesa del Concejo Municipal del Distrito Federal carece de competencia legal para revocar actos jurídicos emanados por el propio Concejo Municipal.

Como lo enseña la doctrina administrativa más calificada, las reglas de competencia se imponen a la Administración de una manera *particularmente estricta*; y su rigor se manifiesta: primero, en que sus infracciones constituyen ilegalidades de *orden público*; es decir, que pueden ser denunciadas en cualquier estado y grado del proceso contencioso-administrativo, y, más aún, pueden ser suscitadas de oficio por el Juez; segundo, en que dichas reglas deben ser interpretadas y aplicadas muy estrictamente; y, tercero, en que la irregularidad resultante de que una decisión haya sido tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación de la autoridad competente. (Cfr. Andrés De Laubadere, *Droit Administratif*, 1963, T.I. págs. 235 y 476).

Pues bien, en este orden de ideas, la Corte considera que la llamada *Comisión de Mesa* del Concejo Municipal del Distrito Federal carece en absoluto de competencia legal para revocar actos jurídicos emanados por el propio Concejo Municipal. La Corte considera que tal "Comisión de Mesa" es solamente un mecanismo de orden parlamentario, que tiene únicamente por objeto obtener acuerdos previos sobre determinadas materias, entre las diferentes parcialidades políticas con representación en el Concejo Municipal, de modo que, al ser sometidos, esos acuerdos, a la consideración y decisión de la Cámara Municipal, se eviten o se simplifiquen los debates. Pero ello no quiere decir, en el criterio de la Corte, que, aún cuando pudiera tenerse la certeza absoluta de que tales acuerdos hayan de ser ratificados totalmente por el Concejo Municipal en la sesión en que se los someta, constituyen actos jurídicos, actos administrativos específicamente, de ejecución inmediata. Tales acuerdos, aún en tal supuesto, constituyen, pura y simplemente, meras proposiciones, que la llamada "Comisión de Mesa" someterá al Concejo Municipal en su respectiva sesión; de modo que, una vez aprobadas por éste, adquieren su virtualidad jurídica de actos jurídicos o actos administrativos en la especie.

Por tanto, la Corte considera que la revocación de la "Data de Arrendamiento" N° 1931, de 6 de marzo de 1951, concedida por el Concejo Municipal del Distrito Federal al recurrente, efectuada dicha revocación, por la llamada "Comisión de Mesa" del mencionado Concejo, en la sesión de la referida Comisión del 6 de abril de 1976, está afectada de nulidad absoluta; y sin que pueda considerarse que tal nulidad absoluta; y sin que pueda considerarse que tal nulidad haya sido subsanada, porque, según aparece del Oficio N° 2174, de 28 de abril de 1976, del Presidente del mismo Concejo Municipal para el Síndico Procurador Municipal, "en sesión celebrada el 26 de los corrientes, en atención a la solicitud formulada en su Oficio N° 790 de fecha 23 del mismo mes, este Cuerpo acordó concederle autorización para cumplir el contenido del Oficio N° 1790 del 9-4-76, emanado del Ayuntamiento, relacionado con el levantamiento de sanción de la Data de Arrendamiento N° 1931...";

pues mal podía el Concejo Municipal autorizar al Síndico procurador Municipal la ejecución de un acto no emanado por dicho Concejo, sino por un organismo legalmente incompetente para emanarlo. Así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuesto sobre la Renta*

A. *Competencia*

a. *Competencia para liquidar*

CSJ - SPA (128)

19-6-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Solamente el Inspector Técnico, el Inspector de Control Fiscal, los Administradores Seccionales y por delegación de estos otros funcionarios calificados, previa autorización del Administrador General, están facultados para liquidar.

De allí, que el propio Poder Ejecutivo al atribuir esta facultad a los funcionarios fiscales correspondientes, en el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta de 1960, lo hizo cuidadosamente, en forma restrictiva, sólo a algunos de ellos, de determinada jerarquía administrativa, seguramente para evitar el peligro de que por malas liquidaciones o por liquidaciones defectuosas, se crearan conflictos innecesarios entre la Administración y los contribuyentes. Así dicho Reglamento atribuye titularmente esta facultad liquidadora solamente al Inspector Técnico (artículo 21, ordinal 3º), al Inspector de Control Fiscal (artículo 31, ordinal 4º), y a los Administradores Seccionales (artículo 38, ordinal 4º); y por delegación de los primeros en "otros funcionarios calificados, previa autorización del Administrador General".

El Liquidador Fiscal Jefe de la División Técnica Nacional, puede también "expedir planillas de liquidación a cargo de los contribuyentes, cuando esta atribución le haya sido delegada por el Inspector Técnico, previa autorización del Administrador General" (artículo 22, ordinal 3º y artículo 21, ordinal 3º).

En cuanto a los Administradores Seccionales y al Liquidador Fiscal Jefe del Departamento de Liquidación Seccional, la facultad aparece concedida en los términos siguientes:

"Artículo 38. El Administrador Seccional tendrá los deberes y atribuciones siguientes:

4º Examinar por si mismo o por medio del Liquidador Fiscal Jefe, dentro de su respectiva circunscripción, las declaraciones de los contribuyentes y hacer la calificación de los enriquecimientos gravables en los casos, contemplados por la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento, así como también *expedir las planillas de liquidación* a cargo de los contribuyentes".

Pues bien, frente a estas disposiciones reglamentarias se han producido decisiones opuestas entre los Tribunales de Impuesto sobre la Renta. *El Segundo* ha sostenido en la sentencia recurrida en este juicio que "el Administrador Seccional está facultado para expedir planillas de liquidación, pero no para delegar esa función, lo

cual solo pueden hacer el Inspector Técnico y el Inspector de Control Fiscal” (folio 106). En tanto que *el Primero*, en sentencia N° 801 de fecha 4 de octubre de 1977, sostuvo que “la simple autorización dada a un funcionario calificado para suscribir Resoluciones y Planillas de Liquidación no puede calificarse como una delegación plena, de señalada competencia que la Ley otorga a los Administradores Seccionales del Impuesto sobre la Renta, no requiriendo, así, para su validez, de expresa disposición legal al efecto”.

Para esta Corte es evidente que el Reglamento Orgánico de la Administración de Impuesto sobre la Renta de 1960, no quiso autorizar a los Liquidadores Fiscales Jefes de los *Departamentos* de Liquidación de las *Seccionales* para que cumplieran, como el Liquidador Fiscal Jefe de la *División* Técnica Nacional, esta función de expedición de las planillas de liquidación fiscal, pues nada dice al respecto cuando determina las atribuciones y facultades de aquéllos funcionarios en el artículo 39 de dicho Reglamento, como si lo hace en el ordinal 3º del artículo 22. Dicho instrumento tampoco autoriza la delegación en el artículo 38, ordinal 4º, cuando señala las atribuciones de los Administradores Seccionales, como si lo hizo para el Inspector Técnico en el ordinal 3º del artículo 21.

Por esto es que cuando, el Administrador Seccional, Región Capital, José Abel Marquez M., en su Memorándum N° HIRC-010-341 de 18 de agosto de 1968, que corre al folio 80 de este expediente, autoriza al Liquidador Jefe Encargado, para “firmar planillas de liquidación y documentos conexos”, lo hace no en base del ordinal 3º del artículo 39, sino que pretende fundarla en el ordinal 3º del artículo 21, que es una delegación que solo corresponde al Inspector Técnico Nacional, no a los Administradores Seccionales.

Para desvirtuar tal interpretación no pueden arguirse “razones de dinámica administrativa” o de “práctica fiscal”, como las esgrime el Tribunal Primero en su citada sentencia; pues si tales razones existen por congestiónamiento del trabajo administrativo, lo que corresponde hacer al órgano ejecutivo, *es modificar el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta y facultar a algunos otros funcionarios fiscales para que hagan liquidaciones y firmen las Resoluciones o planillas correspondientes*; o más fácilmente, aún sin modificar dicho Reglamento, lograr simplemente que el Inspector Técnico delegue tal atribución en “otros funcionarios calificados, previa autorización del Administrador General”, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 del ordinal 3º del citado Reglamento.

La Sala no admite tampoco la diferenciación que pretende, en este caso, la jurisprudencia de instancia que se rechaza, entre delegación y autorización de los Administradores Seccionales. Nos parece que se trata de una sola y misma cosa: ¿Pueden o no pueden estos Administradores de Impuesto autorizar a otros para que expidan planilla de liquidación y las firmen, junto con las Resoluciones que las motivan? No; tal facultad de sustitución no la concede el Reglamento Orgánico mencionado a los Administradores Seccionales y en consecuencia éstos no pueden ni delegar ni autorizar a tal fin a otros funcionarios fiscales. Recuérdese que quienes tienen tal facultad de delegación aún siendo expresa, (Inspector Técnico e Inspector de Control Fiscal, artículos 21, ordinal 3º y 31 ordinal 4º), no pueden delegar simplemente por ellos mismos, sin “previa autorización del Administrador General”, que es el funcionario fiscal de más alta jerarquía administrativa en esta materia del impuesto sobre la renta. Mal pudiera pues simplemente reconocérsela a sus funcionarios subalternos: los Administradores Seccionales.

Todas estas razones conducen a la conclusión de que efectivamente el funcionario fiscal que firmó la Resolución N° HIRC-010-103006 de fecha 28-4-70 y planilla de liquidación fiscal correspondiente N° 3-478006 de la misma fecha es absolutamente incompetente para cumplir tales funciones y en consecuencia es absolutamente nulo el acto administrativo recurrido y así se declara.

CSJ - SPA (181)**12-8-80**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El Liquidador Fiscal jefe está facultado para emitir planillas de liquidación de impuesto, cuando, sea autorizado para ello por el Administrador General, pero en el caso de la emisión de multas, tal facultad sólo se atribuye por el ord. 5º del Art. 38 del Reglamento.

Ahora bien, conforme al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta (artículo 21, ordinal 3º), el Liquidador Fiscal Jefe está facultado para emitir planillas de liquidación de impuesto, cuando, como en este caso, ha sido autorizado para ello por el Administrador General; en cambio, por lo que respecta a las multas, tal facultad sólo se atribuye por el ordinal 5º del artículo 38 del citado Reglamento a los Administradores Seccionales. En este último caso no se comprobó en estrados que dicha facultad le había sido atribuida, en forma expresa como se requiere, al Liquidador Fiscal Jefe Encargado.

b. *Vicios de incompetencia***CSJ - SPA (187)****18-9-80**

Presidente Ponente: René De Sola

Los actos jurídicos producidos por los funcionarios del Impuesto Sobre la Renta que no tienen la competencia establecida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública y en la Ley de Impuesto sobre la Renta, su Reglamento y el Reglamento Orgánico; son nulos.

La competencia legal de los funcionarios de la Administración del Impuesto sobre la Renta está establecida, genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y específica y fundamentalmente en la Ley de Impuesto sobre la Renta, su Reglamento y en el Reglamento Orgánico de la citada dependencia administrativa. A las normas contenidas en dicho textos debe someterse de modo estricto el ejercicio de la gestión de los funcionarios, pues de no ajustarse a ellas, los actos jurídicos producidos sin su sujeción son nulos.

B. *Rebajas***CSJ - SPA (193)****7-10-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Para tener derecho a la reducción del Impuesto, es necesario que las inversiones realizadas en equipos, en un determinado ejercicio, sean superiores al monto de los retiros, amortizaciones y depreciaciones de todo el activo fijo de la contribuyente, en ese mismo ejercicio.

De manera pues, que si los reparos se formulan, como en el caso sub-judice, haciendo uso exclusivamente de los datos que aparecen en la declaración bona-fide

del contribuyente y en las propias oficinas de la Administración, ésta puede prescindir del Acta Fiscal y hacer un simple Ajuste de Rentas, sobre la base del cual liquidaría la nueva planilla y procedería a notificarla al administrado, enviándole copia de dicho Ajuste. De este modo no se compromete en forma alguna su derecho de defensa y audiencia, como ha quedado demostrado en todo el curso de este largo proceso contencioso-fiscal.

2º *Rebaja de impuesto por inversiones en activos fijos.*

Ahora bien, en cuanto a la cuestión de fondo, que se refiere a la procedencia o no de la *rebaja del impuesto complementario por inversiones en activos fijos*, prevista en el artículo 38 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961, aplicable al caso sub-judice *ratione temporis*, la Corte observa que la cuestión se reduce a la distinta interpretación que dan el contribuyente y la Administración al aparte *in fine* del párrafo cuarto del artículo 38 *ejusdem* que dice así: "Para la determinación del porcentaje de inversión con respecto a la renta neta global, se deducirán del costo de los nuevos activos, los retiros y depreciaciones del ejercicio".

Sobre la materia, este Supremo Tribunal ha sostenido una jurisprudencia constante y uniforme desde 1963, conforme a la cual, para la determinación del beneficio fiscal en discusión debe considerarse la depreciación de los nuevos y de los viejos activos de los contribuyentes.

"Si una empresa —ha dicho la Corte— efectúa en un ejercicio inversiones brutas, en un volumen igual o inferior a las amortizaciones y retiros que hace de su capital en el mismo ejercicio, es evidente que ningún aporte ha realizado al desarrollo económico del país, aún cuando tales inversiones, desde el punto de vista particular y subjetivo de la empresa, resulten útiles y provechosas". En otras palabras, que para tener derecho a la reducción del tributo, es necesario que las inversiones realizadas en equipos, en un determinado ejercicio, sean superiores al monto de los retiros, amortizaciones y depreciaciones de todo el activo fijo de la contribuyente, en ese mismo ejercicio. Si estos descargos exceden las inversiones brutas realizadas en el año, lo que hay más bien es una desinversión.

En concepto de la Corte el legislador estableció un incentivo fiscal sólo en beneficio del desarrollo económico del país, o sea, de la formación neta de su capital en equipo industrial y en consecuencia "la inversión neta sólo se determina deduciendo del monto de la inversión bruta, todos los retiros, depreciaciones y amortizaciones del ejercicio, cualesquiera sean los activos —nuevos o viejos— efectuados por esos retiros, amortizaciones o depreciaciones".

En consecuencia, a juicio de esta Sala, el contribuyente no tiene, en el caso sub-judice, derecho a rebaja alguna en su impuesto complementario, derivada de las inversiones que hizo en activos fijos, en el ejercicio 1-1-64 al 31-12-64, por no haber alcanzado ésta el porcentaje mínimo (10%) previsto en el párrafo 4º del artículo 38 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961.

C. *Deducciones*

CSJ - SPA (181)

12-8-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Los salarios u honorarios pagados a conserjes o vigilantes en cumplimiento de su actividad de mantenimiento y conservación del inmueble, son considerados como gastos de conservación deducibles del Impuesto sobre la Renta.

La discusión de autos no se refiere a la sinceridad ni a la necesidad del gasto, sino que versa, exclusivamente, sobre su deducibilidad, en virtud de que fueron he-

chos para cuidar inmuebles dados en arrendamiento y el contribuyente pretende que son deducibles como "gastos de conservación", porque como tales, éstos pueden llegar hasta el 15% de los Ingresos brutos, conforme al ordinal 10º del artículo 15 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, aplicable al ejercicio reparado; en tanto, que la Fiscalización y aún la recurrida, sostienen que erogaciones por este concepto son "gastos de administración de los inmuebles arrendados productores de la renta y, como tales, están sometidos a limitación del 5% de los Ingresos brutos, prevista en el Parágrafo 5º del citado artículo 15.

Tanto para la Administración como para la recurrida, dichos gastos son "salarios u honorarios que se pagan a conserjes o vigilantes" y como tales, a tenor de lo previsto en el aparte a) del artículo 71 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1968, son "gastos de administración".

Sostiene el recurrente que tales gastos, aún cuando están causados por pagos a personal a su servicio, deben ser considerados dentro de la partida destinada a conservación pues los mismos deben satisfacerse aún cuando los inmuebles no están arrendados.

Por cuanto es criterio de este máximo Tribunal que por su naturaleza y destinación, los pagos hechos por concepto de sueldos cancelados a conserjes o vigilantes deben calificarse como de conservación y no de administración, el reparo formulado es manifiestamente improcedente. A fin de que no haya dudas sobre la justeza del criterio de esta Sala, se transcribieron en la narrativa de este fallo, los argumentos consignados en una de las sentencias recurridas, pues ellos han debido llevar al Juez ad-quo a las mismas conclusiones a que ha arribado esta Corte.

En efecto, se sostiene que han de incluirse como gastos de administración los destinados a vigilancia, mas a ésta se la define como "cuido y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno". Como podrá apreciarse tales conceptos están vinculados estrechamente a la misión de conservar el inmueble dado en arriendo y sólo tangencialmente pueden reputarse como comprendidos dentro de las partidas que deben destinarse a la administración de los mismos; como serían las sumas pagadas por propaganda o cobro de las pensiones de arrendamiento. La legislación tributaria demanda una interpretación que al examinar lo que ha de entenderse por renta gravable, tome en cuenta la razón que justifica el tributo e igualmente, los gastos deducibles para desarrollar la actividad económica pechada. En este orden de ideas, lo importante es el destino final del gasto y su vinculación con la renta producida. Es por ello que importa para una adecuada calificación de las deducciones, más la naturaleza del gasto que la forma de realizarlo. El hecho de que los gastos de sueldos, no es lo determinante para su ubicación dentro de los rubros de deducciones. Lo esencial, y por tanto definidor, es la misión que tales empleados cumplen en la generación de la renta. Tal como se ha observado en decisiones recientes de esta Sala, lo predominante en la actividad que cumplen conserjes y vigilantes, es la procura del mantenimiento y conservación del inmueble, y por ello se han considerado como gastos destinados a su conservación. Ha de entenderse que si un conserje, por ejemplo, además de las funciones de preservación del bien dado en arriendo, realiza gestiones de cobranza, las sumas que por cualquier concepto reciba sólo podrán imputarse a la partida destinada a gastos de conservación, pues como ya se ha expresado, es a tal propósito que dedica de manera fundamental su esfuerzo.

Por las razones expuestas y las contenidas en anteriores fallos de esta Sala y que han de entenderse reproducidas, es improcedente el reparo formulado y así expresamente se declara.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Actos Administrativos*

A. *Motivación*

a. *Requisito de validez*

CSJ - SPA (190)

7-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La motivación del acto administrativo como requisito de validez, se fundamenta en dos supuestos: cuando la motivación se impone por la naturaleza o índole del procedimiento administrativo y cuando es exigida expresamente por el propio ordenamiento jurídico.

Dicha exigencia reglamentaria recoge el principio doctrinario y jurisprudencialmente extendido, de la motivación, es decir, la expresión “de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto”; como requisito esencial de validez del mismo, particularmente en dos supuestos: cuando la motivación se impone por la índole o naturaleza del procedimiento administrativo (v. gr. actos sancionatorios, disciplinarios, que imponen obligaciones, limitativos de la esfera de libertad, extintivos o revocatorios de decisión anterior, que niegan aprobaciones, autorizaciones o admisiones, etc.); y cuando la motivación es exigida expresamente por el propio ordenamiento jurídico.

De allí que, tratándose en el presente caso de una confirmatoria del rechazo a admitir una inscripción, que al devenir definitiva en la esfera administrativa implica consecuencias jurídicas más graves para el administrado que el acto del Colegio de Contadores a cuyo respecto existía expresa obligación de motivarlo, aparece evidente que la validez del acto del Ministro de Educación está igualmente condicionada a la clara expresión de la causa o motivo que lo originaron.

b. *Oportunidad*

CSJ-SPA (190)

7-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Cuando la motivación del acto administrativo se impone en forma obligatoria, puede acreditarse en el proceso de formación del acto, o en el de la manifestación de la voluntad administrativa.

Acogiendo la doctrina dominante en este aspecto esta la Sala ha advertido en anteriores fallos que, aún en los casos señalados en los que la motivación se impone en forma obligatoria, la misma puede sin embargo resultar acreditada en cualesquiera de los dos momentos que integran la forma del acto: sea en el proceso de “formación” o bien en el de “expresión” de la voluntad de la Administración Pública, es decir, que la motivación puede ser concomitante con la expresión de dicha voluntad o anterior a tal expresión, apareciendo en este último caso en el proceso de “formación” de la voluntad administrativa.

c. *Suficiencia*

CSJ - SPA (155)

28-7-80

Presidente Ponente: René De Sola

La insuficiencia en la motivación del acto administrativo, equivale a su falta de motivación.

En principio la cita legal puede dar por satisfecho el requisito de la "motivación" del acto cuando su supuesto de hecho es único y unívoco, de modo que el hecho producido pueda subsumirse directa y evidentemente en el supuesto legal. En el caso de autos, la situación es distinta: la prohibición de registrar como marcas "los términos y locuciones que hayan pasado al uso general", contempla un supuesto de un contenido sumamente lato, que por tanto, puede ser susceptible de que se le atribuyan los más diversos alcances. De ahí entonces que, para subsumir es esa expresión legal, un término que se pretende registrar como marca; no debe existir duda alguna en que, efectivamente, haya "pasado al uso general". No ocurre así con la palabra "LIKRA", que la Administración recurrida ha comprendido en aquella prohibición legal: la circunstancia de que ese término haya sido registrado con anterioridad para distinguir diversos productos que de algún modo susciten la presencia de "una fibra de tipo elástico", no es razón suficiente, a juicio de la Sala, para atribuir a aquel término la calificación legal de "uso general". Por tanto, la "motivación" del acto aparece insuficiente; y la insuficiencia de la motivación, según enseña la doctrina, equivale a falta de motivación.

CSJ - SPA (190)

7-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El acto administrativo está suficientemente motivado cuando en él se hace referencia a la decisión del órgano consultivo en cuya decisión se fundamenta el acto.

Así, pues, en criterio de esta Corte es en el proceso de formación y no en el de manifestación de la voluntad administrativa, en donde aparecen consignadas las circunstancias de hecho y de derecho (insuficiencia de las constancias presentadas para probar ejercicio reiterado de la profesión de Contador Público) que condujeron al órgano administrativo a confirmar la negativa a autorizar la inscripción del ciudadano Juan Malinich Malarín en el Colegio de Contadores Públicos del Distrito Federal. De este modo, al referirse la Resolución impugnada al contenido del informe rendido por la Comisión de Estudio y Revisión de los Expedientes Relativos a Solicitudes de Inscripción en los Colegios de Contadores Públicos que cursan en apelación por ante el Ministro de Educación, suficientemente motivado aunque con discutible argumentación, esos elementos pueden considerarse integrados al acto administrativo discutido y, por consiguiente, éste resulta implícitamente motivado.

Ahora bien, tal motivación intrínseca podría hacer revestir de validez jurídica la Resolución impugnada, siempre y cuando aquel informe le hubiese sido comunicado oportunamente al apelante o éste hubiese tenido acceso al expediente administrativo con anterioridad a la manifestación del acto administrativo de que se trata. Pero ello no ocurrió en el caso de autos, pues fue en sede jurisdiccional con ocasión del presente juicio, cuando el recurrente pudo enterarse de las verdaderas razones que habían impulsado a la Administración a pronunciarse en el sentido

opuesto, quebrantándose así el derecho fundamental de defensa de los administrados frente al Poder administrador, reiteradamente consagrado por este Supremo Tribunal, lo que impidió al particular afectado desvirtuar o contrarrestar en tiempo útil la fundamentación del acto administrativo cuestionado, por la cual su validez resulta afectada de ilegalidad, y así lo declara esta Sala.

B. *Efectos*

a. *Presunción de legalidad*

CSJ - SPA

18-9-80

Presidente Ponente: René De Sola

La presunción de legalidad de los actos administrativos, ampara solamente a los actos administrativos cumplidos por funcionarios competentes y en ejercicio de sus atribuciones legales.

La controversia sometida a la consideración de esta Sala se refiere al vicio de la legalidad externa, por incompetencia del funcionario, que según la recurrida afecta de nulidad a los actos administrativos de liquidación que fueron objeto del recurso, y que la apelante, en este caso la Procuraduría General de la República, aspira a que sean declarados firmes, por estar ajustados a derecho.

Como regla general, los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad. Pero de ello no puede colegirse necesariamente que en todos los casos en que se los impugne en vía jurisdiccional, la carga de la prueba corresponde al recurrente. En no pocos casos ella debe ser suministrada por la Administración autora de los actos recurridos. Uno de ellos es precisamente, cuando se los objeta por razones de incompetencia legal del funcionario autor. A este respecto, en un caso semejante al de autos esta Sala decidió que "corresponde a la Administración demostrar que es competente el funcionario fiscal que firmó la Resolución que contiene el reparo o la planilla de liquidación que lo cuantifica. Lo cual no le es difícil porque basta comprobar la designación del funcionario para el cargo que lo autoriza para expedir dichas Resoluciones y Planillas, conforme al Reglamento Orgánica de la Administración del Impuesto sobre la Renta".

"Considera la Corte que dicha carga no se invierte por la presunción de legitimidad de los actos administrativos, como lo pretende el representante fiscal, ya que dicha presunción **juris tantum** ampara solo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes y en ejercicio de sus atribuciones legales, no por aquellos otros cuya competencia ha sido precisamente cuestionada en juicio". (Sentencia del 19-6-80).

b. *Principio de irretroactividad*

CSJ - SPA (161)

31-7-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los actos administrativos de efectos particulares no pueden tener efectos retroactivos; de lo contrario estarían viciados.

La Constitución vigente en su artículo 44 establece que "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes

de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso, pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán en cuanto beneficien al reo, conforme a la Ley vigente para la fecha en que se promovieron”, y en este mismo orden de ideas del artículo 3º del Código Civil expresa: “La Ley no tiene efecto retroactivo”. Se plantea, por consiguiente, la aplicación de este principio al acto administrativo no normativo puesto que ya en anteriores fallos esta Suprema Corte ha decidido en el sentido de que los actos administrativos generales no pueden tener efecto retroactivo, porque a ellos se aplica también el principio de irretroactividad que el ordenamiento vigente ha consagrado en relación a las leyes. (F. C. -S. 09-08-1940. M. 1941 pp. 220-223).

El vacío que existe en la materia respecto de los actos administrativos no normativos, debe llenarse, por ahora, mediante la aplicación de los principios generales del Derecho a los que hace mención el artículo 4º del Código Civil, acorde con los cuales si en el ordenamiento jurídico venezolano la irretroactividad de la ley es previsión de jerarquía normativa superior puesto que se contiene en un dispositivo constitucional, resulta compatible con ello que tanto los actos administrativos generales que están destinados a completar o desarrollar la ley, como los actos administrativos singulares que se dicten en ejecución de la misma, ante la ausencia de disposición expresa que así lo consagre, se sujeten también a tal principio habida cuenta, por lo demás, de que las disposiciones principistas son, la mayoría de las veces, ajenas al campo administrativo.

Sobre esta base puede establecerse que la retroactividad del acto administrativo se dirige a conferirle efectos en el pasado, es decir, antes de que el mismo entre en vigor, de donde resulta que la problemática de la irretroactividad del acto administrativo se enlaza con la de su eficacia, entendida ésta como la imposibilidad del acto para producir efectos jurídicos directos sobre terceros, si no ha sido exteriorizado debidamente, bien a través de su publicación, bien por medio de su notificación, según se trate de actos generales o singulares.

La entrada en vigor del acto administrativo de alcance individual, esto es su cualidad para generar efectos, sólo se produce en el momento en que es notificado y, por ende, conocido por su destinatario. De allí que en el caso de autos observa esta Sala que la Administración pretendió conferir efectos retroactivos al acto de remoción, cuya notificación coincidió con su fecha de expedición: 26-08-74, al señalar que el lapso de disponibilidad a que el mismo daba origen se iniciaba con antelación a su propia fecha de emanación, a saber el 16-08-74, para finalizar el 16-09-74, oportunidad en la cual se produjo efectivamente el retiro del funcionario por Oficio Nº 1405.

La retroactividad que la Administración confirió a la remoción del querellante vicia el contenido mismo del acto y es sancionable con su anulación. Por ello la Sala comparte el criterio del Tribunal *a quo* de que el acto de remoción sólo debe considerarse en vigor “desde la fecha de la comunicación”.

CSJ - SPA (171)

5-8-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El principio de la irretroactividad aplicable a los actos administrativos de efectos particulares encuentra su excepción cuando la Ley expresamente autoriza la retroactividad o cuando esta es el efecto natural del acto.

La Corte observa, igualmente, que el principio de la irretroactividad es en Venezuela de orden constitucional (art. 44 de la Constitución Nacional), y aun

cuando aparece redactada refiriéndose únicamente a “disposiciones legislativas” o “leyes”, ya la jurisprudencia de esta misma Sala lo aplicó también a los “Reglamentos”, o sea, a los actos administrativos de efectos generales. (Sentencia de 22-6-71) G. O. N° 1481, Extraordinaria de 25-8-71, página 9), y en esta oportunidad, lo extiende a los actos administrativos de efectos particulares, ya que, éstos, sólo pueden disponer para el futuro y no puede entenderse, a través de ellos, regular situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la publicación o notificación de aquéllos, tal como acertadamente lo sostiene reconocida doctrina administrativa venezolana. En efecto, en países donde este principio no es de naturaleza constitucional, la doctrina admite casos de excepción (como lo registra el Profesor Uruguayo Enrique Sayagués Laso en su obra “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo I, Pág. 489), quien expresa: “*Generalmente*, el acto administrativo produce efectos para el futuro, es decir, no tiene efecto retroactivo”. Es lo normal para los actos creadores de nuevas situaciones jurídicas. Pero esto no excluye que *en ciertos casos pueda tener efectos* hacia el pasado, cuando la Ley expresamente lo autoriza o cuando la retroactividad es el efecto natural del acto”.

Desde luego, no debe dudarse entre nosotros de la aplicación del principio de la irretroactividad a los actos administrativos reglados y de efectos generales, porque crean situaciones jurídicas nuevas aplicables a todos los administrados o a un grupo determinado de ellos, en condiciones en que la actividad administrativa está perfectamente regulada por las mismas normas. Su aplicación tampoco puede discutirse cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales si imponen una mayor carga tributaria o una sanción cualquiera al particular afectado. En cambio, en el presente caso, se trata de una situación de excepción como la comentada por la doctrina arriba citada, que consiste en una exoneración de impuesto sobre la renta, concedida discrecionalmente por el Ejecutivo Nacional, conforme a la facultad que a él le tiene conferido el ordinal 1º del Artículo 3º de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1961, y en beneficio exclusivo de un determinado contribuyente, el Export-Import Bank of Washington, U.S.A., esto, que se trata de la aplicación retroactiva de un acto administrativo discrecional, de efectos particulares y en beneficio del administrado, concedido por el órgano directamente interesado en la percepción fiscal. En tal virtud, por excepción, el acto administrativo tiene aplicación retroactiva porque, en este caso, la retroactividad es el efecto natural del acto ya que la exoneración fue concedida para un préstamo determinado aunque su manifestación o publicación se hubiere hecho con retardo.

Por otra parte, la Corte observa que la pretensión de la Contraloría General de la República equivale, en la práctica, a pretender la nulidad de la expresada Resolución del Ministro de Hacienda N° HIR-030-00690, de fecha 24 de agosto de 1967, que confirió el beneficio de la exoneración a todos los intereses que produjera la operación de préstamo que había recibido la contribuyente, antes y después de 1967; y tratándose de un acto administrativo de efectos particulares tal nulidad sólo podía solicitarse en caso de afectar un interés general, por el Fiscal General de la República y dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación del acto o a su notificación a la contribuyente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 121 y 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La Contraloría sólo se limita a formular un reparo a la contribuyente en mayo y junio de 1972.

2. *Contratos Administrativos*

CSJ - SPA - JS

26-6-80

Presidente Ponente: René De Sola

Para asignar a un contrato municipal de arrendamiento de una empresa, la calificación de contrato administrativo, debe tratarse del otorgamiento de una concesión municipal.

Vista la demanda presentada en 16 de junio corriente por el ciudadano Licenciado Emilio París, en representación de la empresa "Administración y Servicios, S.A." (ASSA), asistido por su abogado Andrés Santos López. Por cuanto del análisis efectuado del instrumento presentado como fundamento de la acción, aparece evidente que aquél no reúne ninguna de las características para que pueda asignársele la calificación de contrato administrativo; por cuanto no se trata del otorgamiento de una concesión municipal para el servicio de matadero, sino simplemente de un contrato de derecho privado mediante el cual el Concejo Municipal del Distrito Trujillo del Estado Trujillo da en arrendamiento a la empresa "Administración y Servicios S.A." (ASSA) la universalidad de bienes que integran el llamado Matadero de Jiménez integrado por el edificio, terreno, corrales, maquinarias y equipos; por cuanto las obligaciones que se imponen a dicha empresa son las de un simple arrendatario y en modo alguno las que corresponderían al concesionario de un servicio público municipal, este Juzgado, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, declara inadmisibile la acción intentada, en razón de la incompetencia de la Corte para conocer de la misma.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Competencia*

CSJ - SPA (204)

28-10-80

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte en pleno y no la Sala Político-Administrativa, es la competente para conocer de la demanda de nulidad de un acto del Poder Ejecutivo Nacional por inconstitucionalidad.

El actor fundamenta sustancialmente su demanda en la violación del artículo 227 de la Constitución Nacional y de los Artículos 184, ordinal 3º del Estatuto de Fondo de Inversiones de Venezuela, y 31, ordinal 3º de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario, en la cual dice ha incurrido el Ejecutivo Nacional al decretar créditos adicionales a los Presupuestos de Gastos vigentes de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de la Juventud, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Transporte y Comunicaciones, de Educación, de Energía y Minas, del Trabajo, del Desarrollo Urbano, de Hacienda, y al de la Corte Suprema de Justicia, por un monto total de quinientos catorce millones once mil quinientos seis bolívares con treinta y siete céntimos (Bs. 514.011.506,37).

Por lo expuesto se evidencia que se ha demandado la nulidad de un acto del Poder Ejecutivo Nacional que, en concepto del recurrente, colide con la Constitución, hipótesis ésta contemplada en el ordinal 4º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se fija la competencia de esta Corte,

que es luego distribuida entre su Sala Plena y las demás Salas de la misma por el artículo 43 *ejusdem*. En consecuencia, el conocimiento de la presente acción corresponde a la Corte en Pleno, por encontrarse comprendida entre los contemplados por los ordinales 1º y 8º del artículo 42 antes citado.

2. Legitimación

CSJ - SPA. Acc

29-7-80

Presidente Ponente: René De Sola

Aun cuando la Corte califica un acuerdo del Congreso como acto general de efectos particulares admite la legitimación amplia consagrada en el Art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte.

Se ha dicho que con la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la acción popular —denominación con que se distinguía el recurso de impugnación por inconstitucionalidad de un acto de efectos generales— ha sido limitada en cuanto a la posibilidad de su ejercicio. La legitimación activa que antes se reconocía a todo ciudadano para solicitar la anulación de cualquier ley nacional o acto general de los Cuerpos Legislativos que colidieran con la Constitución, parece haberse restringido en virtud de los requisitos establecidos en el artículo 112 de la citada ley, que textualmente reza:

“Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley”.

La exigencia de que el recurrente se considere afectado en sus derechos e intereses debe sin embargo interpretarse sólo en el sentido de evitar el ejercicio de acciones completamente temerarias o intrascendentes. De modo alguno como un impedimento que obstaculice el inicio de cualquier acción que tienda a la salvaguarda del estado de derecho cuyo fundamento esencial y configuración se encuentran en las normas de la Constitución de la República.

Los recursos acumulados en este proceso cuestionan la constitucionalidad y legalidad de un acto general de las Cámaras Legislativas Nacionales encaminado al mantenimiento de uno de los órganos más importantes del Poder Público, como es esta Corte Suprema de Justicia, a cuya responsabilidad se asigna la delicada tarea de mantener la constitucionalidad y la legalidad; defender la juridicidad de las instituciones básicas del Estado y dirimir los conflictos en los cuales estén involucrados entes e instituciones de carácter público; y, en cuanto a las controversias entre intereses privados, conservar la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia.

El solo enunciado del problema planteado en autos evidencia de inmediato la indiscutible legitimación activa del cuidado Fiscal General de la República para intentar el recurso. Precisas normas constitucionales y legales no sólo le reconocen esa legitimación, sino que le imponen como un deber iniciar todas las acciones de nulidad que, en su criterio, sean procedentes según lo dispuesto en los ordinales 3º, 4º, 6º y 7º del artículo 215 de la Constitución (artículos 218 y 220 de la Constitución y atribución 4a. del artículo 39 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

Por lo que respecta a los impugnantes ciudadanos doctores Luis Daniel Ortiz y Vincencio Báez Finol, se trata de dos abogados de la República para quienes, en razón de su profesión, constituye un imperativo moral y cívico específico la defensa de las instituciones jurídicas sobre las que descansa la organización democrática del Estado venezolano. ¿No es acaso un reconocimiento preciso de su deber de militancia en defensa del derecho el que hace el artículo 19 de la Ley que rige su ejercicio profesional al autorizarlos a informar y presentar conclusiones escritas en cualquier causa sin necesidad de poder especial?

Por las razones expuestas, se declara que todos los recurrentes poseen la legitimación activa requerida para el ejercicio de las acciones de nulidad acumuladas en este proceso.

3. *Los vicios de inconstitucionalidad: Usurpación de Funciones*

CSJ - SPA (153)

22-7-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Existe el vicio de usurpación de funciones cuando un órgano del Poder Público lleva a cabo un acto cuya realización corresponde a otra rama distinta del poder público.

Entre los alegatos invocados por el INCE para fundamentar su acción de nulidad, tiene carácter previo el que parte de la afirmación de que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Zulia y Falcón es incompetente para conocer y decidir, como lo hizo, en el presente caso. Por lo tanto, la Sala procede a analizar en primer lugar dicho alegato.

Sostiene a este respecto la apoderada del INCE que "Cuando la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en los Estados Zulia y Falcón, dictó su resolución confirmando la de instancia inferior, incurrió en una incompetencia constitucional, denominada *usurpación de funciones o extralimitación de funciones*, al arrogarse funciones que corresponden a otra autoridad perteneciente a otra rama del Poder Público distinta a la que ella pertenece". A este respecto la Sala observa:

La usurpación de funciones tiene lugar cuando un órgano del Poder Público lleva a cabo un acto cuya realización corresponde a una rama distinta del Poder Público; caso en el cual el acto realizado es nulo de acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Nacional, según el cual "Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos". Así pues, no hay usurpación de funciones, cuando el órgano que realiza el acto está genéricamente facultado para ello, aun cuando en el caso específico el acto involucre la infracción de una norma constitucional o legal.

En el caso de autos, de acuerdo con lo establecido por la Ley Contra Despidos Injustificados, la Comisión Tripartita de Segunda Instancia está facultada genéricamente por la Ley para conocer y decidir en alzada de los fallos dictados por cualquier Comisión Tripartita de Primera Instancia de su jurisdicción; y por tanto, no se puede afirmar que incurra en usurpación de funciones al dictar un fallo dentro de tales supuestos, aun cuando el fallo en sí contenga alguna infracción de la Constitución o de la Ley, pues en tales supuestos la decisión podría ser impugnada por adolecer de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según el caso, mas no por usurpación de funciones.

En razón de lo expuesto, el alegato invocado por el Instituto demandante en el sentido de que la decisión impugnada es inconstitucional por usurpación de funciones, es improcedente en derecho y así se declara.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos

A. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

CSJ - SPA - JS

12-6-80

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los recursos de nulidad por ilegalidad contra una resolución administrativa de efectos particulares, emanada de un Instituto Autónomo.

La Corte observa que en los renglones 57 al 64 del primer folio del libelo se señala que se ejerce formalmente recurso de nulidad por ilegalidad contra una resolución administrativa de efectos particulares emanada del Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado, y que, de conformidad con la interpretación de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer de las acciones de la naturaleza indicada.

2. Recurso Contencioso-Administrativo de anulación

A. Naturaleza

CSJ - SPA (151)

22-7-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por misión, conjugar, tanto el interés de los particulares a la legalidad y a ser amparados frente a las actuaciones de la Administración, como la preservación de la actividad de la Administración.

La institución del contencioso-administrativo procura amparar al administrador, y a tal efecto, instituye garantías procesales que le permitan obtener decisión que anule los actos violatorios al principio de la legalidad que debe respetar la actividad que cumpla la administración al dar satisfacción a los intereses públicos que le sirven de fundamento. En tal sentido, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha significado un logro de relevante importancia. No podía empero, el legislador olvidar que además de garantizar con suficiencia el derecho del administrado, debía también preservar la actividad de la Administración y la cual en un Estado de Derecho ha de suponerse subordinada al ordenamiento jurídico. Conjugar ambos intereses, para hacer del respeto a la legalidad cuestión que atañe a todos, ha sido el propósito a lograr por el instrumento normativo que rige el funcionamiento de este máximo Tribunal.

Enraizándose en la experiencia acumulada y en la afortunada circunstancia de haberse logrado la estabilidad del orden democrático, que por definición supone una

* Véase, además, las sentencias sobre *El contencioso de la carrera administrativa* en el punto VI, sobre Funcionarios Públicos, pp. 184 y siguientes de este N° 4 de la Revista.

excitación al ejercicio activo del poder contralor por parte de los administrados, el legislador, en su búsqueda por delinear un orden acorde con tales eventualidades, estableció varias reglas que con prescripción de su ubicación en el texto legal, tienen carácter transitorio y hasta cierto punto experimental.

Obsérvese al respecto que la ausencia en nuestro país de un sistema coherente de lo contencioso-administrativo, obliga a este máximo Tribunal a intervenir en causas de diversa jerarquía y naturaleza, lo cual compromete la celeridad que procesos de esta especie demandan normalmente. Las consideraciones precedentes, además de otras ya señaladas en decisiones adoptadas por esta Sala y que han de tenérselas por reproducidas aca, justifican la creación de cargas procesales importantes para los recurrentes, y en consecuencia, el establecimiento de severas sanciones en caso de incumplimiento. Así, es evidente que no puede ser suficiente para comprobar el legítimo interés del querellante, la sola interposición del recurso, es preciso vigilante actitud que demuestre el propósito cierto de obtener en el menor tiempo posible un pronunciamiento definitivo del órgano jurisdiccional excitado para resolver la pretensión aducida.

B. *Requisitos del libelo*

CSJ - SPA - JS

10-7-80

Presidente Ponente: René De Sola

Es requisito fundamental en el Juicio Contencioso-Administrativo de anulación, indicar en el libelo, cuáles son los actos cuya nulidad se demanda y la naturaleza en cuanto a los efectos generales o particulares de los mismos.

1) El escrito presentado concluye reafirmando la solicitud en el "sentido de que los actos cumplidos por los Magistrados Joel Meléndez Hurtado y Víctor Ortega Mendoza carecen de total validez" y que así debe ser declarado por la Corte. Pero en ninguna parte del libelo se indican cuáles son los actos cuya nulidad se demanda, ni su naturaleza en cuanto a los efectos generales o particulares de los mismos.

2) Ya se trate de actos de efectos generales o de efectos particulares los artículos 113 y 122 *ejusdem* exigen que "en el libelo de la demanda se indicará con toda precisión el acto impugnado, las disposiciones constitucionales y legales cuya violación se denuncie y las razones de hecho y de derecho en que se funde la acción". Igualmente el solicitante está obligado a acompañar un ejemplar o copia de los actos impugnados.

Como se desprende de las disposiciones citadas no se puede solicitar de una manera general y abstracta la nulidad de todos los actos cumplidos por un funcionario, sino de actos perfectamente determinados, de modo que, según su diversa naturaleza, pueden aplicarse las normas procesales pertinentes.

3) Por otra parte es distinta la legitimación activa exigida por la Ley para solicitar la nulidad de un acto según éste sea de efectos generales o de efectos particulares. Mientras para el primero el artículo 112 *ejusdem* sólo exige un interés general en el mantenimiento de la legalidad, respecto al segundo se requiere un interés personal, legítimo y directo en el impugnante.

4) Los defectos ya señalados de que adolece el libelo de demanda, constituye una violación directa de lo dispuesto en los citados artículos 113 y 122 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia e impiden a la Corte poder precisar los diversos extremos legales para juzgar acerca de la admisibilidad de la acción por otros motivos adicionales a los antes analizados.

C. *Legitimación pasiva del Procurador General de la República*

CSJ - SPA (152)

22-7-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En los Juicios en que la República es parte, el Tribunal está en la obligación de notificar al Procurador General de la República la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, tomándose como punto de partida para el cómputo del lapso, la fecha en que quedó notificado.

En presencia de una situación semejante, esta Sala, en sentencia de fecha 11 de diciembre de 1979 enjuició los aspectos enunciados así:

a) Lejos de limitar la comentada ley de la Procuraduría General de la República a una enumeración estricta y taxativa cuales son los actos del Tribunal cuya realización o momento de verificación deben ser notificados, impone de modo extenso y general la obligación de notificar al Procurador, de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza, que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República.

El hecho de que ésta se encuentra o no representada en juicio y esté o no a derecho, no debe, por lo menos en principio —y salvo la marca clara de que sea evidentemente excesivo y a todas luces injusto el privilegio— modificar el trato especial que consagra la ley, donde no se establece expresamente tal distinción.

A falta, como se dijo, de un repertorio limitativo de los actos cuya ejecución debe ser notificada, y en vista de la dimensión formal de las disposiciones que integran ese “derecho singular” aplicable a la República, el criterio del Juez está llamado a ejercer, a través de la interpretación de la ley, una función simultáneamente moderadora y ajustada de las normas.

En el caso concreto, ante una sentencia cuya firmeza significaría para el Fisco la extinción del derecho a cobrar las cantidades de dinero cuyos montos se indican en las planillas objetadas, es evidente la presencia del perjuicio. De acuerdo a los precedentes expuestos, luego de examinados los hechos y las actuaciones que originaron la decisión recurrida y su correspondencia con las motivaciones de la misma y con los alegatos del Fisco, se observa:

Es cierto que encontrándose paralizada la causa se le notificó al Fisco, por medio de boleta, que se iba a sentenciar *dentro de la tercera audiencia*. Si el aviso se hubiera concretado en la expresión aquí subrayada, pudiera suponerse que ella era suficiente y por lo mismo hacía innecesario, una vez publicada la sentencia, un nuevo aviso advirtiendo que se abría el lapso de diez días para apelar. Mas se advierte que aquel lapso no estuvo en realidad circunscrito a las tres audiencias que siguieran a la notificación del Fisco, puesto que comenzaría a contarse después de verificada la última notificación.

El dato aparentemente concreto de *tres audiencias* exige para que comience a correr, la realización de otro hecho al cual está subordinado —la notificación de la otra parte— cuyo momento de verificación es temporalmente imprecisable ante la existencia de circunstancias por venir, y que pueden depender en mayor o menor grado, aun en grado exclusivo, de la voluntad y conveniencia de esa otra parte. Desconociéndose el momento, inmediato o remoto y por lo mismo incierto, de realización del acto a partir del cual comenzará el término cierto de tres audiencias, debieron los sentenciadores tomar en cuenta esa circunstancia y notificar a la Procuraduría o a su representante en el juicio, la apertura del término de apelación de la sentencia para así dar cumplimiento a lo dispuesto en el primer aparte del ya citado artículo 38 que de modo expreso impone a los funcionarios judiciales en los juicios en

que la República sea parte, la obligación de notificar al Procurador General de la República "la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso"; norma ésta coincidente con la contenida en el artículo 12 de la Ley de Hacienda Pública Nacional, la cual establece que debe notificarse por la vía más rápida al Procurador y al Contralor de la Nación de toda demanda sentencia o providencia que obre contra el Fisco "así como la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso por parte del Fisco".

Ejemplo flagrante de la imprecisión e incertidumbre del momento en que ocurrirá el hecho anunciado en la notificación, existe en estos autos, bastando al efecto observar que la tercera audiencia siguiente a la última notificación, a que se refiere el auto transcrito en boleta al Procurador, o sea la publicación de la sentencia, ocurrió el día 26 de marzo de 1980, habiendo transcurrido entre los dos actos cinco meses y siete días, tiempo que excede en mucho al presumiblemente normal comprendido en el de tres audiencias.

Los tribunales ordinarios, civiles y mercantiles, que conocen de litigios entre partes, sin mediar interés de la República, utilizan la sana práctica de notificar a los interesados, la audiencia en que va a dictarse sentencia, cuando por causas excusables no se haya decidido el caso dentro de las tres audiencias siguientes a haberse dicho "vistos" o dentro de un lapso más o menos prudencial y esto a pesar de que consten en el expediente las notas de diferimiento del acto de sentenciar, y de que ninguna disposición expresa impone tal notificación.

En el caso en estudio, siendo parte la República, indeterminado el momento en que se iba a dictar la sentencia; y excesivo el transcurso entre el anuncio y la verificación del acto, debió el Tribunal notificar al Procurador al pronunciarla, y tomar como punto de partida para el cómputo del lapso de apelación, la fecha en que quedó notificado de este último acto, dando así cumplimiento a la Ley y excluyendo toda posible huella de extemporaneidad.

Al existir constancia en autos —folio 34— de que la sentencia Nº 98 "para la Procuraduría General de la República", fue recibida en ésta el día 10-04-80 y de que la apelación contra ella fue interpuesta en la audiencia del día 23 de los mismos mes y año, lapso dentro del cual con la sola exclusión de los días sábados y domingos, habrían transcurrido sólo nueve audiencias, es concluyente que la apelación, cuya negativa generó el actual recurso, fue tempestivamente interpuesta: ya se acepte la necesidad de dejar transcurrir el lapso de ocho audiencias previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República o se compute inmediato el lapso de diez audiencias señalado en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Por los antecedentes expuestos, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara procedente el recurso de hecho ejercido contra el auto de 28 de abril del corriente año de 1980, dictado por el Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta que negó por extemporánea la apelación interpuesta contra la sentencia definitiva de ese Tribunal dictada el 26 de marzo de 1980; y ordena que se oiga libremente dicha apelación.

CSJ - SPA (202)

28-10-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las sustituciones o resustituciones de poderes en una Entidad Pública, deben ser hechas con las mismas formalidades que siguen el otorgamiento de poderes, y llenando los requisitos exigidos en el Art. 40 del Código de Procedimiento Civil.

Conforme a la decisión del Tribunal: "el artículo 54 del Código de Procedimiento Civil, cuya violación ha sido señalada por los diligentes indica: "Las sustituciones de

poderes y las sustituciones de sustituciones deben hacerse con las mismas formalidades que el otorgamiento de los poderes". Esta norma debe ser interpretada en atención a la situación jurídica que se encuentra en juego, la cual es de Derecho Público y destinada a un procedimiento especial como lo es el de la Carrera Administrativa. Fundándose en tales bases, el sentido de la norma no puede ser el requerimiento de que la sustitución se realice en la forma indicada en el artículo 40 ejusdem, sino la exigencia de que se sigan las mismas modalidades que rigieron el otorgamiento originario del Poder. En la presente situación se ha dado dicho supuesto, por lo cual carece de fundamento el alegato de los diligenciantes, y así se declara".

Ahora bien, los artículos 40 y 54 del Código de Procedimiento Civil, regulan, entre otros, la materia relativa a los requisitos y formalidades de observación obligatoria en el otorgamiento de poderes para el cumplimiento de actos judiciales, así como lo que se refiere a las sustituciones y resustituciones de los mismos. Por consiguiente, la verdadera formalidad es la autenticidad del acto, la cual se concreta en la que define el artículo 1357 del Código Civil. De allí que conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Suprema Corte debe concluirse en que si el artículo 54 ordena que las sustituciones de poderes y las sustituciones de sustituciones serán hechas con las mismas formalidades que el otorgamiento de poderes, resulta forzoso que también para esas sustituciones o resustituciones es menester llenar las formalidades indicadas en el ya citado artículo 40, sin que pueda hacerse excepción respecto a los que corresponda otorgar, sustituir o resustituir por la República de Venezuela u otra entidad de Derecho Público.

D. Defensas

CSJ - SPA (209)

3-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las defensas opuestas por la autoridad administrativa después de vencido el lapso de comparecencia son extemporáneas.

El procedimiento contencioso-administrativo contra los actos administrativos individuales o de efectos particulares, está suficientemente regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y sus regulaciones alcanzan no sólo a los destinatarios de esos actos, y aún al órgano jurisdiccional encargado de juzgarlos, sino también a las autoridades autoras de dichos actos. Pues bien: en Oficio N° 31, de 13 de enero de 1977, la Corte notificó al ciudadano Presidente del Concejo Municipal del Distrito Federal, la iniciación de este proceso; y a tales fines, le remitió "copia certificada del libelo, nota de presentación y autos del juicio de nulidad de un acto emanado de ese Despacho, contenido en el Oficio N° 1.232, de fecha 1° de julio de 1976, intentado por el ciudadano Germán Borregales"; y de los autos no aparece que el Concejo Municipal recurrido se haya avocado a la defensa oportuna de la supuesta legalidad del acto impugnado. Más aún: en 21 de enero de 1978, fue publicado en el Diario "El Universal", de Caracas, el cartel de emplazamiento "a todos los interesados en el juicio de nulidad de un acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Federal, contenido en el Oficio N° 1232, de fecha 1-7-76, intentado por el ciudadano Germán Borregales, que deben comparecer por ante este Tribunal, dentro del lapso de diez (10) audiencias siguientes a la fecha de la publicación de este cartel, a fin de que se hagan parte en el referido juicio, conforme a lo establecido en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia". No obstante, el mencionado Concejo Municipal no compareció en el lapso de emplazamiento, pese a ser uno de los "interesados", como autor, precisamente, del acto atacado de nulidad. Además,

el artículo 126 de la referida Ley Orgánica previene que “durante al lapso de comparecencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u *opositores* —que la Corte subraya— a la solicitud, que hayan atendido al emplazamiento, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y producir aquéllas que no requieran evacuación”. No obstante, fue sólo en escrito de cuatro de mayo de 1978, vencido en demasía el plazo legal de comparecencia, cuando los apoderados del Concejo Municipal recurrido formulan diversos alegatos en defensa de la legalidad del acto impugnado y producen pruebas que no requieren evacuación; actuaciones éstas manifiestamente extemporáneas, como así lo declara la Corte.

E. *Suspensión de los efectos del acto recurrido*

a. *Carácter de los perjuicios*

CPCA

28-10-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas

Para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos es necesario probar cuales serían los perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

“El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, expresa lo siguiente:

“Artículo 136. A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria, de ésta, por contrario imperio”.

De la simple lectura de la norma transcrita se pone de manifiesto dos causales de suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad se solicita, a saber:

Cuando la ley en base a la cual se funda el acto administrativo lo permita. No es este el caso de litis, la Ley de Abogados no lo consagra; y, cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. No está comprobado en autos cuáles son los perjuicios irreparables o de difícil reparación en la sentencia definitiva que en su caso se dicte. En efecto, si el acto administrativo cuya nulidad se demanda es declarado con lugar por la sentencia definitiva, el hipotético daño causado a los querellantes sería subsanado con la llamada a nuevas elecciones corrigiendo la ilegalidad demandada y dándoles la oportunidad de ser elegidos. Si por el contrario dicha demanda es declarada sin lugar no deviene en ello daño alguno irreparable o de difícil reparación para los demandantes.

Acerca de la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, esta Corte, en casos similares, ha decidido lo siguiente:

“...Por otra parte, la suspensión de la ejecución del acto procede en cualquier grado e instancia de la causa, pues se trata de una garantía del administra-

do frente a la prerrogativa administrativa. Por ello el auto por el cual se decide sobre la pretensión de suspensión es susceptible de apelación cuando es dictado por tribunales de lo contencioso-administrativo de primera instancia. Es evidente que la posibilidad de apelación se da en aquellos procesos que, por su objeto, no están excluidos de apelación”.

“Considera también conveniente esta Corte señalar que el auto dictado decidiendo acerca de la suspensión no produce efectos de cosa juzgada. Aun en el caso de que tal auto adquiriese firmeza, por no haber sido interpuesto el recurso de apelación, siempre será posible plantear de nuevo la cuestión. En primer lugar, si el acto negó la suspensión, una vez en apelación el asunto principal se puede formular de nuevo la petición, en segundo lugar, el tribunal puede, aún de oficio, reconsiderar la procedencia de la medida adoptada cuando también las circunstancias que lo determinaron, aún cuando la suspensión haya sido acordada en la instancia jurisdiccional superior por apelación de la denegación de tal suspensión en primera instancia y en tercer lugar, por la falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión”.

CSJ - SPA (208)

3-11-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La amenaza de clausura de un establecimiento y de cancelación de la Patente de Industria y Comercio puede constituir un perjuicio de difícil reparación, susceptible de justificar la suspensión de los efectos del acto administrativo.

En reciente sentencia este máximo Tribunal estableció que la sola invocación por la recurrente de un perjuicio como resultado de la ejecución de actos de la administración, no es suficiente para que pueda entenderse satisfecho el supuesto de la norma contenida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Es preciso que el mismo sea irreparable o de difícil reparación y que a esa conclusión se arribe como resultado de los elementos contenidos en el expediente y no del solo dicho de la recurrente.

Aplicando el criterio señalado al caso de autos, se observa:

- 1) El acto impugnado contiene decisión referida a la liquidación a un contribuyente de un impuesto.
- 2) El órgano municipal competente conmina al contribuyente a cancelar en un plazo breve los impuestos liquidados, amenazándole con la cancelación de la patente.
- 3) La recurrente acompañó documento constitutivo de fianza.

Del examen de los documentos acompañados y de los alegatos hechos por la recurrente, llega esta Sala a la conclusión de que la amenaza de aplicarle a la empresa Autocaracas S. A. la sanción prevista en el artículo 64 de la Ordenanza de Impuesto sobre Patente de Industria y Comercio, puede constituir un perjuicio de difícil reparación caso de declararse con lugar la acción incoada.

En razón de lo expuesto, entiende esta Sala satisfechos los extremos previstos en el artículo 136 de la Ley que rige el funcionamiento de este alto Tribunal.

Ahora bien, por cuanto no puede una decisión como la prevista en la disposición antes citada, significar menoscabo a la potestad impositiva del Municipio, la cual en su ejercicio se encuentra sometida por expresa remisión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a las prescripciones que las leyes nacionales contienen sobre Hacienda Pública; es indispensable que los derechos del Municipio queden suficientemente garantizados. En tal sentido y del estudio del documento de fianza, se des-

prende que ella no ha sido constituida para abarcar todo el tiempo de duración del juicio sino a plazo fijo, por lo que mal puede aceptarsela de manera definitiva.

Ahora bien, siendo la medida de suspensión temporal de los efectos del acto, un amparo en beneficio de los administrados y pudiendo significar en el caso concreto un aplazamiento en la decisión de esta Sala un grave perjuicio para la recurrente, se decide de conformidad con la facultad atribuida a esta Sala por el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, suspender los efectos del acto administrativo adoptado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda en su sesión del día 3 de septiembre de 1980, notificado por Oficio Nº 3623 emanado de la Secretaría General de esa Municipalidad en fecha 10 de septiembre de 1980; advirtiendo al demandante que si dentro de un plazo de treinta (30) días contados a partir de esta fecha no se sustituye la fianza constituida por otra que satisfaga plenamente los derechos del Municipio durante el tiempo que dure todo el juicio, procederá esta Sala a revocar por contrario imperio esta decisión, así como también podrá hacerlo por la falta del necesario impulso procesal.

b. *Ejecución de las decisiones sobre suspensión*

CPCA

14-8-80

Las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos son obligatorias para la Administración, cuyos órganos deben ejecutarlas.

Es característico del sistema contencioso-administrativo que la ejecución de las sentencias no está confiada a los propios tribunales que sin embargo, son en última instancia los que deciden sobre la ilegalidad de la actuación administrativa, sino que dicha ejecución está a cargo de la propia Administración Pública. Tal circunstancia, sin embargo, no exime a los órganos jurisdiccionales correspondientes para proveer, a instancia de las partes interesadas, sobre las medidas que sean indispensable para activar la ejecución de las sentencias por la Administración.

Tampoco exime tal circunstancia a la Administración de ejecutar las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual aparte de resultar una burla a las garantías constitucionales correspondientes, acarrea por una parte responsabilidad directa y personal del funcionario administrativo obligado a cumplir la sentencia, responsabilidad que conforma la figura de desobediencia presumible, delito previsto y penado en el Código Penal (artículo 485), también puede por otra parte, acarrear la responsabilidad patrimonial exigible en un segundo proceso en caso de incumplimiento de lo sentenciado. Quiere dejar constancia la Corte de que siendo parte y estando a derecho el Concejo Municipal y en aras de decidir esta incidencia con la mayor objetividad, este órgano jurisdiccional ha hecho conocer al Concejo precitado la reclamación interpuesta quien, a pesar de ello, no se ha hecho presente.

Así por las razones ya citadas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ordena a las autoridades administrativas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda a ejecutar lo decidido por esta Corte en sentencia de fecha 20 de diciembre de 1979.

F. *Pruebas*a. *Prueba Documental*

CSJ - SPA (165)

5-8-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En los juicios contencioso-administrativos la Administración no puede alegar su propia negligencia en la conservación de documentos en sus archivos.

Carece de lógica, por otra parte, el argumento de la excepcionante de que con simples menciones, como "se encuentra en poder de la República de Venezuela" o "reposa en los archivos de ese Ministerio" no existe nadie que pueda ubicar o constatar la existencia de los documentos de que se habla pues dada la magnitud de los archivos de la Nación resultan completamente vagas e imprecisas, ya que, a juicio de la Corte, siendo el Procurador General de la República el representante de ésta en los juicios en que sea parte y estén comprometidos sus derechos e intereses, independientemente del organismo administrativo que haya dado o no motivo para la acción, y estando suficientemente identificado en autos tanto el Despacho que se demanda como el documento de que se trata, resulta obligado colegir que el representante de ese organismo en este juicio tiene libre y fácil acceso a sus archivos en los cuales, en sana administración, deben reposar los documentos suscritos por aquél que han dado origen a la demanda. Lo contrario sería admitir, en el caso presente, que la Administración pudiese alegar a su favor su propia torpeza o negligencia en la conservación de documentos en asuntos en los que ha intervenido o se halla involucrada.

b. *Carga de la Prueba*

CSJ - SPA

17-10 80

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

La obligación del recurrente de probar y desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo, no significa que la carga de la prueba se traslade a él en el proceso.

Siendo también de señalar que aun no habiendo el querellante acompañado esa constancia en nada debe variar el resultado favorable que le atribuye la sentencia de primera instancia, porque al utilizar esta vía judicial, al considerarse lesionado por el acto administrativo que no le reconoció los años totales de servicios prestados a la Administración, el recurrente soporta la carga de accionar y actuar como demandante para destruir la presunción de legalidad de la cual se beneficia la Administración, quedando ésta como demandada. Pero esta obligación de accionar no implica que la carga de la prueba se traslade a él dentro del proceso, porque la carga de la prueba de la legalidad de la actuación, le corresponde normalmente a la Administración; lo cual no significa la exención de la actividad probatoria del interesado, pero sin quedar sometido al rigorismo de los medios ordinarios, porque señalada la violación de la legalidad, las pruebas para su demostración se encuentran normalmente en manos de la Administración, y es por ello que en el proceso contencioso administrativo de la legalidad, las pruebas para su demostración se encuentran normalmente en

manos de la Administración, y es por ello que en el proceso contencioso-administrativo se dota al Juez de facultades inquisitorias, como la de solicitar en cualquier estado el expediente administrativo respectivo, pues en él deben encontrarse los presupuestos de hecho, su comprobación y aplicación normativa por parte de la administración para dictar el acto administrativo. Y siendo el caso que la administración en ningún momento remitió al Tribunal *a quo* el expediente administrativo requerídole en dos oportunidades, sin dar respuesta alguna, tal circunstancia a juicio de esta Corte, señala falta de interés del Instituto Nacional de Puertos en que la jurisdicción contencioso administrativa pudiese comprobar con los datos en él contenido las circunstancias favorables al recurrente, por lo que debe considerarse como veraces los hechos por el alegados en relación con los servicios prestados a Organismos Públicos durante más de 18 años, devengando un último sueldo mensual de Bs. 4.777,00.

G. Terminación del Juicio

a. Desistimiento en la apelación

CSJ - SPA (179)

12-8-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El Juez debe aplicar la sanción del desistimiento aún cuando se trate de un Instituto Autónomo, pues lo contrario equivaldría a consagrar un privilegio no previsto legalmente.

Examinadas las actuaciones cumplidas y con vista a criterio ya establecido por esta misma Sala en recientes fallos, la sanción del desistimiento que establece el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe aplicarse por el Juez sin que haya cabida a excepciones, aún cuando uno de los intervinientes en el proceso sea la Nación, pues como ya lo ha decidido esta Sala "los privilegios que a ésta le acuerdan expresas disposiciones legales, deben interpretarse restrictivamente y no existiendo una previsión que establezca un tratamiento diferente cuando aquélla sea la apelante", es forzoso concluir que en el caso sub-judicial el representante del Instituto Agrario Nacional ha desistido de la apelación interpuesta por él en la presente querrela.

CPCA

4-11-80

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

El conocimiento en Segunda Instancia se limita a las cuestiones de hecho y de derecho que debe precisar el apelante en el escrito de formalización del Recurso; al ser realizadas en modo impropio, o al no presentarlas no existe por lo tanto materia sobre la cual decidir y en consecuencia se debe declarar desistida la apelación.

Del texto en referencia se observa que no aparece señalado hecho ni norma jurídica alguna como lo exige el citado artículo 162 para fundamentar la apelación. Se concreta la apelante a expresar simple y llanamente que no está de acuerdo con los argumentos que señala contenidos en la sentencia, pero haciéndolo de modo genérico y abstracto sin aportar los supuestos que exige el citado artículo 162. De aquí

que la formalización en referencia lo ha sido de modo impropio y por ende contrario a derecho al no ajustarse a los supuestos legales anotados, situación equivalente a la no presentación del citado escrito y consecuentemente a considerar desistida la apelación, puesto que ha sido innovación de la Ley sobre la materia que el conocimiento en segunda instancia quede limitado o restringido a las cuestiones de hecho y de derecho que deberá precisar el apelante en el mencionado escrito y al no haber sido señalado, no hay materia sobre la cual decidir en esta alzada y así se declara.

En nada modifica la situación antes expuesta, el haber aportado la sustituto del Procurador en las conclusiones escritas que presentara, hechos concretos y fundamentos de derecho con relación a su apelación, pues éstos resultan inanalizables por extemporáneos y así se declara.

b. *Perención*

a'. *Procedencia*

CPCA

23-7-80

La perención no procede desde el momento mismo en que el Tribunal que conoce de la causa, en cualquier instancia diga "vistos", pues es con el acto de informes que termina el tiempo útil dentro del cual las partes pueden y deben realizar actos del procedimiento.

Por lo tanto, en esta instancia se cumplieron todos los trámites procesales, hasta llegar la causa al estado de "Vistos", la cual ocurrió el 30 de noviembre de 1977, constituyendo éste, el último acto de procedimiento, realizado por este Tribunal y del cual parte el ciudadano Atilio Agelvis Alarcón, para solicitar la perención de la instancia.

A tal efecto, la Corte observa:

Es criterio reiterado de nuestro Máximo Tribunal, tanto en su Sala Político-Administrativa como en su Sala de Casación Civil, que con el acto de informes termina el tiempo útil dentro del cual las partes pueden y deben realizar actos de procedimiento, por lo que a juicio de las Salas mencionadas, la perención no procede desde el momento mismo en que el tribunal que conoce de la causa, en cualquier instancia diga "vistos". Criterio este que acoge en todas sus partes esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. En consecuencia se niega por improcedente el pedimento de perención antes referido y así se declara.

CSJ - SPA (203)

28-10-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

La falta de opinión del Fiscal General no es motivo legal de interrupción del proceso a los efectos de las perención.

Trasladando estas consideraciones al caso en estudio se observa: que luego de obtenida la decisión previa que reconoció la suspensión de los efectos del acto impugnado y luego de publicado el cartel convocando a los posibles interesados en la acción intentada, ninguna otra actividad desempeñó el accionante, demostrando así, —cuan-

do menos aparentemente— que su interés quedó satisfecho con la sentencia suspensiva de los efectos del acto, puesto que durante ese largo lapso de diez y siete meses ninguna gestión realizó para que marchara el proceso. La no presencia en el expediente de la opinión fiscal, valioso pero no indispensable elemento de colaboración para el tribunal, no es motivo legal de interrupción del proceso, y por lo mismo no excusa la inactividad del litigante actor, quien debió actuar en el expediente instando ante el juez con el fin de que oportunamente se produjeran los actos de prueba —sí así convenía a sus intereses— o la determinación de no promoverlas en el lapso legal; que se fijara oportunidad para el comienzo de la relación, se hiciera designación de ponente y se cumplieran los actos sucesivos hasta informes y término de la relación.

Habiendo excedido el lapso de un año la situación de paralización de la causa, reconocida en el auto del Juzgado de Sustanciación, de fecha 10 de marzo de 1980, y sancionada como está esa conducta inactiva del litigante con la extinción de la instancia, cuando transcurre el lapso de tres años, conforme al Código de Procedimiento Civil o el de un (1) año según el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, va de oficio o a instancia de parte; y habiendo pedido esa declaratoria la Fiscalía General de la República, a través de apoderado especial, es consecuente la procedencia de la solicitud.

Por lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara consumada la perención y extinguida, en consecuencia, la instancia en esta causa.

CSJ - SPA (203)

28-10-80

Aún cuando la paralización del Juicio se deba a ocupación o negligencia del Tribunal no procede la iniciativa oficiosa de éste para su continuación.

Ahora bien, de conformidad con la disposición del Código de Procedimiento Civil en que se fundamenta el auto, la paralización opera o se produce de hecho y por "cualquier motivo" hasta que alguna de las partes pida su continuación y sin tomar en cuenta a cuál de ellas pueda imputarse la falta de impulso.

En los códigos de procedimiento civil anteriores al actual se exigía, sin verdadero fundamento racional, que la paralización, para que ocurriera, fuera imputable a las partes, lográndose en la última reforma aceptar el razonamiento de Sanojo, conforme al cual, si la notificación que debe hacerse es una garantía procesal para los litigantes no es lógico que ella se otorgue cuando las partes no tienen culpa alguna en la suspensión del curso de la causa y sí cuando existe la culpa. Se encuentra fuera de esta situación —y así conviene aclararlo— aquella en que las partes han convenido una suspensión, porque resultaría notoriamente oficiosa la actividad del juez que contrariando ese propósito pretendiera agitarla. Mas en los demás casos, es evidente, que "aun cuando la paralización se debiese a motivos de fuerza mayor o de ocupación o negligencia del Tribunal, nunca sería justificable la iniciativa oficiosa de éste, puesto que, siguiendo la enseñanza de Sanojo "siempre habrá en la suspensión de la causa un motivo imputable a la parte, desde luego que cuando ella no progresa habrá sido porque los interesados no han instado porque se le ponga en curso". Vale anotar, al margen de este razonamiento, que esa actividad de la parte, debe estar dirigida a procurar la marcha o continuación del juicio, a poner en curso la causa, cuando aun están pendientes de realización actos procesales integrantes del proceso que exijan su intervención.

b'. *Declaratoria*

CSJ - SPA (151)

22-7-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, concede al Juez la facultad de declarar de oficio la perención, sin tener que aguardar el requerimiento de una de las partes intervinientes en el proceso.

Obedeciendo a las directivas señaladas y en atención al papel predominante que debe ejercer el Juez en la conducción del proceso como el instaurado, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, otorgó a la tradicional institución de la perención, características peculiares. No sólo porque reduce el plazo de inactividad procesal que se permite en los juicios ordinarios, sino porque además le concede al Juez la facultad de declarar de oficio, es decir, sin tener que aguardar el requerimiento de una de las partes intervinientes en el proceso. Tal facultad legítima su fundamentación en consistentes razonamientos. No sólo porque está en juego un interés público de legítima tutela y el cual no puede mantenerse en entredicho por haberse impugnado el acto que se supone ha de protegerlo, sino porque en la mayoría de las ocasiones es sólo el recurrente quien participa como agente capaz de impulsar el proceso y, por ende, dada su naturaleza, mal podría dejarse a su merced el cumplimiento de las etapas procesales necesarias que conducen al fallo que debe producir este máximo Tribunal.

Tratándose en el caso sub-judice de un acto de efectos particulares y cuyo destinatario es aparentemente solo la recurrente; y no estando involucrados preceptos de orden público sobre cuya aplicabilidad sería indeclinable la decisión de este máximo Tribunal, es imperativo para esta Sala aplicar lo que se le impone por mandato expreso del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

La perención se verifica de pleno derecho (ope legis), independientemente del requerimiento de la parte, pues existe con anticipación a la solicitud de la parte interesada.

Conforme a la norma transcrita, la perención se verifica de pleno derecho, es decir ope legis, independientemente del requerimiento de la parte, la cual no vendría sino a ratificar lo que virtualmente estaba consumado, pues la perención se opera desde el momento mismo en que transcurrido el término de un (1) año prescrito por la ley, ya que conforme a la enseñanza de la doctrina, existe aún con antelación a la solicitud de la parte interesada.

H. *El procedimiento de urgencia*

CPCA

7-10-80

Magistrado Ponente: Elita Graterol de Torres

En el caso de la impugnación de un acto administrativo de efectos temporales se puede aplicar, en la tramitación del juicio, el procedimiento de urgencia.

Con respecto a los alegatos del abogado representante del Directorio y del Tribunal Disciplinario de la Federación de Colegios de Abogados, referentes a su extrañeza porque esta Corte Superior de lo Contencioso-Administrativo decidió, en fecha 29-4-80, aplicar en la tramitación de este juicio el procedimiento de urgencia contemplado en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia redujo los lapsos procesales, los sentenciadores cumplen con observarle que la expresada disposición legal no exige para su aplicación que "esté en juego la estabilidad institucional, el orden público, las buenas costumbres ni valores superiores que amenacen al sistema", que no es cierto que la declaratoria de urgencia se hiciera para subsanar omisiones pues la razón de su procedencia fue única y exclusivamente la de que tratándose de la impugnación de un acto administrativo de efectos temporales reducidos, (2 años), resultaba lógico y aconsejable acelerar el procedimiento para decidir oportunamente, sobre todo cuando ya para esa fecha habían transcurrido más de cinco meses de la realización del acto cuya nulidad se demanda en éste juicio. Por otra parte, resulta extraño que él considere que tal declaratoria de urgencia "menoscaba los derechos de sus representados" y sin embargo ni siquiera pidió la apertura del lapso probatorio, lo cual resulta contradictorio.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Definición del latifundio*

CSJ - SPA (192)

7-10-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El latifundio supone la ausencia de esfuerzo encaminado a hacer producir la tierra y la presencia de relaciones contractuales que se fundamentan en la explotación indirecta.

Así, el régimen latifundista, como expresamente lo declara el artículo 105 del texto constitucional, es "contrario al interés social". Por definición el latifundio supone la ausencia de esfuerzo encaminado a hacer producir la tierra y la presencia de relaciones contractuales que se fundamentan en la explotación indirecta. Es por ello que no existiendo inversión que compensar al momento de cancelar la indemnización correspondiente, como no sea la del valor de la tierra, el pago de ella es diferido y en Bonos no negociables.

2. Expropiación

A. Finalidad

CSJ - SPA (183)

14-8-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La expropiación por causa de utilidad pública o social es un procedimiento especial que facilita al Estado la realización de obras y servicios en cumplimiento de sus fines y función social de la propiedad, basados en los requisitos legales contenidos en el Art. 3 de la Ley especial en concordancia con el Art. 101 de la Constitución.

La expropiación por causa de utilidad pública o social es, como lo tiene decidido esta Sala en múltiples sentencias, un procedimiento especial que facilita al Estado la realización de obras y servicios en cumplimiento de sus altos fines y de la específica función social de la propiedad. En tal sentido está revestida de requisitos legítimos a tenor del Artículo 3 de la Ley Especial, en concordancia con el Artículo 101 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, en el presente caso, aparecen cumplidos los requisitos exigidos por el Artículo 3, por lo que se refiere a los numerales 1 y 2, relativo a la Utilidad Pública y a la necesidad de la expropiación. En cuanto a la indemnización, ésta es consecuencia de la declaratoria judicial de la necesidad de expropiar y por lo tanto, corresponde a la fase subsiguiente del proceso. Por cuanto el apoderado de la expropiada ha convenido en la expropiación, la oposición formulada por ella, carece de eficacia. Por todo lo dicho, considera la Sala que se ha dado cumplimiento a todos los extremos exigidos para legitimar la expropiación, y así se declara.

B. Regulación Legal en la expropiación agraria

a. Régimen legal

CSJ - SPA (192)

7-10-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El juicio de Expropiación en materia agraria se rige por la Ley de Reforma Agraria, como norma supletoria por la Ley de Expropiación por causa de utilidad Pública o Social y por las normas procedimentales que la sean aplicables.

Antes de analizar las actuaciones del proceso, relacionadas con la función social de la propiedad, ya que ellas conducen y determinan la justa indemnización de acuerdo con las normas específicas de la Ley de Reforma Agraria, es conveniente estudiar lo relacionado con la contestación de la demanda, pues aún cuando el juicio de expropiación en materia agraria es un juicio especialísimo que, en primer término se rige por la Ley de Reforma Agraria, luego como norma supletoria por la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y en un último término por las normas procedimentales que le sean aplicables.

b. *Competencia jurisdiccional*

CSJ - SPA

5-8-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La competencia para conocer de los Juicios de expropiación en materia agraria, corresponde a los Juzgados de tierras, bosques y aguas.

Al analizar la presente causa encontramos que la competencia para conocer y decidir sobre esta materia expropiatoria estaba atribuida a los Jueces de Primera Instancia en lo Civil en la ubicación del inmueble, pero con fecha 21 de junio de 1976, —Gaceta Oficial N° 31.0007— se promulgó la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, según la cual se le atribuyó competencia a los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas para conocer en Primera Instancia de las demandas de expropiación, con motivo de la declaratoria de afectación de regiones o zonas de desarrollo integral, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Reforma Agraria; y de Tierras y Aguas para la dotación en los términos establecidos en la misma (literal A) (Art. 11).

En el Título VI, Disposiciones Transitorias, Artículos 32 y 33, el legislador concedió un plazo improrrogable de tres (3) meses, contados a partir de la promulgación de la misma, para que se creara un Juzgado Superior Agrario con sede en la ciudad de Caracas y un Juzgado de Tierras, Bosques y Aguas en cada una de las regiones que se señalan, y, que las Circunscripciones Agrarias deberán crearse para que los Juzgados competentes comiencen a funcionar una vez terminadas las vacaciones judiciales, inmediatamente después de promulgada la Ley.

Con posterioridad, en la Gaceta N° 31.085 del 8 de octubre de 1976, se publicó el Decreto N° 1.775, que estableció en su Artículo 1°: "En atención a la necesidad de la creación de los Tribunales Agrarios y de las correspondientes Circunscripciones Judiciales Agrarias de conformidad con los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios y a estos solos efectos, se crean las siguientes Regiones Agrarias y sus respectivas sedes para el Instituto Agrario Nacional.

N°	SEDE	JURISDICCION
1	Caucagua	Miranda, Distrito Federal.
2	San Carlos	Cojedes, Aragua, Carabobo.
3	San Fernando de Apure	Apure, Amazonas.
4	Maturín	Monagas, Delta Amacuro.
5	Cumaná	Sucre, Nueva Esparta.
6	Barcelona	Anzoátegui, Bolívar.
7	Valle de la Pascua	Guárico.
8	San Felipe	Yaracuy, Falcón.
9	Barquisimeto	Lara.
10	El Vigía	Mérida.
11	Trujillo	Trujillo.
12	Maracaibo	Zulia.
13	Guanare	Portuguesa, Barinas.
14	San Cristóbal	Táchira.

En el Artículo 2° del mismo Decreto en aquellas Entidades Federales que, según el artículo anterior no sean sedes de las Regiones Agrarias creadas por este mismo dispositivo el Ejecutivo Nacional "podrá atribuir competencia en esta materia a los

Tribunales de Trabajo, de Tránsito, de Menores o Civiles que existan en ellas, según el caso”.

Por resolución N° 131 del Consejo de la Judicatura de fecha 14 de octubre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial N° 31.091, se crearon los Juzgados Agrarios correspondientes a las Regiones Agrarias creadas por el Decreto N° 1.775, antes citado, y entre ellos en su literal k) del Artículo 1°: “En la Región Agraria de los Estados Yaracuy y Falcón: un Juzgado de Tierras, Bosques y Aguas con sede en la ciudad de San Felipe y jurisdicción en toda la región”. El Artículo 2° de la misma Resolución asienta: “Los Juzgados que se crean en el artículo anterior son competentes para conocer y decidir sobre los asuntos que se originen de la aplicación de la Legislación Agraria y del aprovechamiento de los recursos agrícolas, en los términos y condiciones establecidos en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios”.

Del ordenamiento jurídico antes señalado —Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, Decreto N° 1.775 de la Presidencia de la República y Resolución N° 131, del Consejo de la Judicatura— se desprende de manera inequívoca que la competencia para conocer de los juicios de expropiación en materia Agraria pasó a los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas de novísima creación; Veamos de qué manera tal ordenamiento influye en el proceso bajo análisis. Tanto la jurisprudencia como la doctrina al examinar esta materia de la competencia han señalado que el proceso está compuesto por una sucesiva serie de actos que culminan en la decisión, que las disposiciones legales en esta misma materia, la competencia, son de orden público jurídico y, en consecuencia de aplicación primordial, y finalmente que si una Ley modifica la competencia de los juzgadores para conocer de un asunto en particular afectan indudablemente no sólo los procesos o causas venideras sino también los procesos en curso en aquellos actos que caen bajo el régimen del nuevo ordenamiento.

En el caso de autos, al analizar toda la secuencia del proceso, desde la introducción de la solicitud de expropiación —12 de agosto de 1976— hasta su sentencia —12 de enero de 1977—, en concordancia con las disposiciones legales, la jurisprudencia y la doctrina citadas, se observa que todos los actos procedimentales, a partir, inclusive del auto de admisión que fue dictado el 16 de setiembre de 1976 —el mismo día en que por virtud del Artículo 33 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios se atribuyó expresamente la competencia para conocer de la materia a los Tribunales de Tierras, Bosques y Aguas, ocurrieron ante un Tribunal evidentemente incompetente para conocer, imponiéndose en consecuencia la nulidad de las mencionadas actuaciones hasta el estado de que el Ente expropiante, si a bien lo tuviere, introduzca su solicitud ante el competente órgano jurisdiccional y así se declara.

C. Contestación en el procedimiento judicial: oportunidad

CSJ - SPA (177)

11-8-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

El problema creado por la diversidad de oportunidades para dar contestación a la demanda en los Juicios de Expropiación Agraria debe reducirse mediante una sensata coordinación de las normas contenidas en los Arts. 24 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social y ord. 4 del Art. 36 de la Ley de Reforma Agraria.

El problema creado por la diversidad de oportunidades para dar contestación a la demanda: una o más para los emplazados y otra para el defensor de los no com-

parecientes, debe resolverse, a juicio de la Corte, mediante una sensata coordinación de las normas antes citadas —artículo 24 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y ordinal 4 del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria— de la que es un ejemplo la práctica antes referida.

La aplicación de este correctivo al caso en estudio, produce como consecuencia la declaratoria de nulidad del acto de contestación de demanda celebrado el día 13 de octubre de 1976 y la consiguiente reposición del asunto, no al estado de que se dicte nuevo edicto como ha solicitado la demandada, —lo que sin otro aditamento volvería a producir el mismo resultado que se debe evitar— sino al estado de que se dicte un auto por el cual se designe defensor a los no presentes, y en el mismo se fije como fecha para la contestación de la demanda, la tercera audiencia siguiente a la juramentación del defensor, previa notificación del demandado nombrado en el libelo de la solicitud, de la actual adquiriente del inmueble sujeto a expropiación, que se ha hecho parte en el juicio, o de su apoderado, y del representante de la expropiante.

D. *Facultades del Juez en el procedimiento expropiatorio*

CSJ - SPA (192)

7-10-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

En los juicios de Expropiación el Juez está facultado para examinar el título que se presente en el curso del juicio, solamente para determinar si admite o no a esa persona como oponente, pues no está facultado para conocer y decidir sobre cuestiones de dominio de los bienes solicitados en la expropiación.

Debe en consecuencia tenerse como legítimo oponente al presunto propietario Vicencio Pérez Hernández, accionado por el Instituto Agrario Nacional en su solicitud, todo conforme a lo dispuesto por el Único del artículo 26 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y la doctrina sustentada por esta misma Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 26 de abril de 1965, Gaceta Oficial N° 27.738, que expresa: “La Ley faculta al Juez para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio, solamente para determinar si admite o no a esa persona como oponente; pues para ello quien pretenda ese carácter, debe aducir la prueba del derecho de propiedad o de otro derecho real sobre la cosa, prueba que tendrá que ser fundamentalmente documental, ser examinada por el Tribunal y admitida como fehaciente.

Hay que recordar que esa disposición del Legislador, que el Tribunal tiene que acatar, no desconoce los derechos de que alguien pueda ser titular sobre el bien expropiado; pues tales derechos cualquiera sea su naturaleza, se trasladarían al “precio” del bien expropiado, una vez que dicho precio sea consignado en el Tribunal por el ente expropiante; en cuyo caso, quien se crea con derecho y acompañe prueba fehaciente, puede oponerse a la entrega de tal “precio” pidiendo su depósito, mientras se decide acerca de su pretendido derecho”.

En este orden de ideas, queda a salvo el derecho de cualquier interesado en hacer uso del recurso establecido en el artículo 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, Ley Supletoria de los procedimientos expropiatorios destinados a la Reforma Agraria, pues no está dado al Juzgador conocer y decidir en esta materia sobre cuestiones de dominio de los bienes solicitados en expropiación, y así se declara.

CSJ - SPA (170)**5-8-80**

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La Corte en el Juicio de Expropiación no puede decidir sobre la cuantía o alcance de los derechos exclusivos de propiedad sobre el inmueble expropiado, alegados por una o varias personas.

La circunstancia de que sean parte en este proceso diversas personas pretendientes del derecho exclusivo de propiedad sobre las mismas bienhechurías, no tiene ninguna influencia de la declaratoria, de la necesidad y legalidad de la expropiación sobre los bienes identificados en el libelo y, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta Corte, no puede decidir sobre la cuantía o alcance de tales derechos, correspondiéndole en esta oportunidad pronunciarse acerca de la procedencia o no de la expropiación solicitada.

*E. La indemnización***CSJ - SPA (172)****7-8-80**

Presidente Ponente: René De Sola

La justa indemnización se extiende únicamente a aquellos daños y perjuicios que sean consecuencia directa del hecho de la Expropiación, los cuales deben ser determinados y comprobados durante el lapso probatorio.

Acercas de este planteamiento considera la Corte que la "justa indemnización" a que alude el artículo 101 de la Constitución Nacional se extiende únicamente a aquellos daños y perjuicios que sean consecuencia directa del hecho de la expropiación; y en todo caso en el juicio de expropiación, igual que en el juicio ordinario por reparación de daños y perjuicios, éstos deben ser determinados de manera concreta y comprobados durante el lapso probatorio, no sólo en cuanto a su existencia real, sino en cuanto al vínculo de la expropiación. Determinación y comprobación que no han sido hechas en el presente caso por la parte demandada.

CSJ - SPA (172)**7-8-80**

Presidente Ponente: René De Sola

La reclamación por compensación del lucro cesante es improcedente en la expropiación.

Por último, en lo que concierne a la reclamación que hace Embas sobre indemnización por el lucro cesante, es también improcedente, pues, como ya se ha dicho, en el procedimiento expropiatorio la indemnización sólo ha de comprender los perjuicios realmente existentes, que sean consecuencia directa de la expropiación y que hayan sido debidamente comprobados. Condiciones éstas que no se cumplen tratándose de un eventual lucro cesante, cuyo pago es improcedente pues en el orden procesal resulta imposible comprobar que, de haberse continuado la explotación de las minas, ello habría de producir un beneficio económico, pudiendo ser que, al contrario, produjese pérdidas. Por todo lo cual estima la Corte que la reclamación por compensación del lucro cesante es improcedente.

F. *El peritaje.*

CSJ - SPA (172)

7-8-80

Presidente Ponente: René De Sola

Las obras de mejoramiento que se realizan en los bienes objeto de la expropiación quedan incorporadas a los mismos, y son tomadas en consideración por los peritos en el momento de practicar el avalúo correspondiente.

Advierte la Corte que las obras de mejoramiento que se realizan en los bienes objeto de la expropiación quedan ordinariamente incorporados a los mismos y, en consecuencia, son tomados en consideración por los peritos en el momento de practicar el avalúo correspondiente. En el presente caso, sin embargo, habiendo ocurrido la expropiación antes de que se iniciara la explotación de las minas, es admisible que la empresa haya efectuado gastos preliminares que no llegaron a convertirse en un valor agregado a su activo fijo y susceptible de ser apreciado como tal por el avalúo pericial.

CSJ - SPA (192)

7-10-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El peritaje en la Expropiación agraria, no sólo es el valor determinante del justo precio, sino que tiene características de prueba, que el Juez debe analizar al dictar su fallo.

El peritaje tiene en materia agraria no sólo el valor determinante del justo precio, sino que reviste la característica de prueba, que debe ser analizada por el juzgador en el momento de dictar su fallo, así lo tiene decidido esta Sala de manera reiterada.

G. *El pago en la expropiación*

CSJ - SPA (170)

5-8-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

No es competencia de la Corte determinar en el Juicio Expropiatorio a quien o a quienes ha de entregarse la cantidad asignada por el valor del inmueble a expropiar.

Por cuanto, como ya quedó dicho, no es de la competencia de este máximo Tribunal determinar a quién ha de entregarse la cantidad antes mencionada, se ordena al Juzgado de Sustanciación de esta Sala retener la suma consignada en la forma recibida, según consta al folio 39 del expediente, hasta tanto se compruebe a satisfacción a quienes es procedente hacer el pago y en que proporción, si fuere el caso.

CSJ - SPA (192)

7-10-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El pago de la indemnización en la Expropiación Agraria lo constituye una cantidad de dinero en efectivo y otra representada en Bonos de la Deuda Agraria de diferente denominación.

En cuanto a lo forma de pago, de conformidad con las normas transcritas, la indemnización ha de estar constituida por una cantidad en efectivo y otra, representada en Bonos de la Deuda Agraria, siendo estos de diferente denominación en función del grado de explotación de los fundos y en general, el cumplimiento de los elementos que configuran la función social.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Regulación Legal

A. Ambito de aplicación de la Ley

CSJ - SPA (153)

22-7-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los funcionarios públicos de los Institutos Autónomos son funcionarios públicos regidos por la Ley de Carrera Administrativa.

Por otra parte, la misma Ley de Carrera Administrativa, en el ordinal 2º de su artículo 4º, reconoce tácitamente la condición de funcionarios o empleados públicos a los funcionarios y empleados que prestan servicios a los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional, al atribuir la condición de "funcionarios de libre nombramiento y remoción" a "las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional...". Y así lo ratifica el hecho de que la misma Ley no los haya incluido entre los casos de excepción de su campo de aplicación, que de manera taxativa establece en su artículo 5º. Este criterio ha sido sentado por este Alto Tribunal en diversos fallos, y admitido por la jurisprudencia general de nuestros Tribunales.

CSJ - SPA (153)

22-7-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los empleados y funcionarios de los organismos autónomos de la Administración Pública están excluidos del campo de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados, y se rigen por la Ley de Carrera Administrativa.

De lo antes expuesto se colige que, siendo el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) un organismo autónomo de la Administración Pública Na-

cional, sus empleados y funcionarios están excluidos del campo de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados, y sus relaciones con la Administración Pública se rigen por la Ley de Carrera Administrativa. Y en consecuencia, la decisión dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia de los Estados Zulia y Falcón, impugnada en el presente juicio, teniendo su base en la aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados al caso del Licenciado Iván Albornoz Ortega, quien fuera funcionario del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), infringe el literal d) del artículo 2º de la Ley Contra Despidos Injustificados; e infringe además los artículos 1º y 4º (ordinal 2º) de la Ley de Carrera Administrativa, lo cual acarrea su nulidad por ilegalidad.

B. *Funcionarios de los Institutos Autónomos*

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El cargo de trabajadora social adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores no está clasificado en la Ley de Personal del Servicio Exterior como de carrera, y por tanto le es aplicable la Ley de Carrera Administrativa.

En el caso de autos, la ciudadana Fanny Castro de Trkulja, ingresó a la Administración Pública en el Consejo Venezolano del Niño en el año de 1956 y para el momento de su jubilación desempeñaba el cargo de Trabajadora Social adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tal cargo no está clasificado en la Ley de Personal del Servicio Exterior como de carrera, y por ello no puede considerarse a la querellante amparada por dicha ley, pues, aun cuando le son aplicables algunas disposiciones favorables de la misma, no gozan de aquellas otras que como estabilidad, régimen especial de vacaciones, licencias y disponibilidad, ascensos, etc. comportan una verdadera protección o amparo y se aplican solamente a los funcionarios de carrera del Servicio Exterior, es decir, aquellos que ingresan cifiéndose al procedimiento pautado en dicho texto legal. En fuerza de tales consideraciones la ciudadana Fanny Castro de Trkulja, resulta no amparada por la Ley del Personal del Servicio Exterior y se le aplica, en consecuencia, la Ley de Carrera Administrativa.

CPCA

28-10-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los cargos de Registradores son cargos de libre escogencia y por lo tanto a pesar de ser de Carrera no están sometidos a los requisitos de ingresos exigidos en la Ley de Carrera Administrativa; lo contrario sucede en lo referente a la Remoción, pues ésta se encuentra condicionada a las causales contenidas en dicha Ley.

Establecido lo anterior, la Corte pasa a decidir el problema planteado en el caso de autos y a tal efecto observa que conforme al contenido del oficio Nº 6844 fechado a 7 de agosto de 1979, suscrito por el Ministro de Justicia, mediante el cual se sustituye al actor del cargo de Registrador Subalterno del Distrito Paz Cas-

tillo del Estado Miranda; ahora bien, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley de Registro Público el Ejecutivo goza de la facultad de nombrar tanto a los Registradores de las Oficinas de Registro, pero, como se indicó, el legislador limitó el poder discrecional de la Administración en cuanto a la remoción de estos funcionarios, al establecer expresamente en el artículo 132 del citado texto legal las causales de remoción de los Registradores; en consecuencia, comparadas las mencionadas disposiciones legales, con las contempladas en la Ley de Carrera Administrativa, y sus reglamentos, y analizado el cargo de Registrador, a la luz de dichas normas, forzosamente se debe concluir en que el mismo tiene como característica especial la de ser un cargo de libre escogencia y en tal sentido no está sometido por tanto a las condiciones específicas de ingreso requeridas en la Ley de Carrera Administrativa, pero no es de libre remoción, ya que está condicionada a la expresión de los motivos que operan como causal de ella, y en este orden de ideas, comprobados como ha sido en autos, que la remoción no se fundamenta en ninguna causal del artículo 132 de la Ley de Registro Público, como tampoco en las establecidas en el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, es obvia la inmotivación.

Voto salvado del Magistrado Nelson Rodríguez G.

La sentencia de la cual se disiente tiene —a juicio del Magistrado disconforme— un error fundamental: no analiza, ni siquiera toma en cuenta, los alegatos de la Administración en defensa de su acto administrativo.

Esta Corte, en reiterada y constante doctrina jurisprudencial, ha venido manteniendo la obligación de la Administración pública de probar la legalidad de su acto cuando los medios de prueba están en sus manos y son de difícil acceso al recurrente.

En el proceso que da origen a la sentencia de la cual se disiente, la Administración pública está obligada a probar que el cargo de Registrador no es de carrera:

“... que para calificar como libre nombramiento y remoción un cargo específico no incluido expresamente en el artículo 4º de la Ley de Carrera-Administrativa ni en el Decreto N° 211, debe presumirse, en principio, que el cargo es de carrera; quedando a cargo de quien alega lo contrario la obligación procesal de comprobar la procedencia de la excepción, bien por tratarse de un cargo similar a los mencionados en los ordinales 1º y 2º del artículo 4º *ejusdem*, o por ser de “alto nivel” o de “confianza” según los términos del Decreto de 1974...” (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-12-1979).

La Administración pública, según consta en los autos, alega que el cargo en cuestión es de Alto Nivel, de acuerdo al Decreto N° 211. Frente a este planteamiento, la Corte no hace ningún análisis, ningún comentario. A juicio del juez disidente, el asunto a resolver es precisamente el ignorado por la Corte: el análisis de los alegatos y pruebas presentados por la Administración pública frente al alegato del recurrente pretendiendo la nulidad por ilegalidad del acto administrativo impugnado.

C. Competencia en materia de Función Pública

CSJ - SPA (169)

5-8-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La Ley de Carrera Administrativa es precisa al establecer los órganos que tienen competencia en las diversas materias de gestión de la función pública.

Por cuanto la sentencia recurrida fundamenta su decisión en la ilegalidad por incompetencia del acto administrativo contenido del despido, se considera de necesidad decidir previamente acerca de ello, pues de ratificarse lo expresado en ese fallo, se hace innecesario examinar los otros puntos controvertidos.

Es pertinente poner de relieve la circunstancia de que el ejercicio de la función pública y su amparo tiene en la moderna ciencia de la administración no sólo la tradicional fundamentación que la vincula primordialmente al elemento subjetivo de la relación administrativa, empleado; sino en igual medida, en la adecuada prestación a los administrados de las tareas que la legislación le encomienda.

Las normas que exigen la concentración del Poder decisorio en materia de nombramientos, ascenso y destitución de los funcionarios públicos de Carrera, no sólo se dictan en resguardo de ellos; sino que además constituyen expresión de las formas modernas de manejo de las relaciones del empleador con su personal para garantizar continuidad y rendimiento óptimo en el desempeño del cargo; lo cual, aunado a los estímulos que significan la estabilidad y la posibilidad cierta de obtener grados superiores dentro del escalafón organizativo; procuran sustituir la tradicional inercia burocrática por la iniciativa creadora ante nuevas situaciones administrativas.

Respetando tales preceptos nuestro ordenamiento jurídico intenta evitar que la orden de despido emane de cualquier funcionario jerárquicamente superior al afectado por la medida. Se impiden así despidos caprichosos o innecesarios que causen grave daño al funcionamiento de la administración, en especial porque la decisión que los declara ilegales significa un desembolso sin contraprestación y la pérdida de la necesaria vinculación del funcionario que ha de ser reenganchado con las nuevas tareas que deberá cumplir y para cuyo cabal ejercicio necesita en la mayoría de los casos un nuevo entrenamiento de adecuación.

Han interpretado acertadamente los requerimientos antes señalados, no sólo nuestra legislación, sino también la sentencia recurrida en el caso de autos y la doctrina establecida nítidamente por este máximo Tribunal en su fallo del 8 de julio de 1980.

En efecto, la Ley de Carrera Administrativa en aplicación de lo que preceptúa el numeral 18 del artículo 190 de la Constitución de la República, ordena en su artículo 36 que: "Los nombramientos de los funcionarios públicos de carrera o de libre nombramiento y remoción, se efectuarán por el Presidente de la República y los demás funcionarios a que se refiere el artículo 6º de la presente ley". Por otro lado el artículo 6º establece que: "La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la administración de personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por:

- 1º El Presidente de la República;
- 2º Los Ministros del Despacho; y
- 3º Las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional".

Ahora bien, aparece de la lectura del expediente que el funcionario León Guillermo Pérez Medina fue destituido por orden del Director General del Ministerio del Trabajo, sin aclarar en la comunicación correspondiente que para ese momento estaba supliendo al Ministro del ramo. Tal circunstancia que con justa propiedad destaca la sentencia recurrida, impone a esta Sala determinar si el acto administrativo contenido de la destitución, proveniente del funcionario indicado, satisface los extremos que imperativamente impone la Ley y cuya fundamentación se expresó antes.

Para resolver lo suscitado hace suya esta Sala, las consideraciones contenidas en su fallo ya antes mencionado, por encontrarlas ajustadas a los presupuestos de

hecho del caso a resolver. Decidió este Tribunal en la oportunidad dicha que: "Ahora bien, en el campo de la función pública corresponde, según lo dispuesto por el numeral 18º del artículo 190 de la Constitución, al Presidente de la República: 'nombrar y remover de conformidad con la Ley, a los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad'. Este dispositivo del texto de 1961 fue desarrollado en 1970 por la Ley de Carrera Administrativa al prever en sus artículos 6º y 36º que los nombramientos de los funcionarios públicos y por ende, su remoción y retiro, se efectuarán por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho Ejecutivo y las máximas autoridades directivas y administrativas de los organismos autónomos. De ello deriva que el nombramiento y remoción (retiro) de los servidores públicos aparezca como poder jurídico-administrativo fundamental, atributo específico de los jefes administrativos, improrrogable salvo por disposición legal expresa, el cual ejercen éstos, bien discrecionalmente (nombramiento y remoción de los funcionarios a que se contraen los numerales 1º y 2º del artículo 4º ejusdem), bien, condicionalmente, con carácter restringido o limitado (funcionarios de carrera).

La Ley de 1970 restringe, en efecto, la amplia facultad de designación y remoción de las autoridades de la Administración Pública Nacional, cuando de funcionarios públicos de carrera se trata, por una parte, porque los hace someterse para nombrar a los parámetros que señala en los artículos que regulan el concurso y el procedimiento para designar a éstos (artículos 35 y 36) y por la otra, porque, en atención al principio de estabilidad que orienta su normativa, el retiro del servicio del empleado de carrera sólo puede efectuarse por las causas que ella misma establece (artículo 53).

La preservación de la carrera que envuelve el principio o derecho a la estabilidad que la Ley confiere al servidor de carrera (en su artículo 17), justifica, sin duda, las formalidades y requisitos que fijó el legislador para el establecimiento de la norma que contiene el numeral 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera, mediante el cual se facultó al Presidente de la República para excluir *ciertos cargos* de la Carrera Administrativa por ser de alto nivel o de confianza, en razón de la naturaleza de las funciones inherentes a los mismos. Cabe observar en este orden de ideas que la disposición contenida en este ordinal 3º al excluir el "cargo" y no "el funcionario" conjuga a la perfección con la que contempla el artículo 51 del mismo texto y que coloca en situación de "permiso especial" al funcionario de carrera que ejerza un cargo de libre nombramiento y remoción.

El origen de la norma y la salvaguarda del derecho a la carrera del funcionario explican sobradamente que en la "remoción" del funcionario de carrera que desempeña un cargo de los incluidos en el Decreto 211, se observen cuidadosa y precisamente los requisitos y formalidades que a tales efectos ha previsto el ordenamiento vigente, el primero de todos, desde luego, que aquella sea decidida, por las serias implicaciones que tiene, por la *autoridad que en nuestro sistema tiene la facultad de nombrar*".

2. Clases de Funcionarios

A. Funcionarios por contrato

CPCA

11-8-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Funcionario o empleado público es toda persona que ejerce funciones públicas en una entidad pública; independientemente

del procedimiento contractual que haya sido utilizado para ingresar a la función pública.

Los respectivos argumentos de las partes deben estar precedidos de una consideración previa y es la determinación de una condición esencial para su admisibilidad como lo es la de si la situación jurídica planteada está o no regulada por la Ley de Carrera Administrativa y, en consecuencia, sometida o no al régimen contencioso-administrativo establecido por la misma, ya que el origen de la relación que vincula al actor con la administración se encuentra en el texto de un contrato suscrito entre ellos. En ciertos casos la presencia de un contrato no impide el sometimiento a la Ley, debiendo tomarse en cuenta para tales fines la naturaleza de la tarea que el contratado realiza. Es un índice favorable al sometimiento a la normativa legal el hecho de que las tareas en cuestión estén englobadas en un cargo nominado de los que han sido enunciados y descritos en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos. Otra circunstancia es la duración y control de la jornada de Trabajo, ya que su regulación por los horarios aplicables a los funcionarios sometidos al régimen estatutario constituye un elemento favorable a la calificación. Por otra parte es circunstancia significativa que el Tribunal valora al efecto, la continuidad de la relación, la cual, de mantenerse y subseguirse durante varios períodos presupuestarios crean una efectiva vinculación del contratado con la Administración. Es también de importancia la posición que el cargo posee en la estructura administrativa, en forma tal que si el mismo implica la titularidad de un órgano, se le considera en sentido positivo a la existencia de un vínculo de los de empleo público.

Sobre esta materia, el Tribunal *a quo* —siguiendo su jurisprudencia reiterada, que esta alzada ha acogido y confirmado— se pronunció, en el caso de autos, de la siguiente manera:

“La Ley de Carrera Administrativa ha obviado el establecimiento de diversas hipótesis de innumerables problemas prácticos, unido a ello la circunstancia de que antes de su vigencia no existía en nuestra legislación un criterio uniforme acerca de lo que debía entenderse por funcionario público”.

“Alguna parte de la doctrina sostiene que tal cualidad la ostenta únicamente quien ingresa a la administración mediante nombramiento; no siéndolo quienes prestan servicio en virtud de otros sistemas, y este criterio ha definido el comportamiento de algunos organismos públicos”.

“Sin embargo, funcionario o empleado público es toda persona que ejerce funciones públicas en una entidad pública, esta doctrina fundada en evidentes razonamientos lógicos ha sido acogida por el Tribunal. De modo que para obtener tal cualidad es indiferente el procedimiento utilizado para ingresar a la función pública: nombramiento, la elección, el contrato”.

“El derecho positivo lo que establece son diferentes regímenes jurídicos aplicables a los funcionarios públicos. De esta manera existirá una categoría sometida a un régimen, otra o otros y así sucesivamente. De allí que son igualmente funcionarios públicos los que ejercen funciones administrativas, como los que tienen a su cargo funciones legislativas o judiciales, los agentes políticos como los que no lo son, los funcionarios de carrera y los que ejercen funciones de carácter transitorio o accidental, los que actúan mediante retribución o los que prestan servicios “ad honorem”.

“Tratándose de las funciones cuya situación se ve regulada por la Ley de Carrera Administrativa, en la práctica lo que podría plantearse es una inobservancia de la Ley, con la negativa a priori, pues no puede privar de una determinada cualidad del funcionario público, si esta depende del nombramiento, sobre todo cuando la omisión de otorgarlo corresponde a la Administración”.

“Por consiguiente, el análisis que se plantea al Tribunal es determinar la naturaleza del contrato que regía la relación entre la demandante y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y si en virtud de la misma puede determinarse si la recurrente era o no funcionario público sujeto a la Ley de Carrera Administrativa: El Tribunal ha determinado en sucesivas oportunidades que el elemento contractual opera sólo como una excepción dentro de la Administración Pública Nacional, por cuanto el régimen general es el estatutario previsto en la Ley. Sin embargo, la necesidad de prestación de determinados servicios implica que deban celebrarse contratos entre el Prestatario y la Administración, en cuyo caso el primero no queda investido del carácter de funcionario sujeto a los postulados y normativa de la Ley de Carrera Administrativa, pues es una relación que se ve gobernada por el derecho privado. Ocurre también que aún después de la promulgación y plena vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, algunos organismos incurrir en la falta de celebrar contratos con determinadas personas, cuando por la forma de prestación de servicio, característica de la función, derecho, prerrogativas y deberes, nacidos de esa vinculación, ha debido regirse la situación administrativa por los postulados de la Ley de Carrera Administrativa y ello por cuanto, dicha Ley tiene por finalidad evitar el agravio al derecho fundamental protegido que se debe a tales funcionarios, la estabilidad, cuando los sujetos debían prestar sus servicios de acuerdo con las condiciones que la misma prescribe”.

Sobre el asunto planteado en el caso de autos esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la primera instancia de que “Es así como el ejercicio de un cargo, que por estar sujeto o por deber estarlo al régimen de clasificación de la Ley, respecto al cual se exijan ciertos requisitos de educación, experiencia, habilidad, destrezas, así como el cumplimiento de deberes, relativos al horario, a la función misma, hacen invariablemente derivar, para el que lo ejerce, los derechos previamente determinados y entre los que figuran justamente la estabilidad. Por ello en cada caso se hace preciso determinar las condiciones que se derivan de la relación, para permitir al juez deslindar si ésta es propiamente contractual o por el contrario, es estatutaria. Al efecto, se hace el análisis por contrato, el cargo de Oficinista III, a tiempo completo y con el mismo horario que rige para el organismo. Dicho cargo, está dentro del régimen de clasificación de la Ley, contenido en el Manual de Especificaciones de clases, como un cargo de Carrera, señalado con el Código N° 22213. Es decir, su ejercicio está sujeto a las normas de la Ley de la materia y valen para ello todas las consideraciones anteriores. El Tribunal estima que el organismo ha debido integrar el cargo y la persona que lo ejerce a dichas normas. Por el contrario, con el contrato que ha suscrito con el recurrente ha modificado todos los postulados de la Ley, en cuanto a derechos, deberes y prerrogativas del funcionario para ejercer un cargo de esta naturaleza”.

B. *Funcionarios de carrera*

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

El cargo de “Jefe de Procesamiento de Datos II” es un cargo de carrera.

Examen de la cuestión de fondo. Debe partir el análisis de la cuestión —de acuerdo con la sentencia citada— considerando como de carrera el cargo en cuestión —Jefe de Procesamiento de Datos II— desempeñado por el demandante en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, y del cual fuera removido “. . . .de

conformidad con lo establecido en el artículo 4º ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con lo dispuesto por el Artículo Único, Letra A del Decreto Nº 211 de fecha 02-07-74. . .” Así, se repite, parte en su análisis esta Corte de la premisa de considerar como de carrera dicho cargo, y ello por cuanto *no está incluido expresamente en el artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa ni en el Decreto Nº 211.*

Como segundo paso del examen entra a revisar esta Corte si quien alega que el cargo está excluido de la carrera —en este caso la representación judicial de la República— comprueba procesalmente la procedencia de la excepción. En el expediente sólo aparece el alegato de que por tratarse el cargo de Jefe de Procesamiento Electrónico de Datos II —incluido en el Manual Descriptivo de Cargos— “...del más alto Cargo dentro de su especialidad...” termina presentando “...las características típicas de la labor desempeñada por un funcionario “de Alto Nivel o de Confianza (sic)...” (folio 20). Alegato que se repite en esta segunda instancia, tal como arriba fue transcrito. Sin embargo, tal alegato no encuentra su correlativa obligación procesal de probar tal aseveración de que es de alto nivel, de acuerdo al Decreto Nº 211, letra A, como expresa el acto de retiro, o de “Alto Nivel o de confianza” como confusamente alega la representación judicial de la República, pues ambos conceptos no son idénticos y compatibles, no probando la Administración en modo alguno, dentro de este proceso, que el cargo de, Jefe de Procesamiento de Datos II, esté excluido de la carrera administrativa, y así se declara.

CPCA**22-10-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

La provisión de los concursos para el ingreso a un cargo de carrera corresponde a la Administración por lo que su omisión no es una causa imputable en perjuicio del funcionario que no haya ingresado por dicho régimen del concurso, el cual debe gozar de las mismas prerrogativas que son inherentes a los funcionarios de carrera sin perjuicio de las modalidades establecidas en la Ley de Carrera Administrativa.

Y además, en cuanto al alegato de que la querellante no es funcionaria de carrera, por no haber ingresado por el régimen de concurso, señala esta Corte, que la provisión de los concursos corresponde a la Administración, por lo que tal omisión no constituye causa imputable en perjuicio del funcionario, a quién debe presumirse idóneo para el cargo designado y por ende debe gozar de las mismas prerrogativas que son inherentes a los funcionarios de carrera, sin perjuicio de las modalidades establecidas en la Ley de Carrera Administrativa como, entre otras, la realización de los exámenes que la Administración debe promover para la debida calificación de su personal, y por cuanto la querellante se encuentra en la situación antes señalada se impone rechazar la pretensión de la sustituta del Procurador de que no es funcionaria de carrera por no haber ingresado por concurso y así se declara.

CPCA**28-10-80**

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de “Jefe de Sub-Región Cojedes” con sede en San Carlos, del Ministerio de Agricultura y Cría es un cargo

de carrera por no estar incluido expresamente en el Art. 4º de la Ley de Carrera Administrativa ni en el Decreto 211.

Examen de la cuestión de fondo. Debe partir el análisis de la cuestión —de acuerdo con la sentencia citada— considerando como de carrera el cargo en cuestión —Jefe de Sub-Región Cojedes con sede en San Carlos— desempeñado por el demandante en el Ministerio de Agricultura y Cría, y del cual fuera removido “. . . por cuanto dicho cargo es considerado de Libre Nombramiento y Remoción, según el Artículo 4º, Ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el Decreto 211 de fecha 02-07-74”. Así, se repite, parte en su análisis esta Corte de la premisa de considerar como de carrera dicho cargo, y ello por cuanto *no está incluido expresamente en el artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa ni en el Decreto Nº 211.*

Como segundo paso del examen entra a revisar esta Corte si quien alega que el cargo está excluido de la carrera —en este caso la representación judicial de la República— comprueba procesalmente la procedencia de la excepción. En el expediente sólo aparece el alegato de que “se podrá apreciar del expediente administrativo que para la designación del querellante para este cargo superior, se cumplieron todos los requisitos legales, por cuanto previamente dicho ascenso fue aprobado en cuenta por el ciudadano Ministro, en fecha 20 de octubre de 1975, y posteriormente con fecha 1 de diciembre de 1975, se produce el respectivo movimiento de personal el cual esta signado con el Nº 2607”. (folio 34); alegato que se esgrime en esta segunda instancia, sin embargo, ello no encuentra su correlativa obligación procesal de probar tal aseveración de que es de alto nivel, de acuerdo al Decreto Nº 211, letra A, como expresa el acto de retiro ni ello se evidencia del expediente administrativo, no probando pues la Administración en modo alguno, dentro de este proceso, que el cargo de “Jefe de SubRegión” que desempeñaba el recurrente esté excluido de la carrera administrativa, y así se declara.

CPCA

4-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de “Abogado III” en la Superintendencia de Protección al Consumidor, cuyas funciones son realizadas bajo Dirección General, es un cargo de carrera.

En el caso de autos la Administración se limitó a explicar en el proceso los motivos por los cuales aplicó teóricamente al recurrente el Decreto Nº 211, considerando al cargo “Abogado III” como de confianza, resulta forzoso concluir en que no comprobó a plenitud cuáles eran esas funciones de confianza atribuidas al funcionario dentro del organismo para que se le aplicara el Decreto 211 fundado en el numeral 2 de la letra B de su Artículo Único a que hace mención el Oficio Nº 417 del 20-4-79 (folio 8); por consiguiente, el acto administrativo de remoción y retiro del recurrente carece de motivación, ya que no han podido justificarse los supuestos de hecho en los cuales se basó la autoridad administrativa para aplicar la norma; en consecuencia, al no haber existido un análisis de los hechos de cuya consideración debe partirse para incluirlos en el supuesto previsto por el dispositivo legal, resultó imposible llegar a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto y de allí que el acto de remoción y posterior retiro del reclamante sea posible de anulación por este órgano jurisdiccional y así se declara.

A mayor abundamiento, esta Corte observa que, por lo demás, de autos se evidencia que el cargo ejercido por el recurrente es el de "Abogado III" en la Superintendencia de Protección al Consumidor, el cual de acuerdo con las especificaciones contenidas en el "Manual Descriptivo de Clases de Cargos" tiene como características del trabajo las siguientes: "Bajo dirección general, realiza trabajos legales profesionales especializados de dificultad considerable; y/o es responsable por dirigir, coordinar y supervisar una unidad mediana especializada en una rama del Derecho; puede asistir a un Abogado de mayor nivel; y realiza tareas afines según sea necesario".

De los oficios de remoción (folios 8) y del de retiro (folio 9) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de "Abogado III", que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto 211, deducción a la cual se llega después de revisar los caracteres y las "tareas típicas" que atribuye a ese cargo el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, resultando además evidente, que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, por lo cual es necesario concluir en contra de lo alegado por la representación de la República que el cargo de "Abogado III" no es de aquéllos cuyas características, descritas en dicho Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto 211 y por ende de libre nombramiento y remoción.

En el caso de autos pues no se evidencia cuales eran las funciones que ejercía el recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular, "Abogado III", de acuerdo a la descripción contenida en el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

C. Funcionarios de libre nombramiento y remoción

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La clasificación de los cargos existentes como de libre nombramiento y remoción en las Notarías Públicas se basa en la clasificación expresamente señalada en el Reglamento de Notarías que rige la materia.

El Tribunal de la Carrera Administrativa en su sentencia señaló al respecto: "La querellante ocupaba el cargo de Jefe de Servicio Revisor en la Notaría Pública 4ta. de Caracas, cargo éste que es calificado en el acta administrativa como de libre nombramiento y remoción, por considerarse como "jefe de división o unidad administrativa de similar o superior jerarquía", como lo establece el artículo único Letra "A", numeral 8 del Decreto Presidencial 211. Al respecto se observa que, en lo que toca a la calificación de los cargos existentes en las notarías públicas como de libre nombramiento y remoción, hay que atenerse a lo dispuesto en el vigente reglamento que rige la materia, esto es al Reglamento de Notarías Públicas, dictado por Decreto número 1393, del 6 de enero de 1976, por cuanto el mismo constituye una disposición especial en lo que toca a la relación de empleo público de los funcionarios adscritos a dichos organismos con la administración. El antes citado reglamento hace en forma expresa el señalamiento de los cargos a los cuales califica como de libre nombramiento y remoción (el cargo de Notario, artículo 1º

y el de Oficial-Tesorero, artículo 30), en razón de lo cual, siendo tal calificativo como restrictivo de los derechos del funcionario, por cuanto afecta su estabilidad, es menester considerar que no puede extenderse dicho calificativo a las categorías no expresamente mencionadas. Ahora bien, si pasando por encima de la especialidad de la norma antes citada, se considerara procedente la aplicación del Decreto 211 a la situación de los funcionarios de las notarías, es preciso establecer si el cargo ocupado por la querellante se encontraba dentro de los supuestos de la disposición aplicada. Al efecto se observa que, no ha sido aportado a los autos por la administración querellada la estructura de la organización administrativa en la cual el cargo se encontraba a fin de demostrar la jerarquía o posición directiva ocupada por la querellante, a falta de lo cual y, tomando en cuenta la circunstancia antes anotada de que el reglamento especial que rige la materia no contempla el cargo de la querellante como de libre nombramiento y remoción, este Tribunal considera que la imputación formulada contra el acto está ajustada a derecho, por cuanto el mismo es ilegal al fundarse en una norma que no le era aplicable al supuesto de hecho específico, por lo cual el acto es nulo y, así se declara”.

La Corte comparte en este caso los criterios del *a quo*. En efecto, es un deber procesal de la Administración comprobar la procedencia de la exclusión de la carrera de un cargo determinado cuando no ha sido calificado expresamente como de libre nombramiento y remoción en el Decreto 211, o en otro decreto, presumiéndose en principio que tal cargo es de carrera, salvo que la Administración probase lo contrario, todo ello de acuerdo a lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Política Administrativa, en decisión de fecha 11 de diciembre de 1979.

CPCA

22-10-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cargo de “Secretario Administrativo V” por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo, es de carrera y no es de los de confianza.

Por lo demás, de acuerdo con las especificaciones contenidas en el “Manual Descriptivo de Clases de Cargos” el cargo ejercido por la recurrente —“Secretario Administrativo V”— tiene como características del trabajo las siguientes: “Bajo dirección realiza trabajos de dificultad considerable como secretario o asistente administrativo de un ejecutivo de muy alto nivel o dirige las actividades de una unidad muy grande en la cual se realizan trabajos de secretaría y oficina; y realiza tareas afines según sea necesario”; y como tareas típicas (solamente de tipo ilustrativo) tiene las siguientes: “Distribuye, coordina y supervisa el trabajo de los empleados a su cargo; coordina todo lo relativo a las audiencias de su supervisor; atiende al público que acude a la unidad en solicitud de información; redacta la correspondencia, circulares, informes y documentos diversos; revisa y conforma comprobantes y relaciones de egresos, de fondos de operación, de gastos de viajes y solicitud de material de oficina para la unidad; lleva control de la correspondencia recibida en la unidad; implanta nuevos procedimientos de trabajo; presenta informes sobre la labor realizada por la unidad”. Y, como de los oficios de remoción (folios 7 y 8) y del de retiro (folio 9) no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a funciones atribuidas al cargo de “Secretario Administrativo V”, que lo conviertan en un cargo de alto nivel o de confianza, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carrera Administrativa y el Decreto N° 211, resulta evidente, que las funciones relativas a tal cargo se realizan bajo dirección general, deducción a

la cual se llega después de revisar las "características" y las "tareas típicas" que atribuye a ese cargo el referido Manual Descriptivo de Clases de Cargos, por lo cual es necesario concluir en contra de lo alegado por la representación de la República que el cargo de "Secretario Administrativo V" no es de aquéllos cuyas características, descritas en dicho Manual, lo puedan conformar como de confianza de acuerdo al citado Decreto 211 y por ende de libre nombramiento y remoción.

En el caso de autos no se evidencia pues cuáles eran las funciones que ejercía la recurrente en el cargo para que pueda ser excluido de la carrera sino que por el contrario está probado que el cargo del cual era titular, "Secretario Administrativo V", de acuerdo a la descripción contenida en el susomenteado Manual Descriptivo de Clases de Cargos y por la naturaleza de las funciones inherentes al mismo es de carrera en virtud de lo cual el Decreto 211 no es aplicable al presente caso y así se declara.

3. Retiro

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Para la procedencia y validez del retiro de un funcionario público por "reducción de personal" han de cumplirse por parte de la Administración una serie de formalidades que detalla la sentencia.

Siguiendo la doctrina sustentada constantemente por la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que, como lo asienta la sentencia apelada, la eliminación del cargo por parte de la Administración está comprendida dentro de los supuestos del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa que hacen procedente el retiro de un funcionario a su servicio y que, en el caso de autos, correspondería al previsto en el ordinal 2º de dicha norma que en forma expresa estatuye: "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"; pero la procedencia de este caso se encuentra sometida al cumplimiento de una serie de formalidades que garantizan la estabilidad del funcionario. Ellas son: la establecida en el Parágrafo segundo del mismo artículo que dice: "Los cargos que quedaren vacantes conforme al ordinal 2º de este artículo no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal. Las vacantes producidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso Nacional por el Contralor General de la República". La del artículo 54 *ejusdem* cuyo texto expresa: "La reducción de personal prevista en el ordinal 2º del artículo anterior dará lugar a la disponibilidad hasta por el término de un mes, durante el cual el funcionario tendrá derecho a percibir su sueldo personal y los complementos que le correspondan. Mientras dure la situación de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo respectivo o la Oficina Central de Personal tomará las medidas tendientes a la reubicación del funcionario en un cargo de carrera para el cual reúna los requisitos previstos en esta Ley y sus Reglamentos". Y la señalada en el Parágrafo primero de este último artículo, también examinada por la sentencia apelada que establece lo siguiente: "Si vencida la disponibilidad a que se refiere este artículo no hubiese sido posible reubicar al funcionario éste será retirado del servicio con el pago de las prestaciones sociales contempladas en el artículo 26 de esta Ley e incorporado al registro de elegibles para cargos cuyos requisitos reúna".

En el caso de autos no ha probado la Administración el cumplimiento de los requisitos formales que hacen procedente y válida la causa del retiro del funcionario público por lo que se concluye que el retiro que afecta al querellante se ha producido con violación de las normas que amparan sus derechos en el caso de autos.

CSJ - SPA (196)

2-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño Detemeltas

Para la validez del acto de remoción basado en el Decreto 211, es necesario que el cargo desempeñado por el funcionario sea de alto nivel o confianza y que el mismo ejerza las funciones correspondientes a dicho cargo.

Procedencia de la aplicación del Decreto 211

De acuerdo con los criterios básicos de interpretación y aplicación del Decreto 211, ampliamente desarrollados por este Supremo Tribunal en anteriores fallos, dos son las condiciones esenciales de validez de un acto administrativo de remoción basado en el mencionado texto reglamentario, a saber: que el cargo desempeñado por el funcionario esté calificado en el 211 como de alto nivel o de confianza y se lo identifique como tal en el acto de remoción; y que real y efectivamente el funcionario removido ejerza las funciones correspondientes al cargo de alto nivel o de confianza.

A. *Necesidad de que el cargo específico esté incluido expresamente en el Decreto 211 y se identifique en el acto de remoción.*

Tal y como ha expuesto esta Sala con antelación, el Decreto 211 declara de libre nombramiento y remoción ciertas clases de cargos basándose en dos conceptos principales, el "alto nivel" y la "confianza". El "alto nivel" relacionado con el grado jerárquico, que si bien es inferior al que ostentan los cargos que enumeran los ordinales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa, es lo suficientemente elevado para implicar un mayor grado de compromiso, responsabilidad y solidaridad con el organismo administrativo al cual se sirve y que opera como factor suficiente para excluir el cargo de la carrera.

Por otra parte, el concepto de "confianza" que desenvuelven los literales B) y C) del Decreto 211, debe buscarse a través del examen de las funciones inherentes a los cargos a que el primero de estos ordinales se refiere, y en la ubicación de otros de ellos dentro de los Despachos de las autoridades de la Administración Pública Nacional que, por la misma circunstancia, envuelven para sus titulares, una alta responsabilidad y una máxima confidencialidad.

Como se observa, razones diferentes dieron lugar a la calificación de los cargos que enumera el 211 en sus tres ordinales. De allí que, para su aplicación, sea necesario analizar concienzudamente si el cargo específico puede excluirse de la carrera por ser de "alto nivel" o si, por el contrario, lo es por ser "de confianza".

Si ambos conceptos fueran idénticos y compatibles, no hubiera existido en la Ley la referencia a las dos categorías de cargos, ni el Decreto 211 hubiera tenido necesidad de enumerarlos distinguiéndolos.

De allí que la Sala haya considerado indispensable establecer como principio en fallos anteriores que para la aplicación del Decreto 211, dadas las series implicaciones que representa y el efecto negativo que acarrea en el derecho a la estabilidad del funcionario público, la autoridad administrativa debe definir con exactitud cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamentan su decisión, señalándola expresamente. De lo contrario, forzoso es presumir que existe

para la Administración una indefinición de funciones o un obstáculo para hacerlo, que la imposibilita para enmarcar el caso particular en uno o más de los supuestos que cada literal establece, a la par que resultaría difícil para el funcionario conocer, sin entrar a adivinar, cuál de dichas causales está basando la exclusión del cargo que ejerce de la carrera administrativa, con las secuelas que esta carencia de fundamentos representa en el campo jurídico-administrativo.

4. *Derechos*

A. *Prestaciones Sociales*

CSJ - SPA (148)

17-7-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El derecho a las prestaciones sociales surge en el momento en que se produce la ruptura de la relación de servicio (empleo) que existía entre el funcionario y la Administración.

Por último, el representante de la República alude también a la inexistencia de las prestaciones sociales para la época en que se produjo la separación de la Administración Pública de la demandante (CORDIPLAN 31-05-1963), planteando de este modo el viejo problema de la vigencia temporal de la Ley, a cuyo efecto, la Sala observa: a) que el pago de las prestaciones sociales es un derecho que en nuestro sistema está reconocido por disposición legal expresa; b) que el cómputo de los años de servicio prestados por el empleado es solamente una *medida* de lo que le corresponderá por concepto de indemnización por retiro; c) que el *derecho a estas prestaciones no va naciendo durante los años de servicio cumplidos por el funcionario, sino que surge, precisamente, en el momento en que se produce la ruptura de la relación de empleo*. En efecto, la Sala quiere destacar con fundamento en la decisión varias veces citada del 24 de abril de 1980 y de conformidad con el principio según el cual los actos y relaciones de la vida real se regulan por la ley vigente en el momento en que se realizan, habida cuenta de que la ruptura de la relación de servicio que existía entre la demandante y el Congreso se produce el 31 de diciembre de 1977, que es en esta ocasión cuando surge para aquélla el derecho a la indemnización por cuasa de retiro, a cuyos efectos y en aplicación de las disposiciones que rigen la materia (Ley de Carrera Administrativa) debieron computársele los lapsos servidos en cargos anteriores, con interrupción o sin ella, en los organismos de la Administración Pública Nacional, pues a pesar de que el supuesto de hecho tiene una aparente prolongación en el tiempo, sólo se concretó en el instante preciso en que se cumplió su último elemento constitutivo que, repetimos, en el caso del derecho al pago de las prestaciones sociales, es la ruptura definitiva del vínculo (relación de servicio) que enlaza al funcionario con el organismo al cual sirve. Así se declara.

CSJ - SPA (148)

17-7-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para el cálculo de las prestaciones sociales, la antigüedad de los funcionarios del Congreso Nacional es definida mediante la aplicación del Art. 51 de la Ley de Carrera Administrativa.

Por consiguiente, debe concluirse y así lo hace esta Sala, que, para interpretar o esclarecer la situación de los funcionarios administrativos al servicio del Poder Legislativo Nacional, cuyo estatuto ha sido establecido a través de normas reglamentarias de carácter interno (organizativo), debe atenderse al sentido ínsito en las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa de setiembre de 1970, en cuya virtud, la antigüedad de los funcionarios del Congreso Nacional debe ser definida mediante la aplicación de la norma contenida en el artículo 51 de dicha Ley, según la cual "...cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio", es decir, como lo ha dejado sentado este Supremo Tribunal, que la antigüedad aparece configurada por el "cómputo del tiempo de servicio prestado por el funcionario en cargos anteriores, continua o interrumpidamente, a organismos públicos nacionales, estatales o municipales, en cualesquiera de las ramas ejecutivas, legislativa o judicial", y no a partir del "nombramiento" en el Congreso como pudiera desprenderse de su texto reglamentario interno (Art. 34, Par. Único), ya que ello implicaría desconocimiento, por un reglamento interno, de previsión contenida en ley formal anterior dictada por el propio Congreso sobre la misma materia. Así se declara.

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Un funcionario sometido a las normas de protección de una Ley Especial, que no contemple alguna de las normas establecidas en el Art. 26 de la Ley de Carrera Administrativa, tendrá derecho a percibir como indemnización al renunciar o ser retirado de su cargo, las prestaciones sociales de Antigüedad y Cesantía que contempla la Ley del Trabajo.

En tal sentido esta Corte ha expresado en la citada sentencia de fecha 14 de diciembre de 1977, ratificada en sentencias posteriores y ratificada de nuevo ahora que "en el caso de un funcionario que está sometido a las normas de protección de una Ley Especial, si ésta no trae alguna de las contempladas en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, ese funcionario tendrá derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirado de su cargo, las prestaciones sociales de antigüedad y cesantía que contempla la Ley del Trabajo, es más, si la protección que trae la Ley especial le es menos favorable a la indicada en el citado 26 de la Ley de Carrera Administrativa se le aplicará ésta".

B. Jubilación

CPCA

11-8-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La Ley de Carrera Administrativa no contempla el otorgamiento del beneficio de jubilación del de cujus como pensión de sobrevivientes.

Por su parte la demandante contradice la sentencia del Tribunal *a quo*, con las siguientes consideraciones:

"PRIMERO: en su folio número seis (6) dice la sentencia que la Ley de Carrera Administrativa no contempla el beneficio de pensión por mi pedido en el libelo de querrela y que, además, hay documento en el expediente (diz que al folio 30) en el cual consta que se me acordó una pensión de jubilación. Ambas cosas no son ciertas, pues la citada Ley sí contempla el beneficio de jubilación, en su artículo 22 y tampoco el documento que dice la sentencia corre al folio 30 del expediente no afirma que se me haya acordado pensión alguna a mí y tal pensión nunca se ha hecho efectiva y, en consecuencia, el Ministerio de Hacienda a mí, en mi carácter de autos, nunca me ha concedido tal beneficio. Así las cosas ratifico este pedimento en esta formalización y pido a esta honorable alzada pronunciamiento expreso en tal sentido".

"SEGUNDO: La sentencia apelada dice en su folio sexto, párrafo tercero que no tiene asidero mi pedimento de bonos vacacionales, pedimento formulado por mí en el libelo de querrela y yo, en esta alzada, ratifico el mismo con asidero a derecho y especialmente conforme al Reglamento de Vacaciones".

La Corte observa:

Corre al folio treinta y siete (37) de los autos, como parte del expediente administrativo y certificado por el Director de Personal del Ministerio de Hacienda, copia de un documento en el cual se indica que a la demandante le fue acordada con vigencia a partir del 01-08-78 una "Pensión de sobrevivientes", de Novecientos ochenta y un bolívares con veinte céntimos (Bs. 981,20), motivada como "Pensión que le otorga el Despacho de acuerdo a lo estipulado en el artículo 12º del Reglamento de Jubilaciones y Pensiones Vigentes" (*sic*). Tal es lo que expresa la sentencia del *a quo* y tal es lo que señala el documento que reposa en autos, y que cita la sentencia recurrida (folio 37 del expediente procesal), estando ajustada así la sentencia a lo contenido en el expediente administrativo correspondiente, y no desvirtuado por prueba alguna, y así se declara.

De igual forma ratifica esta Corte el señalamiento del Tribunal de la Carrera Administrativa en relación a la solicitud de la actora de "...la Pensión de Sobreviviente que hubiera sido la jubilación de mi esposo...". En efecto como lo señala la sentencia recurrida la Ley de Carrera Administrativa no contempla tal beneficio, debiendo desechar la Corte tal solicitud de la actora, y así se declara.

5. *El Contencioso de la Carrera Administrativa*

A. *Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa*

CPCA

23-7-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El tribunal de la Carrera Administrativa es competente para conocer de las querellas intentadas por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentren en la categoría de personas en comisión, técnico y auxiliar del Servicio Exterior.

A partir del fallo de fecha 14 de diciembre de 1977, esta Corte ha resuelto en forma positiva la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las querellas intentadas por los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encuentran en las categorías de personal en comisión, técnico y auxiliar del Servicio Exterior. En efecto, el régimen de protección previsto en la Ley de Personal del Servicio Exterior y la Ley Orgánica del Servicio Consular

sólo existe respecto al personal de carrera y no están cubiertos o amparados por las citadas leyes el personal auxiliar, en comisión y técnico del Servicio Exterior y por tanto, están sometidos y por ende amparados por la Ley de Carrera Administrativa.

CPCA

2-10-80

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

El Tribunal de Carrera Administrativa no tiene competencia para declarar la inadmisibilidad de recursos; debe admitirlas, y si juzga que no tiene competencia debe seguir el procedimiento del Código de Procedimiento Civil para admitir los conflictos de competencia.

El Tribunal de la Carrera Administrativa se fundamenta para negar la admisión de la querrela, en que carece de competencia para conocer de los actos emanados de las autoridades Estadales o Municipales, se trata pues, de cuestión de falta de competencia.

Ahora bien, por cuanto la materia en referencia no está específicamente regulada por la Ley de Carrera Administrativa, deben aplicarse las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Civil para dirimir la competencia entre los Jueces, como así lo ha dejado resuelto esta Corte en situaciones similares, la más reciente con motivo de demanda propuesta ante el Tribunal Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo en fecha 19 de Junio de 1980.

Y por cuanto en el presente caso no se ha seguido la citada tramitación prevista en el Código de Procedimiento Civil para resolver los conflictos de competencia, se impone revocar el auto que negó la admisión de la querrela y en su defecto se dé por admitida la misma, procediendo el Tribunal *a quo* a seguir el procedimiento mencionado para dirimir la competencia entre los Jueces, acorde con lo alegado por el actor.

Es de señalar que del texto de los artículos 64 y 73 que se mencionan en el auto objeto de esta apelación, no aparece facultad alguna que permita a los jueces declarar *inlimine litis* inadmisibile la querrela en referencia.

El 64 establece que "...Todos los actos administrativos dictados en ejecución de la presente Ley son recurribles por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Nacional".

Y el artículo 73 dice "...Son atribuciones y deberes del Tribunal:

- 1º—Conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley;
- 2º—Ejecutar sus propias sentencias;
- 3º—Presentar al Consejo de la Judicatura un informe anual, contentivo de una exposición detallada de las actividades del Tribunal;
- 4º—Los demás que le señale la Ley".

En otras palabras, los textos legales transcritos en modo alguno excluyen la tramitación prevista en el Código de Procedimiento Civil para las cuestiones de falta de competencia, aunque bien podrían servir de fundamento para el planteamiento respectivo de no conocer.

B. *Junta de Avenimiento*

CSJ - SPA (196)

2-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Si la Junta de Avenimiento no ha sido instalada o no desempeña sus funciones en el momento en que el funcionario formule sus reclamaciones, éste podrá intentar el recurso ante el Tribunal competente.

En tal virtud y de conformidad con la reiterada jurisprudencia sustentada por este Supremo Tribunal y los otros órganos jurisdiccionales que actúan en el campo del contencioso-administrativo de la función pública, el hecho de que la Junta de Avenimiento no haya sido instalada o no desempeñaba sus atribuciones, es una causa que no puede ser imputable al funcionario, ni de aquéllas que él con su sola voluntad pudiera subsanar, de modo que en tal supuesto el interesado podía válidamente interponer su querrela ante el Tribunal competente y éste darle curso. Por lo expuesto, la Sala comparte el criterio de la primera instancia en relación al cumplimiento por el recurrente del requisito previsto en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa y rechaza, en consecuencia, las argumentaciones del representante de la querrelada en sentido contrario.

CSJ - SPA (196)

2-10-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La reclamación del Funcionario Público por ante la Junta de Avenimiento debe contener todas y cada una de las razones y fundamentos que basan los derechos, intereses y situaciones jurídicas subjetivas que el reclamante considere lesionados por la Actividad Administrativa.

Debe precisarse sin embargo, que el "agotamiento de la instancia conciliatoria" supone para el funcionario recurrente que su reclamación ante la Junta de Avenimiento contenga todas y cada una de las razones y fundamentos que basan los derechos, intereses y situaciones jurídicas subjetivas que el reclamante considera lesionados por la actividad administrativa, es decir, que en esta instancia es necesario poner en claro y delimitar con caracteres precisos tanto los derechos e intereses afectados, como los actos, hechos u omisiones, sus causas y consecuencias, que produjeron a juicio del funcionario la lesión cuyo resarcimiento exige...

La anotada circunstancia, es decir, la falta de precisión ante la instancia administrativa conciliatoria de los elementos que el funcionario consideraba hacían inaplicable en su caso el Decreto 211 del 2 de julio de 1974, debería bastar, de ordinario, para que el órgano jurisdiccional declarara inadmisibile la querrela por incumplimiento, en este aspecto, del agotamiento de la vía conciliatoria previa, y centrara su examen únicamente en lo referente al pago de las prestaciones sociales y otros conceptos reclamados por el funcionario, ya que era sobre este aspecto concreto que podía haber existido pronunciamiento conciliatorio de la respectiva Junta, tendiente a evitar, según la intención legislativa, una futura reclamación judicial. Sin embargo, la inadecuada redacción de los correspondientes escritos ante las Juntas de Avenimiento, así como el deficiente funcionamiento de éstas, constituyen una anomalía tan generalizada en la materia, atribuible a la falta de conocimiento

apropiado de esta figura legal, su alcance y fines, tanto por parte de los funcionarios públicos como de los propios integrantes de las respectivas Juntas, que ha provocado la abstención de los órganos jurisdiccionales, particularmente en las controversias surgidas en los primeros años de vigencia de la Ley, de rechazar las querellas que adolecían del señalado vicio.

C. Contestación

CSJ - SPA (202)

28-10-80

Magistrado Ponente: Julio Rodríguez Borges

Aun cuando existan defectos en el poder del sustituto del Procurador General de la República, que provoquen la nulidad de la contestación de la demanda, no significa ello que exista confesión ficta, sino que se entiende como contradicha la demanda, por la prerrogativa que tiene legalmente la República.

Ahora bien, cuando se trata como en el caso actual, de una querella incoada ante un tribunal de la Carrera Administrativa, la ley especial establece —artículo 76— que si al vencimiento del tiempo útil el Procurador General de la República no hubiere dado contestación a la demanda, se entenderá contradicha. Por lo expuesto, y como consecuencia de las anteriores consideraciones, la invalidez de la pretendida representación del Procurador por carecer de la necesaria autenticidad el instrumento producido como prueba del mandato por quien compareció como su representante, aunque hace nula la actuación cumplida por éste y consiguientemente el auto que la consideró válida, no impide que por necesario acatamiento al procedimiento especial señalado en la ley predominante en este caso, deba tenerse por contradicha la demanda y continuarse el procedimiento señalado en el artículo 77 y siguientes de la citada Ley.

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS EN TORNO A LA SUSPENSION DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL CARACTER DE LA DECISION JUDICIAL
- II. EL FUNDAMENTO DE LA DECISION JUDICIAL
- III. LOS INTERESES LESIONADOS CON LA DECISION JUDICIAL
- IV. LA DIFICULTAD DE REPARACION DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS

I. El carácter de la decisión judicial

La suspensión de efectos de los actos administrativos que pueden pronunciar los tribunales de lo contencioso-administrativo conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es una decisión de carácter provisional y temporal y no es definitiva. Por ello, la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía jurisdiccional, en principio, *no prejuzga nunca sobre la definitiva*. Tal como lo señala Cirilo Martín-Retortillo González: “Suspender, según una de las acepciones del Diccionario de la Lengua, consiste en ‘detener o diferir por algún tiempo una acción u otra’; éste es su significado en el terreno procesal, con relación a la actividad de la Administración Pública sometida a revisión jurisdiccional. *Bien entendido que la suspensión no prejuzga para nada la resolución definitiva que el Tribunal haya de dictar en relación con el proceso principal*”¹. En otras palabras “es una mera detención de la actividad administrativa, *que nada prejuzga el resultado final del proceso jurisdiccional que tramita el Tribunal Contencioso-Administrativo*”².

Es más, si de principios jurisprudenciales se trata, resulta que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que cuando el acto administrativo recurrido sea uno que haya revocado una autorización o permiso, procede la suspensión de los efectos del acto impugnado, sin que ello implique que se toque el fondo del asunto³.

Tal y como expresamente lo ha señalado la Corte con motivo de la solicitud de suspensión de los efectos de un acto administrativo: “En esta etapa del juicio no es procedente examinar la naturaleza intrínseca de los actos cuya nulidad se pide, ya que

1. Véase en su libro *Suspensión de los Actos Administrativos por los Tribunales de lo Contencioso*, Editorial Montecorvo, Madrid 1963, p. 42.

2. *Idem*, p. 43.

3. Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 22-4-71 en *Gaceta Forense* N° 72, págs. 43 a 45.

tal examen constituye, precisamente, el fondo de la cuestión controvertida”⁴. Por tanto, indicar, como lo ha hecho algunas veces la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema que decidir la suspensión de los efectos de un acto administrativo, implica pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, es desconocer la naturaleza y finalidad de esta facultad acordada legalmente a los tribunales contencioso-administrativos, de amparar a los recurrentes contra las arbitrariedades de la Administración que puedan causar perjuicios irreparables o de difícil reparación cuando se adopte la decisión sobre el fondo del asunto.

Ciertamente que la Corte Suprema de Justicia utilizó en muchas de sus decisiones ese argumento de que la decisión del pedimento previo de suspensión del acto recurrido implicaba pronunciarse sobre la definitiva^{4-bis} pero ello lo hizo mientras no estaba legalmente consagrada esa potestad del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, consagrada expresamente esa posibilidad en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resultaría un contrasentido que se lesionaran innecesariamente los derechos e intereses de los recurrentes, al no suspenderse los efectos del acto recurrido, alegándose que ello implicaría prejuzgar sobre la definitiva. Si esto fuera así, nunca podría suspenderse los efectos de los actos impugnados, lo cual contradice el espíritu y naturaleza del recurso contencioso-administrativo.

II. *El fundamento de la decisión judicial*

El fundamento de la facultad dada legalmente a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa de suspender los efectos de los actos recurridos, como lo dice Jesús González Pérez, está en “la necesidad de arbitrar una garantía frente a la prerrogativa administrativa”⁵. Se trata, por tanto, de una garantía establecida, básicamente, en beneficio del recurrente, es decir, de aquel a quien la ejecución del acto afecta en sus derechos o intereses legítimos.

Ahora bien, este beneficio contrapone dos intereses: el interés del recurrente en suspender la ejecución del acto y el eventual interés colectivo o de terceros en que el acto se ejecute. En beneficio del primer interés, es que se permite la suspensión de los efectos del acto recurrido, como excepción al principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos. Como manifestación del segundo interés, para proteger el eventual interés colectivo o de terceros en la ejecución inmediata del acto, en su caso, es que el Juez contencioso-administrativo puede exigir fianza para dictar la suspensión.

Pero calibrar cuándo debe privar un interés sobre el otro es, precisamente, lo que el Juez contencioso-administrativo debe apreciar en base a la naturaleza y efectos del acto recurrido, en cada caso concreto, sin que ello signifique como se dijo, prejuzgar sobre la decisión definitiva.

4. Véase Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 15-7-71 en *Gaceta Oficial* Nº 1484 Extr. del 4-10-71, pág. 8.

4 bis. Véanse las sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. 2, Caracas 1978, págs. 561 y sigts.

5. Véase en su *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1958, pág. 178.

Tal como el mismo Cirilo Martín-Retortillo González lo ha señalado “la suspensión se pide con ocasión de un recurso o proceso principal y para asegurar en su día el fallo que dicte el Tribunal en aquél; más exactamente, para la más fácil realización de la sentencia, evitando al recurrente la mortificación y menoscabo temporal de su patrimonio, si el acuerdo administrativo, luego revocado, lo hubiese ejecutado la Administración Pública. . . , se suspende el acto administrativo con la finalidad de evitar los daños o perjuicios “de reparación imposible o difícil” que pudieran sobrevenir con la ejecución del acto o acuerdo administrativo recurrido. Es una mera detención de la actividad administrativa, *que nada prejuzga el resultado final del proceso jurisdiccional* que tramita el Tribunal contencioso-administrativo. Así se salvaguarda el derecho del recurrente, siquiera para defender también los intereses públicos o de terceros, el Tribunal le exija caución suficiente en aquellos casos en que el propio Tribunal estime que, con tal suspensión, pueda resultar daño o perjuicio a estos intereses”⁶.

Sobre estos mismos aspectos, el mencionado autor, en otra parte de su libro es claro en torno a la decisión del Tribunal en esta materia de suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos:

“El Tribunal habrá de conjugar con el vivo sentido de justicia, base y fundamento de la función jurisdiccional, el interés público, la conveniencia de la comunidad, con el interés propio del recurrente; tarea que exige gran prudencia, pues es difícil, por la extraordinaria variedad de supuestos que la realidad nos brinda, establecer *a priori* los casos en que deba acordarse o denegarse tal supuesto. Lo que en unos casos puede ser correcto, en otros, porque concurra un matiz especialísimo, una circunstancia de tipo económico o social predominante, podrá motivar una solución distinta”⁷.

III. Los intereses lesionados con la decisión judicial

Como se señaló, la decisión judicial deberá dictarse previa la apreciación por el Juez de los intereses lesionados por la misma: si la decisión es de no suspender los efectos del acto recurrido, lesiona el interés del recurrente quien alega que la ejecución del acto le produce un gravamen irreparable o de difícil reparación; si al contrario, decide la suspensión del acto recurrido, podría lesionarse un interés de tercero o de la colectividad.

Ahora bien, si en el caso concreto no hay ningún interés público ni de terceros que podrían verse lesionados por la suspensión de los efectos del acto recurrido, sin duda que la decisión judicial debería ser de suspensión de dichos efectos, pues la no suspensión no beneficiaría a ningún tercero ni a interés colectivo alguno, sino que sólo perjudicaría al recurrente.

Al contrario, si la suspensión de los efectos del acto recurrido produjese “grave perturbación al interés público”, ello podría ser una razón para que esta suspensión jurisdiccional no se acordase⁸.

6. *Op. cit.*, p. 43.

7. *Op. cit.*, págs. 106 y 107.

8. Véase Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, pág. 64.

Ahora bien, cuando el único interés lesionado por la no suspensión de los efectos del acto recurrido es el del recurrente, no beneficiándose de esa no suspensión ni perjudicándose de la suspensión interés colectivo o de tercero alguno, es evidente que ésta puede dictarse por el Juez, máxime si la no suspensión produce al recurrente perjuicios de difícil reparación por la definitiva.

Pero además, si el Tribunal apreciare que la suspensión de los efectos del acto recurrido puede perjudicar a terceros o al interés público, precisamente para garantizar que ello no se produzca es que la Ley dispone que el Tribunal, al tomar la decisión "podrán exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio". Tal como lo señala Cirilo Martínez-Retortillo G., la ley consagra la soberanía de los Tribunales "también en orden a la exigencia de la caución, al reconocerle la facultad indiscutible de apreciar si de la suspensión de efectos objeto de postulación puede derivar algún daño o perjuicio, bien a los intereses públicos o de tercero. Caso afirmativo, es obligatorio que exija caución suficiente para responder de los mismos. Establece una caución que los procesalistas llaman facultativa, por oposición a las de carácter forzoso"⁹.

Queda por tanto a juicio del Tribunal el estimar si la suspensión de los efectos del acto recurrido, en primer lugar, lesiona intereses colectivos o de terceros, y en tal supuesto el monto de la caución que exigiría presentar al recurrente.

IV. *La dificultad de reparación de los perjuicios causados*

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, autoriza a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa a suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares recurrido, "cuando la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva teniendo en cuenta las circunstancias del caso". Es decir, el motivo determinante de la suspensión, autorizada legalmente, no es solamente el perjuicio irreparable, circunstancia que sólo muy excepcionalmente podría darse tratándose de actuaciones de la Administración Pública, sino que la Ley ha consagrado como motivo, además y con acierto, el perjuicio de difícil reparación. Con ello se ha consagrado una mayor flexibilidad en la apreciación jurisdiccional de las circunstancias del caso, de manera que el Juez pueda decidir con mayor espíritu de equidad, exigiendo si lo juzga conveniente, la prestación de fianza para responder de los posibles daños o perjuicios que pudieren derivar para los intereses colectivos o de terceros con motivo de la suspensión.

La decisión del Juez contencioso-administrativo, en definitiva, versará más sobre un problema de derecho administrativo que sobre un problema de derecho procesal, como acertadamente lo dice Jesús González Pérez¹¹, el cual es la estimación de la irreparabilidad del daño o de la dificultad de su reparación. Sobre esto, Cirilo Martín-

9. *Op. cit.*, pág. 98.

10. Cfr. Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, pág. 76.

11. *Op. cit.*, Tomo III, pág. 181.

Retortillo G., señala que: "Su determinación incumbe al Tribunal, llamado a decidir un problema de derecho administrativo más que procesal, que precisa en los juzgadores una especial atención para mantener, aun en esta fase incidental o precautoria, el vivo espíritu de justicia que caracteriza la actuación de nuestros Tribunales; que requiere sumo cuidado para mantener siempre el perfecto equilibrio entre la actuación de la Administración Pública y los derechos indiscutibles de los ciudadanos o de los particulares directamente afectados por el obrar de aquella"¹².

Y es precisamente este espíritu de justicia, el cual deben aplicar los Tribunales Contencioso-Administrativos, cuando la suspensión de los efectos del acto recurrido no perjudica a nadie, ni a terceros ni al interés colectivo; y en cambio, su no suspensión, sólo perjudica al recurrente causándole perjuicios de difícil reparación.

En particular, los perjuicios serían de difícil reparación cuando una vez que se obtenga decisión definitiva en el juicio de impugnación del acto recurrido, y que el Tribunal declare la nulidad de acto recurrido, resulta sumamente difícil obtener de la Administración cuyo acto se recurre el resarcimiento de los daños causados por los efectos del mencionado acto.

Como acertadamente lo señala Cirilo Martín-Retortillo G., en su citado libro *Suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo Contencioso*:

"Es importantísima la declaración o el pronunciamiento que haga sobre el particular el Tribunal competente para ello, pues, ciertamente, interesa evitar el sarcasmo que representaría que un recurrente obtuviera sentencia favorable, anulatoria del acuerdo recurrido, cuando su legítimo derecho hubiere quedado sacrificado por una precipitada ejecución del acto impugnado, y tuviere que iniciar un nuevo proceso para la ejecución de la sentencia anulatoria, en circunstancias quizás llenas de dificultades para la debida reparación"¹³.

Sobre la dificultad de la reparación de los daños que pueda causar la ejecución de un acto administrativo, y que justificarían la suspensión de sus efectos, este autor señala que:

"La dificultad puede estar no precisamente en la pobreza o insolvencia, sino en la dificultad del órgano administrativo para justipreciar tales daños o perjuicios. La nueva Ley jurisdiccional, con un espíritu más generoso (con igual redacción al texto venezolano) amplía la causa de difícil reparación para comprender todos aquellos casos en que, *sea por la mecánica interna de los organismos administrativos, sea por las normas presupuestarios que rijan la vida económica de los entes públicos, el recurrente que alcanza sentencia favorable no logre fácilmente la reparación de daños y perjuicios*"¹⁴.

12. *Op. cit.*, pág. 78.

13. *Op. cit.*, pág. 78.

14. Véase Cirilo Martín-Retortillo G., *op. cit.*, págs. 80 y 81. Sobre los criterios jurisprudenciales de los Tribunales españoles al aplicar una norma similar a la del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sobre la apreciación de los perjuicios de difícil reparación. Véase Francisco Pera Verdaguer, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-Administrativo*, Barcelona, 1969, págs. 726 y sigts.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Allan R. BREWER-CARIAS, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 7, Caracas 1980, pp. 627.

A pesar de que el autor señale que su libro no es un libro sobre Derecho Urbanístico, después de realizada su lectura, puede decirse que, sin lugar a dudas, es el primer trabajo que se realiza en Venezuela, en forma integral, sobre los aspectos jurídicos del urbanismo. Ciertamente ese enfoque del urbanismo lo realiza el autor, en torno a la institución de la propiedad privada; y no podría ser de otra forma, pues de una manera o de otra, todo el régimen jurídico que se refiere al urbanismo, afecta a la propiedad urbana.

La primera parte del libro, relativa a la *propiedad privada y el urbanismo*, constituye un análisis de la propiedad urbana, como una de las propiedades a las cuales se refiere nuestro ordenamiento jurídico; de las exigencias de su regulación y de las normas jurídicas que aseguren la función social que conforme a la Constitución debe cumplir; y del análisis de la normativa vigente prevista en el Código Civil.

No hay que olvidar que el Régimen de la Propiedad establecido en el Código Civil, es un régimen propio de una propiedad rural que correspondía a las sociedades rurales en relación a las cuales se dictaron los Códigos Civiles europeos, de cuyas regulaciones proviene nuestro Código Civil. El fenómeno urbano, por tanto, es un fenómeno nuevo que ha roto los tradicionales esquemas del Código Civil, y que ha provocado la aparición, tanto en el campo del Derecho Privado, como en el campo del Derecho Público, de exigencias de regulación propias del mundo contemporáneo; de allí las regulaciones relativas a la propiedad horizontal, a la venta de parcelas, a la venta de viviendas y, en general, a la regulación de los alquileres urbanos.

El fenómeno urbano por tanto, y especialmente la ordenación del urbanismo, han hecho que aparezca en el orden jurídico una nueva propiedad con nuevos límites y nuevo contenido, es esencialmente distinta a la propiedad tradicional.

El autor destaca las características de esta propiedad urbana como propiedad tridimensional, donde la altura y el volumen adquieren una importancia fundamental, distinta a la propiedad tradicional que, tal como la regula el Código Civil, es una propiedad en dos dimensiones, de carácter planimétrica; como una propiedad teleológica, sometida a una finalidad claramente especificada que se configura en un uso determinado que establece el Estado en un plano o en una zonificación, destino y uso que no es cambiable por el propietario; como una propiedad de régimen temporal, cuyo uso se mueve dentro del plan, es decir, dentro de una serie de vinculaciones administrativas que van ha estar establecidas por el Estado en las zonificaciones; como una propiedad esencialmente expropiable, institución que en el campo urbanístico adquiere características peculiares; y como una propiedad sometida a restricciones y obligaciones de carácter particular entre las cuales se destacan la obligación de parcelar, de reparcelar, de vender, de edificar, de cercar o de conservar que registra el Ordenamiento Jurídico en muchos casos.

El autor, después de identificar a la propiedad urbana, estudia en su libro una evolución del régimen del derecho de propiedad, tal como lo consagran las normas constitucionales, y destaca el pase de la propiedad, como derecho absoluto tal como estaba regulada en el siglo pasado, hacia una propiedad que está sujeta a una función social que cumplir desde el texto constitucional de 1947, lo cual se repite en el texto de 1961; función social que implica que la misma puede estar sometida a restricciones, obligaciones, limitaciones y contribuciones que establezca la ley por razones de interés social. Con esto se evidencia que el Constituyente ha autorizado al legislador para actualizar la función social de la propiedad, es decir,

para lograr que el régimen de la propiedad urbana concilie los intereses individuales del propietario con los intereses colectivos que exige la ordenación del urbanismo. Plantea, por tanto, que la función social de la propiedad, en relación a la propiedad urbana, se convierte en una función urbanística de la propiedad, que es la que debe orientar el régimen legal nacional que se establezca en el futuro.

Pero a pesar de esta autorización constitucional de que el legislador pueda establecer un régimen basado en una finalidad urbanística de la propiedad privada, el autor señala que si se analiza el ordenamiento legal actual, nos encontramos que aún no está precisada con nitidez la función social de la propiedad. Aún no tenemos una propiedad con una real función urbanística, porque aún no se cuenta en el país, con una legislación coherente y adecuada para darle esa función. Permanecen vigentes normas dispersas, la mayoría de ellas muy viejas y establecidas inclusive intuitivamente por las Municipalidades, pero que no responden realmente a una concepción urbanística de la propiedad.

El autor destaca cómo una de las características más resaltantes de esta insuficiencia legislativa, está en la propia regulación de la propiedad general inmobiliaria que trae el Código Civil en la cual está ausente la noción de función social de la propiedad. En efecto, destina un Capítulo al estudio del régimen de la propiedad urbana en el Código Civil, y llega a la conclusión de que este régimen está estructurado, no en la noción de función social, ya que el propio Código Civil data de 1942 y la noción constitucional de función social se incorpora en el texto fundamental en 1947, sino en una regulación que se refiere a una propiedad inmobiliaria rural. De su análisis de las normas del Código Civil resulta claramente determinado que la mayoría de las relativas a la propiedad, están destinadas a regular una propiedad rural y que, en realidad, sólo nueve de los doscientos y tantos artículos relativos a la propiedad, son referidos exclusivamente a la propiedad urbana inmueble. Sin embargo, esas normas no reflejan los problemas urbanísticos de la actualidad ni fueron incorporadas en la reforma de 1942; todas datan del siglo pasado, cuando los problemas urbanísticos de la propiedad no existían o eran rudimentarios, propios de las pequeñas comunidades urbanas que existían.

La segunda parte del libro se destina al estudio de la *Ordenación de la propiedad urbana*. En efecto, a pesar de las deficiencias que anota en la regulación civilista destinada a la propiedad urbana, constata que ésta ha sido objeto de una amplia, pero imperfecta, regulación a través de leyes especiales y particularmente, de ordenanzas locales. El objeto de la segunda parte del libro es el análisis de las modalidades de ésta ordenación tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, con una especial referencia al régimen urbanístico de la propiedad en el Area Metropolitana de Caracas.

Pero la ordenación de la propiedad, por supuesto, se realiza tanto a nivel de leyes nacionales como de actos de carácter local. Ello lleva al autor a dedicar un Capítulo íntegramente al análisis de una de las problemáticas más tradicionales en el campo urbanístico, la cual es la relativa a las competencias públicas en materia de urbanismo.

En efecto, es sabido el conflicto que ha existido entre las exigencias crecientes de regular nacionalmente el fenómeno urbano y la propiedad urbana, frente a la autonomía municipal que le da la Constitución a los entes locales para la libre gestión de las materias propias de la vida local, entre las cuales incluye al urbanismo. La determinación de las competencias públicas en materias urbanísticas, lleva al autor a establecer la existencia, en la actualidad, de un régimen de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal; competencias concurrentes que sólo han sido reguladas parcialmente, en la reciente Ley Orgánica de la Administración Central, al establecer las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, y en las más recientemente sancionada Ley Orgánica

de Régimen Municipal donde, por primera vez, se establece en el ordenamiento contemporáneo de la República, la integración del ejercicio de las competencias en materia de planificación urbanística tanto por los organismos nacionales y por los entes locales. El análisis de esta distribución de competencias lleva al autor a estudiar toda la evolución constitucional a partir de 1925, y en especial a partir de 1945, cuando comienza a atribuirse a los niveles nacionales competencias en materia de urbanismo. Concluye este Capítulo estudiando detenidamente las competencias tal como las regula la Constitución Nacional y las Constituciones de los Estados, precisando el sentido de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución que señalaba que mientras se dictase la Ley Orgánica del Poder Municipal, continuaban en vigencia las normas anteriores, y su posible aplicación al ámbito urbano. Luego de esa evolución histórica, concluye examinando la situación actual de las regulaciones en el campo urbanístico, estudiando las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central y de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Régimen Municipal, esto a la luz de las recientes interpretaciones jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales se ha insistido en el carácter concurrente de las competencias urbanísticas. Todo este panorama se ha regulado reciente en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la cual, entre otros aspectos, se establece la necesidad de que el Poder Nacional, y particularmente los organismos del Ministerio de Desarrollo Urbano aprueben los planes de desarrollo urbano antes de que sean sancionados por los Concejos Municipales.

Delineadas las competencias urbanísticas el autor entra a analizar, en dos Capítulos sucesivos, el conjunto de leyes y reglamentos nacionales así como el cuerpo de normas locales que inciden sobre la Propiedad Urbana.

En el ámbito nacional, la característica del ordenamiento jurídico relativo al urbanismo, es el de la dispersión. El autor destaca cómo no existe una regulación nacional sobre el urbanismo y sobre la propiedad urbana, sino múltiples y variadas leyes y reglamentos que, en una forma u otra, las más de las veces como regulaciones sectoriales, se refieren al urbanismo. En particular destaca las normas de carácter sanitario, las relativas a la ordenación y regulación del ambiente y de los recursos naturales renovables, las que se refieren a la ordenación del territorio, a la ordenación del transporte, y a la protección de bienes del dominio público, las concernientes a las zonas de interés turístico, las relativas a las limitaciones de las actividades industriales, al fomento de la educación, a la venta de inmuebles urbanos, al ejercicio de profesiones vinculadas al urbanismo, y, en fin, a las regulaciones nacionales tendientes a coordinar las actuaciones públicas relativas al urbanismo, quizás, en la actualidad, las que plantean los mayores problemas. En particular, el autor comenta detalladamente el contenido de el Decreto 688 de julio de 1980 relativo a las normas sobre control de urbanización, y que pretende poner orden en el procedimiento en la obtención de permisos de urbanización, lo cual, por su complejidad, ha dado origen a esa nueva ciencia que se conoce con el término de "permisología".

En cuanto a los actos de efectos generales relativos a la ordenación urbanística de orden local, el autor analiza con detenimiento, las normas más características referidas a la propiedad urbana en las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, particularmente las del Area Metropolitana de Caracas; en las Ordenanzas de Zonificación, y en las Ordenanzas sobre Limpieza y Conservación de Fachadas, que son los tres grupos de ordenanzas que normalmente regulan el urbanismo en el ámbito local. En particular, y en relación al Area Metropolitana de Caracas, el autor hace un análisis detallado de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, dictada con motivo del establecimiento de la mancomunidad urbanística en 1972.

Concluye la parte relativa a la Ordenación del Urbanismo, con un estudio pormenorizado de la ordenación del urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas, en cuyo Capítulo estudia tanto las normas de carácter nacional como las normas de carácter local, dictadas en relación al Area Metropolitana de Caracas y que han incidido en una forma u otra sobre la ordenación urbana de la misma. Cuando se lee detenidamente el Capítulo relativo al Area Metropolitana de Caracas se observa la enorme dispersión e incoherencia de las regulaciones nacionales, la ausencia de un organismo de planificación urbanística a escala nacional para la región capital y Area Metropolitana de Caracas, y la superposición de competencias de las agencias de desarrollo y renovación urbana, tanto del Area Metropolitana de Caracas como de las proyectadas nuevas ciudades en los Valles del Tuy y en los Valles de Guarenas en Guatire.

La tercera parte del libro se refiere a la *Administración del Urbanismo*.^{*} En efecto, quizás ésta es una de las partes medulares de la obra del Dr. Brewer-Carías ya que es precisamente cuando la administración actúa en relación al urbanismo, cuando más se afectan los atributos de la propiedad urbana. El análisis de la administración del urbanismo lo hace el autor en dos Capítulos: el primero relativo a la Organización Administrativa del Urbanismo, y el segundo relativo a la Actuación Administrativa de esos órganos en relación a la propiedad urbana.

Cuando estudia la organización administrativa del urbanismo, analiza en detalle los principales órganos de la Administración Nacional, de la Administración Local y de la Administración Metropolitana que intervienen en el urbanismo. Así, se pasa revista tanto a los órganos de la Administración Central, como el Ministerio de Desarrollo Urbano; como a los órganos de la Administración Descentralizada que actúan en relación al urbanismo, y en particular el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, el Centro Simón Bolívar C.A., y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.

En cuanto a los órganos de la Administración Municipal, estudia las competencias de los Concejos Municipales y de las Ingenierías Municipales, y conforme a la reciente Ley Orgánica del Régimen Municipal, las competencias urbanísticas atribuidas al denominado Administrador Municipal. En particular, hace un estudio detallado de la administración del urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas, particularmente de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano del Area Metropolitana, reguladas en la mancomunidad urbanística que se ha establecido en la capital.

En cuanto a la actividad administrativa del urbanismo, como actividad de ejecución de las normas reguladoras de la ordenación urbanística, destaca que ésta se traduce en actos administrativos de efectos particulares, tanto generales como individuales, que inciden sobre el derecho de propiedad. Destina un Capítulo del libro al estudio de esta actividad administrativa relativa a la ordenación urbanística, la cual califica, en general, como una actividad de carácter reglado. En efecto, dentro de la clasificación general de las actividades administrativas se destaca la distinción entre las actividades regladas y las actividades discrecionales, estas últimas, las que se realizan cuando la Ley otorga al Administrador cierta libertad de apreciación de la oportunidad y conveniencia de su acción. El autor estudia pormenorizadamente las facultades urbanísticas de la Administración Venezolana, y llega a la conclusión de que se trata, en general, de una actividad de carácter reglado, que no puede ser manipulada *ad-libitum* por la propia Administración, sino con sujeción estricta y precisa, tanto a las normas establecidas en el régimen legal respectivo, como a la finalidad que ha perseguido el legislador nacional y local al dictarlo.

De gran interés es el estudio de los tres tipos de actos administrativos de orden urbanístico que resultan de la ejecución de las normas legales por las autoridades administrativas respectivas, y que se refieren a la ordenación administrativa del uso del suelo urbano, mediante las zonificaciones; a los permisos de construcciones; y a las ordenanzas de urbanismo.

En cuanto a la actividad de ordenación administrativa del uso del suelo urbano, el autor realiza un estudio detallado desde el punto de vista jurídico del fenómeno de las zonificaciones tanto cuando implican una asignación inicial de uso del suelo urbano, como las modificaciones a dicho uso, es decir, las re zonificaciones.

En particular, cuando estudia los efectos de la asignación de uso del suelo urbano el autor no solo insiste en que los actos administrativos de zonificación del suelo urbano, es decir, de asignación de uso al suelo urbano, son actos administrativos de efectos particulares, sino que, al serlo y declarar una situación jurídica subjetiva individualizada, ésta no es modificable irrestrictamente, salvo que la Ley o la Ordenanza así lo indiquen. En ausencia de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística y de normas expresas a nivel municipal, llega a la conclusión de que las asignaciones de uso del suelo urbano realizadas por las zonificaciones, declaran a favor de los particulares un derecho de uso de su propiedad en una forma determinada, que no puede ser modificado posteriormente en perjuicio de sus destinatarios. Insiste, por tanto, en los efectos declarativos de derecho de los actos de zonificación urbana, con todas sus implicaciones relativas a la irrevocabilidad de dichos actos por razones de mérito; a la obligatoriedad de los actos de zonificación, no solo para los particulares sino para la propia Administración, y a la posibilidad de la modificación de las zonificaciones solo cuando no se lesionan los derechos declarados por el acto inicial de zonificación.

Cuando estudia las re zonificaciones, hace un muy interesante análisis de los límites a estas re zonificaciones, los cuales clasifica en cinco: en primer lugar, límites derivados del carácter dominante de la zona, lo cual aparece establecido por primera vez en forma más o menos expresa en la reciente Ley Orgánica de Régimen Municipal; en segundo lugar, límites derivados de la vigencia temporal de las zonificaciones, también regulado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; en tercer lugar, límites derivados de la existencia de servicios públicos adecuados, única posibilidad en que pueden autorizarse las re zonificaciones; en cuarto lugar, límites derivados del respeto a los derechos declarados por la zonificación anterior, los cuales no pueden ser perjudicados por el nuevo acto de zonificación o la re zonificación; y en quinto lugar, límites derivados del respeto a la integridad de la propiedad. En especial, en relación a este último límite, el autor ha destacado la muy importante decisión de la Corte Suprema de Justicia del 10 de agosto de 1977, mediante la cual se declaró la nulidad parcial de la Ordenanza sobre re zonificación del sector El Paraíso, en la cual se estableció criterio en torno a lo que la Corte calificó como una limitación intolerable a la propiedad, a través de una re zonificación, lo cual no se admite en el ordenamiento jurídico venezolano.

Además de los actos administrativos de zonificación o de asignación de uso, el autor estudia con detenimiento los permisos de urbanismo, en especial, el permiso de construcción, y en relación a éste destaca el carácter reglado de su otorgamiento, así como sus efectos, en particular, en relación a los derechos de construcción que declaran. Este carácter reglado, y éste carácter declarativo de derecho de los actos que contienen los permisos de construcción, implican también la irrevocabilidad de los mismos por razones de mérito, y la sola posibilidad de su revocación por razones de ilegalidad, cuando está espresamente previsto en las Ordenanzas.

Termina el Capítulo estudiando el autor las denominadas órdenes de urbanismo, y en particular la orden de demolición, de amplia regulación en las normas de carácter local relativas al urbanismo.

En la cuarta y última parte de libro el autor estudia lo que ha denominado *Algunos instrumentos de ejecución pública del urbanismo*, y entre ellas analiza dos muy importantes regulaciones: por una parte, las expropiaciones urbanísticas, y por la otra, las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes municipales. por razones de urbanismo.

En efecto, la ejecución de los planes de urbanismo y entre ellos, de los planos o mapas de zonificación, se realiza normalmente por la adaptación que los particulares hacen de los usos de su propiedad inmueble a los usos permitidos por la ordenanza respectiva. Sin embargo, en muchos casos, la ejecución de un plano o mapa de zonificación, al afectar determinadas áreas de propiedad privada al uso público, por ejemplo, para la construcción de unas calles, o para el establecimiento de áreas verdes públicas, exige que la autoridad pública adquiera la referida área de propiedad privada mediante los medios que permite el ordenamiento jurídico. Entre esos medios, y dejando aparte los que son propios del derecho privado, tales como la compra-venta o la donación, están los medios establecidos por el derecho público, y entre estos, fundamentalmente, tienen vigencia en materia urbanística, la expropiación por causa de utilidad pública e interés social y las cesiones obligatorias y gratuitas de parte de la propiedad privada a entes públicos por razones de urbanismo, en los procesos de urbanización. Al estudio de estos dos medios de ejecución del urbanismo el autor destina los dos últimos Capítulos de su obra.

En el Capítulo relativo a las Expropiaciones Urbanísticas, el autor hace un amplio análisis de la institución de la expropiación, referida al ámbito urbano. Una observación destaca de inmediato y es que la propia Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, cuya última versión es la de los años cuarenta, es un texto destinado básicamente a la expropiación de áreas rurales, las cuales han sido ahora complementadas, a los efectos de reforma agraria, por la Ley de Reforma Agraria. La aplicación de la Ley de Expropiación al ámbito urbano, ha producido innumerables problemas, que se han tratado de subsanar por directrices o instructivos de carácter ejecutivo, y que se refieren, básicamente, a los efectos de los Decretos de Expropiación o Ejecución.

En efecto, una de las gravísimas consecuencias que producen los Decretos de Expropiación o Ejecución en el ámbito urbano, son los que se derivan de los Decretos denominados de Afectaciones Masivas de propiedad o de Afectaciones Eternas. Ha sido práctica de los últimos lustros, en efecto, el que se dicten Decretos de Expropiación que luego no son ejecutados sino quince o veinte años después, o el que se dicten Decretos de Expropiación que abarcan grandes extensiones de terrenos, y que producen una virtual congelación de la propiedad. El autor destina una muy importante parte del Capítulo relativo a las Expropiaciones Urbanísticas, al estudio, precisamente, de estas Afectaciones Eternas y de estas Afectaciones Masivas de propiedades inmuebles a efectos expropiatorios.

En relación a las Afectaciones Eternas, el autor destaca cómo la finalidad de los Decretos de Expropiación es, precisamente, expropiar, y cómo se incurre en una desviación de poder y en una inconstitucionalidad cuando se dictan Decretos de Expropiación que, en realidad, no tienen por objeto expropiar, sino afectar una área a los efectos de que eventualmente puedan expropiarse años después, y pagarse un precio sensiblemente inferior o distinto al nuevo precio que pueda tener la propiedad por el transcurso de los años. Destaca el autor los proyectos de solución que ha habido a este problema, y en particular hace referencia a la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de julio de 1978, en la cual se realizan unas consideraciones finales sobre la ilicitud del actuar administrativo en estas denominadas expropiaciones eternas que luego o nunca se ejecutan, o se realizan después de muchos años. En particular, hace referencia el autor a la solución que se ha querido dar al problema de las Afectaciones Eternas, la Circular Ejecutiva de octu-

bre de 1977, la cual exigió a los diversos Despachos Ejecutivos que para procederse a dictar un Decreto de Expropiación, debía como es lo razonable, tenerse previamente laborados los respectivos planos y proyectos que implicaban la necesidad de adquirir forzosamente la propiedad, así como los recursos financieros suficientes para el pago de la expropiación y la ejecución de esas obras. El procedimiento establecido en esta circular, debería ser el procedimiento normal de una administración razonable lo cual se confía se siga en el futuro.

En cuanto a las llamadas Afectaciones Masivas, es decir, aquellas que abarcan grandes extensiones de terrenos a efectos de desarrollos urbanísticos, lo cual se ha producido con motivo de los proyectos de desarrollo de nuevas ciudades en el Area Metropolitana de Caracas, particularmente en los Valles de Guarenas-Guatire y en los Valles del Tuy, el autor hace un estudio pormenorizado de las normas establecidas en la Instrucción Presidencial N° 22 que establece una serie de disposiciones destinadas a regular la incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, y las cuales regulan la forma en que debe afectarse y desafectarse la propiedad privada en estos casos de expropiaciones masivas a los efectos de desarrollos urbanos.

El último Capítulo de la obra se destina al estudio de la segunda de las modalidades de ejecución pública del urbanismo, la conocida como cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razones de urbanismo. En efecto, la adquisición por los entes públicos de bienes de propiedad privada para fines urbanísticos, conforme al Ordenamiento Jurídico Venezolano, además de realizarse a través de las formas permitidas por el Código Civil y mediante expropiación, pueden tener su origen en las denominadas cesiones obligatorias y gratuitas de propiedad privada a entes municipales o nacionales con motivo de urbanismo. Estas cesiones obligatorias y gratuitas están reguladas en el ordenamiento venezolano en las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general¹³ del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, y en la Ley de Educación. Estos instrumentos legales consagran, en efecto, la obligación para los propietarios que realicen urbanizaciones y parcelamientos, de ceder gratuitamente a los entes municipales una parte equivalente aproximadamente el 48% de la superficie a urbanizar, que se debe destinar a calles, parques y plazas públicas; así como a ceder a la República parte de los inmuebles con destino a actividades educativas.

El fundamento de estas cesiones forzosas, destaca el autor que debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento da al suelo urbano; se trata en definitiva de una contribución en especie, muy mal regulada en el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, este parece ser, indudablemente, la única forma de mantener una adecuación a la Constitución de dichas cesiones o gratuitas y obligatorias. En efecto, al autorizarse la construcción de una urbanización o el desarrollo de un parcelamiento, es indudable que el valor del suelo urbano, propiedad del urbanizador, aumenta considerablemente. No existiendo en nuestra legislación urbanística normas integrales relativas a las contribuciones especiales por plusvalía, salvo las previstas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social en los casos de expropiaciones para obras públicas, una manera indirecta adoptada por el legislador municipal para hacer contribuir hacia fines públicos parte de dicho mayor valor, es la imposición, a los propietarios de la urbanización, de dos obligaciones fundamentales: en primer lugar la de correr con el costo de la urbanización, pues es el propietario urbanizador quien deberá construir a sus expensas todos los elementos esenciales de carácter público de la urbanización; y en segundo lugar, la de ceder obligatoria y gratuitamente a la Municipalidad los bienes del dominio público municipal, tales como calles, avenidas, plazas y jardines públicos, o aquellos que

estén afectados a servicios públicos como los de alcantarillados, teléfonos o de electricidad.

El autor estudia detalladamente esta figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a entes municipales por razones de urbanismo, tanto en el régimen del Distrito Federal como en el régimen del Distrito Sucre del Estado Miranda, con particular referencia a las cesiones de propiedad destinadas a la conformación de áreas verdes públicas y a la conformación de vías de comunicación, es decir, calles y avenidas. Esto lo lleva a analizar el régimen del dominio público municipal, particularmente, en cuanto a áreas verdes y a calles. El autor analiza, además, las cesiones obligatorias de propiedad a los entes nacionales, destinadas a fines educativos, previstas en la Ley de Educación y que se aplica a los procesos de urbanización.

Concluye el autor su obra con un Apéndice en el cual consigna lo que denomina *Algunas Bases para un Proyecto de Ley Nacional de Ordenación Urbanística*. En este Apéndice, en realidad, ha elaborado un proyecto de Ley Nacional de ordenación urbanística en el cual plantea la necesidad de una regulación coherente del ámbito urbanístico tanto por lo que se refiere a la planificación urbanística, a las autoridades urbanísticas, al régimen urbanístico de suelo, a las actuaciones urbanísticas, a las contribuciones por razones de urbanismo, y al control de la actividad administrativa vinculada al urbanismo.

Debemos en fin, saludar con complacencia la aparición de esta magnífica obra, que viene a llenar un vacío en nuestros estudios jurídicos, y que explica el derecho urbanístico en Venezuela, no sólo desde el punto de vista teórico sino práctico, fruto de la experiencia profesional y académica del autor en la materia.

José Muci-Abraham

Manual de normas vigentes en materia de Derechos Humanos, OEA, 1980, 153 pp.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha publicado recientemente el *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos* (OEA/Ser. L/II 50, doc. 6, 1º de julio de 1980, original: español). Se trata de una actualización y modificación de manuales similares emitidos anteriormente (OEA/Ser. L/V/II 23, doc. 21, rev. 5, 8 de junio 1977, original: español) y en él se incluyen los siguientes documentos:

— Una Introducción concerniente a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

— La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

— La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

— Los Instrumentos de Ratificación y Adhesión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

— El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

— El Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

— El Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y

— Un modelo del Formulario de Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El manual aludido constituye un instrumento de indiscutible utilidad tanto para el estudio de los derechos humanos como para quien se vea obligado a recurrir al mecanismo interamericano de defensa y protección de los derechos fundamentales de la persona.

Eduardo Vio G.

Revistas

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Nº 89, Madrid, Mayo-Agosto de 1979.

Luis COSCULLUELA MONTANER, *La Determinación Constitucional de las Competencias de las Comunidades Autónomas*, pp. 7 a 59.

Inicia este estudio el Prof. Cosculluela analizando el listado de materias que la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas: primero, aquéllas que deben ser reguladas en los correspondientes Estatutos de Autonomía y, luego, las que constituyen competencias concurrentes de la Región y el Estado Español. Luego se dedica a hacer algunas consideraciones sobre el poder remanente (competencia residual) que juega en la Constitución Española a favor del Poder Central. Termina este primer capítulo examinando detenidamente los conceptos de interés estatal, regional y supra-regional o inter-regional.

En su segundo capítulo se examina la transferencia de servicios públicos, especialmente cómo juega en dicho traspaso el principio de la continuidad de la prestación y el de coordinación de las mismas, que sigue correspondiendo al Estado. Dedicó Cosculluela una buena parte del estudio a lo relativo al traspaso de bienes y de medios financieros, y, la coordinación, procedimiento y regulación de los acuerdos de transferencia; por último, plantea la necesaria reforma de la Administración del Estado como efecto del proceso de transferencia a las Comunidades Autónomas.

Martín BASSOLS COMA, *Las Relaciones entre la Administración Periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, pp. 61 a 78.

Según la nueva Constitución Española, la organización territorial del Estado Español quedó integrada por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, cada uno con autonomía en la gestión de sus intereses. Con la aparición de las Comunidades Autónomas como nueva instancia territorial, Bassols Coma, señala la necesidad del replanteamiento del tema de las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Administraciones territoriales. Especialmente examina las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que les son propias; las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas en el caso de delegación de competencias estatales; las relaciones del Estado en el ámbito intraregional y en especial con las Diputaciones y Ayuntamientos para la gestión de servicios provinciales y municipales. Por último, afirma Bassols, luego de detenido análisis, que el problema capital en orden a la planificación económica es la articulación de un sistema de planificación basado en una dirección estatal con un régimen de auto-gobierno territorial.

Luis Martín REBOLLO, *Ante la Reforma Administrativa: Los Ministros y otros miembros del Gobierno*, pp. 79 a 170.

Aborda Luis Martín Rebollo el estudio de la Organización Ministerial desde lo que él califica como una perspectiva de Derecho Administrativo y no Constitucional. Parte examinando con detenimiento el Real Decreto 1558 de 4-7-1977 a través del cual se reestructuran determinados órganos de la Administración Central, el Real Decreto 708 de 5-4-79 que efectúa una remodelación en el número y distribución de las competencias de los Ministerios y, fundamentalmente, lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Luego examina las normas constitucionales españolas relativas a la Administración Central, comparándolas con otras normas contenidas en Constituciones europeas.

El Capítulo IV, sin duda el más importante de este estudio, es dedicado a los distintos supuestos y posibilidades a considerar frente a la Reforma de la Administración Central, utilizando como modelos a los casos francés, italiano, y americano.

Miguel SANCHEZ MORON, *El Principio de la Participación en la Constitución Española*, pp. 171 a 205.

En esta monografía, Sánchez Morón expone las ideas fundamentales del principio de la participación acogido por la Constitución Española. Examina y compara este precepto con los principios fundamentales contenidos en dicho texto. Estudia su valor jurídico y analiza las distintas modalidades de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones públicas. Cabe indicar que el artículo es de gran utilidad para quien desee realizar un estudio sobre la participación ya que en forma sucinta plantea las cuestiones más importantes del tema.

Víctor FAIREN GUILLEN, *El Procedimiento Preferente y Sumario y el Recurso de Amparo en el artículo 53-2 de la Constitución*, pp. 207 a 249.

Interesa principalmente al autor clarificar el concepto de "sumariedad" utilizado por la Constitución Española al consagrar el procedimiento del recurso de amparo. En su intento, parte del análisis de los trabajos preparatorios del correspondiente artículo, indicando que el valor que se le dió al término sumariedad es más que todo el de celeridad o brevedad y no el de conocimiento o cognición parcial de un asunto.

José Roberto DROMI CASAS, *Proceso Administrativo: Perspectiva*, pp. 251 a 289.

Parte Dromi indicando que, siendo insostenible pretender un derecho puro sobre la base de una supuesta "neutralidad política", es necesario replantear los "límites del poder", tanto del poder de los que mandan (Autoridad) como del poder de los que obedecen (Libertad). Luego conceptualiza el proceso administrativo tanto desde un punto de vista clásico como moderno; en este último sentido, el proceso administrativo es "un medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de la Administración y administrados afectados en sus derechos por el de obrar público ilegítimo". Luego apunta que dadas las críticas a la expresión contencioso-administrativo, la expresión correcta parece ser "proceso administrativo", sin olvidar que la anterior está incorporada a la tradición jurídica, ha sido ampliamente utilizada en las leyes y, por ello, todos saben lo que significa. Por último, este capítulo trata de la delimitación del concepto de proceso administrativo: sus diferencias con el proceso civil, su contenido, los remedios procesales que le son específicos, naturaleza jurídica. Por último, el Capítulo final es dedicado al examen de los diversos tipos de acciones previstas en el ordenamiento jurídico argentino.

Jurisprudencia

En esta sección se insertan un comentario monográfico sobre "La Buena Fe en las relaciones de la Administración con los Administradores" de Fernando Sainz Moreno (pp. 315 a 330), una crónica sobre "Conflictos Jurisdiccionales" a cargo de Lorenzo Martín Retortillo Baquer (pp. 315 a 330). Sobre el contencioso-administrativo general, se comentan asuntos jurisprudenciales relativos a las Fuentes (Ley, Principios generales), al Acto Administrativo (Discrecionalidad, Ejecución de Oficio, Licencias), a los Contratos (Pagos Parciales, Revisión de Precios, Responsabilidad), a la Expropiación (Justiprecio, Intereses de Demora), a las Sanciones (Retroactividad de la norma más favorable, Multa), al Comercio (Libre concurrencia, Precios), al Trabajo (Seguridad Social Agraria), al Medio Ambiente

(Actividades molestas), al Urbanismo (Naturaleza Jurídica de los Planes, Policía de la Edificación, Ruina, Licencias, Ejecución del Plancamiento, Edificación Forzosa, Acciones y Recursos), a la Organización Administrativa, al Procedimiento Administrativo (Informes, Notificaciones, solve et Repete), al Recurso Contencioso-Administrativo (Naturaleza Extensión y Límites de la Jurisdicción, Legitimación, Objeto, Procedimiento), a la Responsabilidad de la Administración (Requisitos). La recopilación y ordenación estuvo a cargo de Avelio Blasco Esteve, Jorge Nonell Galindo y Joaquín Tornos Mas. Sobre el contencioso especial se comentan cuestiones sobre Personal, a cargo de Rafael Entrena Cuesta (pp. 293 a 388).

Crónica Administrativa

En la parte sobre España hay una crónica de Manuel Alvarez Rico sobre "Consideraciones en torno a los Principios de Organización de la Administración Pública en la Nueva Constitución Española" (pp. 391 a 410), otra sobre "Anotaciones a los Decretos-Leyes de Convocatoria de los Referéndums Autonómicos en el País Vasco y Cataluña: Vigencia de la Constitución y Reserva de la Ley Orgánica" (pp. 411 a 417) de Enrique Lindo Panigua. En la sección dedicada al Extranjero hay una crónica sobre el "Análisis del Proceso de Regionalización como Forma de Descentralización Fiscal en Gran Bretaña" de Nuria Bosch Roca (pp. 419 a 450) y otra relativa a un "Comentario a la sentencia de 1 de marzo de 1979 del Tribunal Constitucional Alemán sobre la Cogestión" de Ricardo García Macho (pp. 451 a 469).

Ana María Ruggeri

L'ACTUALITE JURIDIQUE, DROIT ADMINISTRATIF, Moniteur, Nº 9, París, 20 de setiembre de 1980.

Richard MOULIN, *Une extrapolation équivoque: la règle d'examen particulier du dossier*, pp. 443 a 455.

Como se sabe, el papel que juega la jurisprudencia en el Derecho Administrativo Francés es fundamental. Una regla creada por el Consejo de Estado la constituye el llamado examen particular de las circunstancias del asunto. Ninguna ley impone a la Administración tal obligación, sin embargo, el Juez así lo exige. Incluso, dicha regla es considerada hoy como un principio general del Derecho.

A partir de un examen minucioso de las decisiones del Consejo de Estado (como es ya tradicional en este tipo de estudios), al autor muestra como la interpretación de ciertas decisiones jurisprudenciales puede conducir a soluciones equívocas y en cierto modo alejadas del derecho positivo. En definitiva, el principio jurisprudencial carece del valor normativo que le confiere la definición doctrinal.

Crítica doctrinal, pp. 456 a 466.

El profesor Franck Moderne presenta en esta sección su opinión acerca de los últimos libros y artículos escritos en materia de Derecho Administrativo.

Con la agudeza crítica que le permite su amplio conocimiento del Derecho Administrativo Francés, el Profesor Moderne (quien ha dictado varias conferencias en nuestro país), cumple en forma exitosa la difícil tarea de exponer su criterio sobre los más recientes trabajos en el campo del Derecho Administrativo y de las Ciencias de la Administración.

Jean-Marie DUFFAU, *Grandeur et decadence du Règlement d'administration publique*, pp. 468 a 473.

El reglamento de administración pública no es otra cosa que un reglamento ejecutivo exhortado, con la peculiaridad de ser sometido a la opinión previa del Consejo de Estado en Asamblea General.

Luego de un estudio realizado por una Comisión *Ad Hoc* del Consejo de Estado, el Gobierno estimó innecesario mantener —dentro de la jerarquía de los textos reglamentarios— la categoría de los Reglamentos de administración pública, los cuales debían simplemente ser asimilados a los “decretos dictados previa opinión del Consejo de Estado”. El Parlamento, por dos leyes votadas el 7 y el 27 de julio de 1980, acogió la proposición del Gobierno.

La teoría clásica había reconocido a los reglamentos de administración pública una jerarquía superior dentro de los actos emanados del Poder Ejecutivo y en consecuencia una especificidad jurídica. Sin embargo, tal jerarquía es cuestionada desde el momento mismo en que surge la figura del decreto dictado previa opinión del Consejo de Estado. Constatada la existencia de ambos tipos de decretos, el autor demuestra como —a la luz de la Constitución de 1958— resulta innecesario mantener la categoría de los reglamentos de administración pública.

Achille MESTRE, *La réforme de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur*, pp. 472 a 475.

La Ley del 21 de julio de 1980 ha aportado importantes modificaciones a la Ley de orientación de la enseñanza superior; en tales modificaciones el papel fundamental fue llevado a cabo por el Ministerio de las Universidades y la Comisión de Asuntos culturales del Senado:

1) A los Consejos de Facultades, exclusivamente integrados por profesores de rango magistral, se han incorporado investigadores, estudiantes y miembros del personal distinto al profesorado.

2) La posibilidad de re-elección inmediata —por una sola vez— del Presidente de la Universidad, es consagrada.

Marc DEBENE, *Modification du statut du S.E.I.T.A.*, pp. 475 a 478.

La ley del 2 de julio de 1980 ha creado una sociedad denominada “Sociedad Nacional de Explotación Industrial de tabacos y fósforos”.

La explotación del tabaco constituyó en Francia un monopolio fiscal, suprimido por la Revolución y reestablecido bajo el Imperio. De regie, el servicio del tabaco y fósforos pasó a ser explotado por un establecimiento público administrativo en 1936 y luego, en 1959, por un establecimiento público de carácter industrial y comercial.

Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 37 del Tratado de Roma, que estableció determinadas regulaciones para los monopolios nacionales de carácter comercial, y con la finalidad de desarrollar mejor su actividad comercial en Francia y en el extranjero, la SEITA ha sido transformada en sociedad. Obviamente, como bien señala el autor, un cambio de estatuto no será suficiente para mejorar la situación deficitaria de la empresa. Constituye sin embargo una condición previa que deberá ser acompañada de importantes medidas de orden económico y social. En todo caso, la transformación en sociedad permitirá el acceso del capital privado, lo que ha sido expresamente previsto en la Ley, y lo que ha llevado a la oposición a denunciar nuevamente la política de privatización del sector público.

Jesús Caballero O.

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO, Ed. A. Giuffrè, Milán, Nº 4, 1979.

Christian TOMUSCHAT, *Il controllo finanziario e di bilancio del Parlamento nella Repubblica Federal Tedesca*, pp. 843-874.

Recientes investigaciones doctrinales rechazan la reducción del concepto de control a la sola evaluación retrospectiva de un comportamiento ajeno. Adhiriéndose a esta novedosa posición, el autor hace un análisis —muy detallado y crítico, por lo demás— del papel del Parlamento en Alemania Federal en materia de control presupuestario, englobando en este concepto tres aspectos diferentes: el complejo de los actos de aprobación inicial del presupuesto, a través de ley (control a priori), la participación del Parlamento en la gestión del presupuesto (control concomitante o paralelo) y la evaluación de los informes y cuentas gubernamentales sobre la gestión presupuestaria (control a posteriori).

Sergio RISTUCCIA, *Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge Nº 468 del 1978*, pp. 875-903.

La ley Nº 468 de 1978 estableció una importante reforma del régimen presupuestario en Italia. Esta reforma nace de la necesidad de transformar el presupuesto en un instrumento útil de previsión y de decisión a los fines de la política económica, por lo que se trata de un intento de lograr una mayor interrelación entre programación y presupuesto; igualmente, hay el propósito de potenciar el papel del Parlamento en el proceso de elaboración del presupuesto. Por lo creciente de la reforma, el autor admite la dificultad de hacer una evaluación crítica acabada, pero examina algunos episodios ocurridos en la fase inicial de su aplicación.

En su análisis, el autor afirma asumir una posición similar a la de Christian TOMUSCHAT (en el artículo anteriormente reseñado), en el sentido de rechazar una visión estrecha del control; en el caso concreto del control parlamentario sobre el presupuesto, él percibe dos aspectos diferentes: el control como codecisión y el control como cotejo y evaluación de lo ejecutado por otro y de lo que se está ejecutando.

Silvano LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, pp. 904-975.

Este es un extenso y detallado análisis del derecho positivo y de las elaboraciones doctrinales referidos a la función de defensa nacional y de seguridad externa en Italia; en él se pretende describirla como una más de las funciones estatales, sometida al igual que las otras al ordenamiento jurídico ordinario, especialmente al ordenamiento jurídico-administrativo.

Dentro de ese orden de ideas, analiza sucesivamente la función de dirección de las fuerzas armadas y el papel que en ella juegan los diferentes órganos competentes (Presidente de la República, Parlamento, Gobierno y otros organismos especializados); la organización y el régimen de dichas fuerzas armadas, los cuales se inspiran, por una parte, en los principios generales vigentes para toda la Administración Pública y, por otra, en normas constitucionales específicas (por ej: necesidad de conformidad del régimen de las fuerzas armadas con el espíritu democrático de la República); y, por último, algunos aspectos aislados sobre la materia, como la naturaleza del deber de prestar servicio militar, el status del ciudadano perteneciente a las fuerzas armadas, normas constitucionales sobre el estado de guerra, el sistema de alianzas militares (la OTAN), etc.

Giandomenico FALCON, *Le potestà normative regionali dall'assemblea costituente al testo costituzionale*, pp. 976-998.

Se trata de un estudio de las potestades normativas de las regiones italianas a la luz de los trabajos preparatorios del texto constitucional. El autor justifica este método, a pesar del tiempo transcurrido (como se sabe, la Constitución es de 1948), en el deseo de verificar si el texto de la Constitución coincide con el texto de los artículos votados por la asamblea constituyente, ya que en algunos casos sucedió que la comisión encargada de la redacción definitiva varió el texto de lo que fue efectivamente aprobado, al preparar el texto global que fue sometido a una votación final.

En un interesante análisis comparativo, el autor demuestra cómo, con pequeños cambios de redacción, se introdujeron importantes modificaciones al sistema originalmente votado, modificaciones que, en general, fueron en detrimento de las potestades normativas (legislativa y reglamentaria) de las regiones.

Enrico DALFINO, *La "verifica delle minoranze": nuovi problemi emersi nella VII legislatura*, pp. 999-1030.

Las elecciones del 20 de junio de 1976 (que dieron nacimiento a la VII Legislatura o 7º período constitucional, diríamos nosotros) provocaron una modificación de la correlación de fuerzas políticas en Italia, uno de cuyos rasgos más resaltantes fue el abandono, por parte del Partido Comunista Italiano (partido minoritario), del papel tradicional de oposición y su ingreso en el proceso constitucional de formación de gobierno. Esta circunstancia sirve de motivo al autor para reflexionar sobre la confusión que históricamente se ha producido en el sistema parlamentario italiano en cuanto a la identificación de la minoría y de la oposición. Es una oportunidad que tiene para insistir, a través de un interesante análisis político, en lo inadecuado de una aplicación acrítica y ahistórica, a la realidad italiana, del esquema tradicional (maniqueo, según lo califica el autor) de la mayoría que gobierna y de la oposición que controla.

Franco GIAMPIETRO, *Normativa e funzioni igienico-sanitarie contro gli inquinamenti: dal d.P.R. Nº 616 del 1977 alla legge sul servizio sanitario nazionale*, pp. 1031-1054.

La tradicional normativa higiénico-sanitaria dictada para la protección de la salud contra la contaminación del ambiente natural en Italia ha conservado una autonomía y un ámbito de aplicación propios frente a la sobrevenida normativa del sector de la protección del aire, de las aguas y del suelo contra la contaminación; ésta está referida a la fuente o causa de la contaminación, mientras que aquélla a sus efectos sobre la salud. El autor, al exponer estas materias, hace especial referencia a dos textos positivos; un decreto presidencial de 1977, que transfirió a las regiones parte importante de las funciones ejercidas en ambas materias por los órganos centrales; y la ley Nº 833 de 1978 (que creó el Servicio Sanitario Nacional), en sus disposiciones sobre higiene y salubridad de los ambientes de vida y de trabajo, y en su eventual efecto derogatorio del régimen vigente.

Nino FERRELLI, *Controllo preventivo della Commissione C.E.E. e programmazione regionale*, pp. 1055-1064.

El tratado de las Comunidades Europeas contiene un régimen de control sobre las ayudas concedidas a las empresas por los Estados miembros, que refleja la preocupación de impedir que éstos adopten individual y autónomamente medidas discriminatorias en este campo, lo cual podría ser contrario a los intereses comuni-

tarios. El autor analiza el alcance de este régimen, distinguiendo entre el control preventivo sobre ayudas a otorgarse y el control sucesivo y permanente sobre ayudas ya otorgadas, sobre todo en relación con los programas de desarrollo regional promovidos en los diferentes países miembros.

Giuseppe VEGAS, *Province e servizio sanitario nazionale*, pp. 1065-1080.

La ley Nº 833 de 1978, por la cual se creó en Italia el Servicio Sanitario Nacional, produjo una vasta reforma en el sector sanitario. Algunos han creído ver en ella la supresión, por vía indirecta, de las funciones de las provincias en materia sanitaria, lo cual sería coherente con una tendencia evolutiva hacia un debilitamiento del papel de la provincia en ese campo. Rechazando tal opinión, el autor analiza las competencias que en la materia le atribuyen a las provincias tanto la precitada ley como un decreto presidencial de 1977 (ambos instrumentos normativos son también examinados, en otra perspectiva, en el artículo de GIAMPIETRO, reseñado más arriba), haciendo una breve mención a los diferentes proyectos de reforma de las autonomías locales que se han planteado recientemente en Italia.

Giovanni CIMBALO, *Programmi scolastici della scuola pubblica elementare e materna, insegnamento della religione e profili di costituzionalità*, pp. 1081-1128.

El debate sobre la revisión del Concordato en Italia ha hecho surgir con mucha agudeza algunos temas esenciales que caracterizan las relaciones entre el Estado y la Iglesia, dentro de los cuales uno de los más notables es el relativo a la enseñanza de la religión en las escuelas públicas. En un extenso artículo, el autor analiza las más importantes implicaciones jurídicas de tal tema.

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 204, octubre-diciembre 1979, año XXXVIII.

Juan-Luis de SIMON TOBALINA, *Regionalismo y federalismo*, pp. 597-626.

El autor hace un breve estudio de las competencias de las regiones o Comunidades Autónomas, según la reciente Constitución española de 1978, a la luz de la evolución histórica por la que ha pasado la estructura político-territorial de ese país desde el siglo XVIII, así como de una referencia comparativa con las regiones de la actual Constitución italiana de 1947, con las regiones administrativas francesas y con los "lander" de la República Federal Alemana.

La conclusión a que llega es que la Constitución de 1978 no estructuró a España en Estado federal sino en Estado unitario, pero admitiendo al mismo tiempo un grado tan alto de autonomía para las regiones "que el marco de competencia que éstas pueden asumir más se acerca al que ofrece la Ley Fundamental de Bonn que al que delinea la Constitución italiana".

Federico ROMERO HERNANDEZ, *Los Ayuntamientos y las urbanizaciones privadas*, pp. 627-646.

Luego de breves reflexiones sobre el alcance del principio según el cual la tarea de urbanizar es una función pública, el autor analiza algunos aspectos importantes en relación a las llamadas "urbanizaciones privadas" en España. Dentro de ellos, destacan el referente a la naturaleza jurídica de las agrupaciones de particulares que realizan actuaciones urbanísticas (¿se las puede considerar "Administracio-

nes públicas"?, ¿son formas de descentralización administrativa?, ¿son simples particulares sometidos a controles públicos?) y el referente al régimen jurídico que debería aplicarse a las urbanizaciones privadas.

Esteban CORRAL GARCIA, *Organización y funcionamiento de los grandes Concejos castellanos*, pp. 647-680.

Este trabajo contiene un estudio bastante detallado sobre los Concejos surgidos en Castilla en los siglos XII y XIII, constituidos por un centro urbano de importancia (Madrid, Segovia, Salamanca, etc) y un área de influencia (el "alfoz") extensa y sembrada de aldeas.

El autor invita a que se estudie y conozca mejor esta forma histórica de comunidad local, en momentos en que en España está planteada la necesidad de estructurar el "Municipio comarca", como forma de superar los actuales Municipios con una base territorial muy exigua.

Alejandro de IRIARTE Y PEREZ, *La acumulación temporal de Secretarías de Administración Local, en orden a la función certificante y asesora del Secretario*, pp. 681-698.

El cargo de Secretario de Administración Local en España (equivalente al de Secretario Municipal nuestro) debe ser ejercido en principio por funcionarios de carrera, formados y seleccionados para ello e integrantes de un Cuerpo Nacional que los reagrupa; sin embargo, la ley permite que, en algunos casos, ese cargo sea ocupado por otros funcionarios, posibilidad de la que se ha hecho un gran uso en la práctica.

Planteada como está una reforma de la normativa del Régimen Local en ese país, el autor (miembro del Cuerpo Nacional correspondiente) propone en este artículo algunas fórmulas que deberían recogerse en la nueva Ley, a fin de garantizar que las vacantes temporales o permanentes de Secretarios de Administración Local sólo sean llenadas por miembros de ese Cuerpo Nacional de Secretarios.

Gustavo Urdaneta Troconis

ZEITSCHRIFT FUER AUSLAENDISCHES DEFFENTLICHES RECHT UND VOELKERRECHT, 38/3 (1979) Stuttgart.

Eckart Klein, *Die Nichtanerkennungspolitik der Vereinten Nationen gegenueber den in die Unabhaengigkeit entlassenen suedafrikanischen "homelands"*, pp. 469-495.

El autor identifica el problema de los "homelands", independizados por la República de Sudafrica (hasta el momento de redacción del presente estudio, Transkei y Bophuthatswana) * y la política de no-reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas frente a ellos, con toda su gravedad al recordar las posiciones adoptadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad frente a un asunto que en cierta forma ha ocupado la atención de la organización mundial ya en 1946, y en forma regular desde 1952. Efectivamente: el primero de los órganos principales de la ONU mencionados, excluyó en 1974 a la República de Sudafrica de sus sesiones, fundamentando su decisión en el hecho de que el pueblo sudafricano está representado en su mayoría por los movimientos de liberación; y el segundo

* En el momento de publicación de esta nota hay que añadir Venda y Ciskei.

de los órganos, adoptó en 1977 contra Sudafrica medidas previstas en la Carta en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, con lo cual aquel país se convirtió en el primer y único Estado miembro de la ONU en contra del cual han sido tomadas tales medidas.

El aislamiento de Transkei y Bophuthatswana, resultado de la decidida oposición de las Naciones Unidas hacia la independencia de ambas unidades, es prácticamente total: con excepción de la República de Sudafrica, ningún país las ha reconocido. El autor se propone, partiendo de esta situación, una evaluación jurídica del "boicot de reconocimiento", evaluación de la cual se desprende, en términos estrictamente jurídico-legales, la dificultad de concluir unánimemente que, por una parte, las dos unidades políticas no son Estados, y, vista la cuestión desde la perspectiva de la política adoptada por las Naciones Unidas, por la otra, que tal política está totalmente adaptada a los criterios desarrollados dentro del Derecho Internacional Público para enfrentar situaciones análogas a la que constituye trasfondo del presente estudio. El autor pone término a su análisis ratificando que la política sudafricana de los "homelands" es, en un sentido jurídico altamente dudosa, al tiempo que es inadecuada para la solución de la problemática del *apartheid*; deja entrever, igualmente, que, en términos políticos aquella implica unos costos en torno a cuya dimensión el gobierno sudafricano debería reflexionar seriamente.

Ulrich Beyerlin, "*Umgekehrte Rassendiskriminierung*" und *Gleichbe handlungsgebot in der amerikanischen Verfassungsrechtsprechung (Zum Bakke-Urteil des U.S. Supreme Court vom 28. Juni 1978)*.

U. Beyerlin analiza la sentencia dictada por la Corte Suprema norteamericana en fecha 28 de junio de 1978 en el caso *Regents of the University of California v. Bakke*, sentencia, cuyos antecedentes así como cuyo contenido han inspirado enorme interés puesto que, dada la característica estructura jurídica norteamericana se esperaba de ella conclusiones importantes respecto de un problema delicado cuya solución por la jurisprudencia constitucional hasta la fecha no había podido obtenerse.

El problema no es otro que los criterios a ser aplicados frente a un caso de discriminación racial a la inversa, esto es, en favor de la población negra y en perjuicio de un miembro integrante de la población blanca, ante el trasfondo del mandato de tratamiento igual, sin discriminación racial. El estudio se inicia con un recuento de la posición adoptada por la Corte Suprema ante "dilema americano" desde 1857 (*Dred Scott v. Sandford*) hasta 1978. El recuento es seguido por un examen de los antecedentes de la sentencia *Bakke* así como de sus pronunciamientos centrales. En vista de que la mencionada sentencia, conforme a la cual fue exigida la admisión a la Facultad de Medicina de la Universidad de California de un ciudadano blanco, configura en sus distintas partes una suerte de consenso mínimo, el autor duda que pueda orientar la futura jurisprudencia de la Corte Suprema, y reflexiona incluso en torno a la posibilidad de que aquella tenga básicamente valor aislado. Tal estimación cobra fuerza al considerarse que el sistema de admisión de la Universidad de California, rechazado como inconstitucional en la sentencia *Bakke*, no es representativo de la práctica seguida en la materia por las universidades norteamericanas, siendo el efecto real de la sentencia, en términos generales, probablemente sólo el de que habrá contribuido a estrechar el margen de actuación de las universidades para estructurar sus programas de promoción en favor de los aspirantes de color, sin que por ello habrá que temer una reducción del número de estudiantes negros.

Berichte and Urkunden (Voelkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1977), pp. 555-624.

La sección identifica en forma sistematizada, elaborada por Lothar Guending, las distintas manifestaciones de conducta jurídico-internacionalmente relevante (tratados, declaraciones, notas diplomáticas, etc.) asumida por la República Federal de Alemania durante el período señalado.

El volumen 39/3 de la *Zeitschrift fuer Auslaendisches Oeffentliches Recht and Voelkerrecht* concluye con las tradicionales secciones de *Recensión* (pp. 625-666), *Revista de Revistas* (pp. 667-693) e *Informaciones bibliográficas y documentales* (pp. 294-724).

Hans Joachim Leu

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela

Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, ENERO 1981

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANSO, Hildegard
El Procedimiento administrativo (agotado), 1976, 179 pp.
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.
El control de la constitucionalidad de los actos estatales, 1977, 214 pp. Bs. 50 US\$ 12
- 3 SILVA CIMMA, Enrique
El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973), 1977, 240 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 MUCI ABRAHAM, José
Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico) (agotado), 1978, 253 pp.
- 5 MUCI ABRAHAM, José
Estudios de derecho cambiario (agotado), 1978, 624 pp.
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
El menor en el mundo de su ley, 1979, 651 pp. Bs. 100 US\$ 24
- 7 BREWER-CARIAS, Allan R.
Urbanismo y propiedad privada, 1980, 632 pp. Bs. 140 US\$ 33
- 8 QUINTANA MATOS, Armida
La carrera administrativa, 1980, 720 pp. Bs. 140 US\$ 33
- 9 BREWER-CARIAS, Allan R.
Régimen jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela
(Segunda Edición, en Prensa)
- 10 MOLES CAUBET, Antonio; PEREZ LUCIANI, Gonzalo;
ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANSO, Hildegard;
BREWER-CARIAS, Allan R.
Contencioso-Administrativo en Venezuela (En Prensa)
- 11 ACEDO PAYARES, Germán
Derecho Tributario Municipal (En Prensa)
- 12 PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario
Estudios de Derecho Procesal (En Prensa)
- 13 CABALLERO ORTIZ, Jesús
Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano (En Prensa)

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed)
Democracia y reforma del Estado, 1978, 669 pp. Bs. 100 US\$ 24

III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Fundamentos de la Administración Pública, Tomo I, 1980, 386 pp. Bs. 90 US\$ 21

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián
Manual de derecho romano, 1978, 315 pp. Bs. 65 US\$ 15
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly
Anotaciones y comentarios de derecho romano 1., Vol. I, 630 pp.
Vol. II, 477 pp. Vol. III, 341 pp., 1978 Bs. 240 US\$ 57

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana
1ª Ed. 1978 - 2ª Ed. 1980, 133 pp. Bs. 30 US\$ 7

- 2 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas.
El caso de Caracas, 1978, 189 pp. Bs. 40 US\$ 10

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre, 1976, 133 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria (agotado), 1976, 76 pp.
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15 US\$ 4
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y
 BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la
 contaminación*, 1977, 245 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y
 medios de acción*, 1977, 110 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 8 SANSO, Benito
*Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro
 en Venezuela* (agotado), 1977, 135 pp.
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (agotado),
 1978, 210 pp.
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera (agotado), 1978, 274 pp.
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos, 1979, 214 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio, 1978, 92 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela (agotado),
 1978, 137 pp.
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados
 (agotado), 1979, 292 pp.
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 17 VAN GRONINKEN, Karin
*Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico
 de la justicia penal en delitos de homicidio)*, 1980, 111 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45 US\$ 11
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación (En prensa)

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 3 CHIOSSONE, Tulio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 4 LEU, Hans Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35 US\$ 9

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria* (agotado), 1980, 64 pp.

IX. EDICIONES CONJUNTAS

CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- | | | |
|---|--------|---------|
| 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
<i>Política, Estado y Administración Pública</i> , 1979, 246 pp. | Bs. 35 | US\$ 9 |
| 2 REY, Juan Carlos
<i>Ensayos de teoría política</i> , 1980, 339 pp. | Bs. 60 | US\$ 14 |
| 3 REY, Juan Carlos
<i>Problemas socio-políticos de América Latina</i> , 1980, 344 pp. | Bs. 60 | US\$ 14 |

