

## Comentarios Monográficos

### COMENTARIOS SOBRE LAS AUTORIZACIONES INDUSTRIALES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Allan R. Brewer-Carías

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

#### SUMARIO

- I. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUTORIZACIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
- II. LA NATURALEZA DEL ACTO AUTORIZATORIO
- III. LA FORMA DE LA AUTORIZACION
- IV. LOS EFECTOS DE LA AUTORIZACION

#### I. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUTORIZACIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Tal como se ha señalado al comentar el régimen de la intervención del Estado en la Industria Automotriz<sup>1</sup>, en el ordenamiento jurídico vigente no existe ninguna norma específica y expresa, en la cual se exija una autorización previa para la fabricación de piezas y conjuntos automotores y en particular, para la fabricación de motores. Solo se requiere permiso previo para fabricar ligas para frenos de vehículos automotores<sup>2</sup>.

Ciertamente, con carácter general está regulada, mediante el Decreto-Ley N° 365 del 27-8-74<sup>3</sup> en el cual se estableció el Registro de Proyectos Industriales, la obligatoriedad general para todas las empresas, de registrar los proyectos para el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las ya instaladas<sup>4</sup>. Este registro, efectuado por la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento, equivale, jurídicamente hablando, a una autorización industrial, que debe ser previa y obligatoria para toda empresa, para cualquier efecto, aun para la construcción de las instalaciones y no sólo para el goce de los beneficios de política industrial que conceda el Ejecutivo Nacional<sup>5</sup>, como estaba regulado en el Decreto N° 698 del 20-2-62.

El registro que efectúe el Ministerio de un proyecto de industria o de ampliación de industria, por tanto, constituye una autorización administrativa, otorgada por vía de acto administrativo individual, con todos sus efectos.

- 
1. Véase los Comentarios al Régimen Jurídico de la Industria Automotriz que formulamos en el número anterior de esta Revista, pág. 89 y sigs.
  2. Véase el Decreto-Ley N° 1283 de 27-12-68 en *G.O.* N° 28812 del 27-12-68.
  3. *G.O.* N° 30503 del 8-9-74.
  4. Art. 1.
  5. Arts. 6 y 8.

Ahora bien, independientemente de esta autorización general de industrias, el ordenamiento jurídico puede establecer otras autorizaciones particulares por sectores, para controles e intervenciones adicionales.

Sin duda, en materia de la industria automotriz, desde 1965, mediante la Resolución Nº 36 y 4.316 del 8-12-65 puede decirse que se *autorizó*, formalmente, a diversas empresas constituidas en el país, para el ensamblaje de vehículos, enumerándose las beneficiarias de la autorización, lo cual se ha seguido haciendo ininterrumpidamente hasta el momento actual. Como se dijo, la vigente Resolución Nº 6.686 del 29-12-78 sobre Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz, establece cuáles son las empresas "fabricantes de vehículos automotores" *autorizadas* por el Ministerio de Fomento para producir las marcas, categorías y grupos indicados en la misma <sup>5 bis</sup>.

Esta autorización, hasta 1975, venía siendo limitativa, en el sentido de que por un acto administrativo general como las mencionadas Normas, desde 1965 hasta 1975 se definían, como *numerus clausus* las empresas autorizadas. A partir de las Normas dictadas por Resolución Nº 5.457 del 28-8-75, se agregó un Parágrafo al artículo 2, en el cual se establece que "Estas marcas y *empresas* pueden ser sustituidas por (*empresas*) nacionales, previa autorización del Ministerio de Fomento".

Así, la Resolución Nº 5.457 y la vigente, la Nº 6.686 del 29-12-78, modificada por la Nº 3.651 de 26-8-80, permiten variar el *numerus clausus*, al poderse sustituir por otras empresas nacionales en los términos de la Decisión 24 del Grupo Andino (con más del 80% del capital en manos de entes nacionales), previa *autorización* del Ministerio de Fomento. Sin embargo, sin duda, después de la reforma de las Normas para el desarrollo de la Industria Automotriz, este artículo 2 se aplica a los "fabricantes de vehículos automotores", y no a las empresas que sólo sean "fabricantes de piezas y conjuntos automotores".

Ahora bien, a las empresas que además de "fabricantes de vehículos automotores" sean "fabricantes de piezas y conjuntos automotores", les serían aplicables, acumulativamente, todas las normas de la Resolución.

En este sentido, es de destacar, que cuando una empresa tiene la autorización general para la fabricación de vehículos automotores de determinadas marcas, tal como se señala en el artículo 2 de la Resolución, como tal, tiene que incorporar progresivamente partes y conjuntos nacionales. Puede, por tanto, ensamblar y construir estas partes y conjuntos en Venezuela, pero para ello debe cumplir con los requisitos adicionales establecidos en la Resolución, destinados a los "fabricantes de piezas y conjuntos automotores".

El propio Decreto-Ley Nº 920 del 16-5-75 es claro al establecer que en el proceso de integración de partes nacionales en la fabricación de vehículos, el Ejecutivo Nacional debía incorporar en el porcentaje que se establezca, el motor, con carácter obligatorio.

Así, indirectamente, la Resolución Nº 5.457, y ahora la Nº 6.686, estableció la necesidad de que estas empresas "fabricantes de piezas y conjuntos automotores" obtuviesen una *autorización* del Ministerio de Fomento <sup>6</sup>, por lo cual resultaba indis-

5 bis. El artículo 2 de esta Resolución fue modificado por Resolución Nº 3.651 de 26-8-80. G.O. Nº 32.055 de 26-8-80.

6. Art. 33.

pensable, para la producción, por ejemplo, de motores por una empresa, la obtención de esa autorización. Esto, sin duda, es lo que resulta de la interpretación generosa de las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz dictadas por la Resolución N° 5.457 de 1975, así como de la práctica administrativa, pues lamentablemente, el Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75 no establece nada al respecto. Este Decreto-Ley sólo establece, en realidad, una intervención directa del Ejecutivo Nacional en la determinación de la empresa o empresas que deban desarrollar la infraestructura de la industria metalmeccánica, en especial, la fundición y la forja<sup>7</sup>. En esta norma de rango legal es que, en definitiva, puede fundamentarse la exigencia de la autorización, aunada a la vía indirecta de la misma fundamentada en la Ley Orgánica de Aduanas.

Ahora bien, con base en estas normas incompletas, el Ejecutivo Nacional ha convocado mediante aviso publicado en la prensa, para desarrollar el "Programa para el desarrollo de la Industria Automotriz", a las empresas automotrices establecidas en el país para que presenten ofertas para el establecimiento de plantas de maquinado y ensamblado de motores. Para otorgar la autorización correspondiente, el Ejecutivo acudió a la forma de la licitación o concurso para determinar la empresa o empresas que podrían desarrollar la actividad deseada, conforme a las bases elaboradas, y posteriormente acudió a la figura del contrato administrativo para materializar dicha autorización en las empresas seleccionadas.

## II. LA NATURALEZA DEL ACTO AUTORIZATORIO

El acto autorizatorio en el campo de las actividades industriales, es una condición impuesta por el ordenamiento jurídico para que los particulares puedan ejercer sus actividades económicas que la Constitución les garantiza.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución, "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social". Se consagra así, el derecho a ejercer la libertad económica e inclusive la obligación del Estado de proteger la iniciativa privada, pero estas están sometidas a diversas limitaciones constitucionales o legales. Cuando se establece constitucionalmente esta libertad, en realidad lo que se está es definiendo el sistema económico venezolano, en el sentido de que se formula una política constitucional de que el Estado no puede monopolizar todas las actividades económicas, y estas pueden y deben ser ejercidas, también por los particulares. De allí el sistema de economía mixta que se consagra. Pero para que los particulares, en los sectores limitados legalmente, puedan tener poder efectivo de ejercer sus derechos, se requiere de un acto administrativo, que generalmente se configura en un acto autorizatorio.

La autorización industrial, legalmente prescrita, tiene así, el carácter de una limitación legal a la libertad económica, de manera que esta no puede ejercerse sin aquella.

En los sectores en los cuales se ha establecido la necesidad de autorización, la iniciativa privada tiene que ser confrontada con el interés general apreciado por la

7. Art. 3.

autoridad pública respectiva<sup>8</sup>. El particular, en estos sectores, en realidad tiene una expectativa de ejercer su derecho, no garantizada, que se materializa en un momento determinado, cuando la autoridad administrativa juzgue que aquella no se opone al interés general. La decisión de la Administración, en general, se otorga discrecionalmente, es decir, apreciando en el momento concreto, la oportunidad o conveniencia de la actividad. Sin embargo, tratándose de una libertad, cuyo ejercicio económico está en juego, la administración debe motivar su negativa.

En todo caso, como lo señalan J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, los efectos de la autorización industrial, en estos casos, son los de transformar las meras expectativas de futuro carentes de ejercicio en derechos subjetivos, es decir, en situaciones de poder concretas tuteladas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, "la autorización no es una mera remoción de límites sino que es por el contrario un límite impuesto a la iniciativa privada; técnicamente, se trata de un "presupuesto legal para la existencia del derecho subjetivo, es decir, una *conditio juris*, como elemento esencial que condiciona el nacimiento del derecho subjetivo. En consecuencia, la autorización discrecional no es "declarativa" de derechos preexistentes en el particular, pues antes de su otorgamiento, el particular carece de poderes concretos. Tampoco es "constitutiva" de derechos, ya que por *sí sola* es incapaz de producir derecho alguno; es el ordenamiento jurídico el que crea la posibilidad de actuar configurando los correspondientes intereses legítimos, que unidos a la posterior autorización permiten el nacimiento de poderes concretos "derechos subjetivos"<sup>9</sup>.

La autorización industrial, así, habilita al beneficiario para ejercer su derecho a realizar actividades económicas en el sector objeto de la limitación.

### III. LA FORMA DE LA AUTORIZACION

La autorización administrativa, en general, consiste en un acto administrativo unilateral que una vez dictado, se agota, permitiéndose al particular realizar la actividad cuyo ejercicio se solicita. Puede estar contenido en un acto administrativo individual, de efectos particulares, tal como sucede normalmente, o puede, por el contrario, estar contenido en un acto administrativo general, es decir, que pueda además, tener contenido normativo, tal y como ha sucedido con las Resoluciones en materia de normas de la industria automotriz, dictadas por el Ministerio de Fomento a partir de la Nº 36 y 4.316 del 8-12-65 (conjuntamente con el Ministerio de Hacienda) hasta la vigente Nº 6.686 del 29-12-78, modificada por la Nº 3.651 de 26-8-80. En ellas, se enumeran las empresas autorizadas a fabricar en el país vehículos automotores.

Ahora bien, la intervención del Estado al otorgar una autorización industrial, puede consistir en un acto único, discrecional, que se agota al autorizarse el ejercicio

8. Véase J. L. Villar Palasi, *La intervención administrativa en la industria*, Madrid 1964, pág. 307.

9. Véase J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1970, págs. 701 y 702; Cfr. José Luis Villar Palasi, *op. cit.*, págs. 308 y sigts. y 316 y sigts.

de la actividad económica, o al contrario, puede conllevar el ejercicio de controles permanentes y posteriores por parte de la Administración. Puede decirse que en la mayoría de los casos la autorización industrial no se agota con el sólo control administrativo preventivo, mediante el cual confrontada la iniciativa privada con el interés general, se verifica y declara la oportunidad y conveniencia de que aquélla se realice; sino que en la mayoría de los casos implica el desarrollo de un posterior "control operativo" a lo largo del ejercicio que el administrado hace de su autorización<sup>10</sup>.

En estos casos, tal como sucede en materia de autorización de actividades industriales en el campo de la industria automotriz, la administración no sólo verifica y acepta la situación existente para el momento en el cual otorga la autorización, sino que aquella se interesa, posteriormente, en la forma, oportunidad y manera en las cuales el particular va a actuar de acuerdo a la autorización.

En el caso de las autorizaciones industriales en el campo automotriz, el particular, de antemano, al hacer su solicitud, conoce este control posterior y, materialmente, da su consentimiento a que el mismo se realice, máxime cuando los mecanismos de ese control posterior están contenidos en actos administrativos de efectos generales, como son las Resoluciones contentivas de las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz.

Pero, por supuesto, el acto autorizatorio no sólo puede estar contenido en actos administrativos individuales, sino también, en actos administrativos bilaterales, en cuya formación participa el consentimiento del particular destinatario de la autorización, que da su conformidad con ciertas modalidades de control o con ciertas condiciones adicionales impuestas por la administración. En estos casos, se forma un *convenio* entre el particular y la administración, el cual, en algunos casos tiene un resultado práctico similar a la concesión administrativa, pero con la diferencia de que la actividad en cuestión no ha sido asumida por el Estado, sino que, constitucionalmente, se reconocen como de la libre iniciativa privada<sup>11</sup>.

Tratándose de un "convenio" es decir, de un acto bilateral, indudablemente que estamos en presencia de un contrato administrativo. Estos, en efecto, no se agotan en los tradicionales contratos de contenido patrimonial (obras públicas, suministros, etc.), sino que hoy es cada vez más frecuente encontrar vínculos jurídicos que se establecen entre la Administración y los particulares, los cuales no suponen colaboración patrimonial entre las partes, sino, en realidad, configuran un acuerdo para fijar la medida de una sujeción jurídico-pública o de una ventaja también jurídico-pública, establecidas legalmente<sup>12</sup>.

La Administración, en efecto, a pesar de sus poderes públicos de acción unilateral, en muchos casos, para ejecutar una política de desarrollo predeterminada, busca establecer las modalidades de su acción respecto de los particulares, acudiendo a la vía negociada. No se trata de que en estos contratos se establezcan los poderes de la Administración: estos preexisten, pero quizás, por la debilidad de la sola acción unilateral

10. Cfr. Manzanedo, Hernández y Gómez Reino, *op. cit.*, pág. 702.

11. Cfr. Manzanedo, Hernández y Gómez Rivero, *op. cit.*, pág. 703 y R. Martín Mateo y F. Sosa Wagner, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1974, pág. 136.

12. Véase en tal sentido, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1974, pág. 484.

en el cumplimiento de ciertos cometidos en el campo económico o por el esfuerzo de la Administración de promover la participación de los particulares en las tareas comunes, los entes públicos han venido recurriendo a estos acuerdos con aquéllos, como técnica de administración: la administración mediante acuerdos, convenios o conciertos<sup>13</sup>.

Estas figuras contractuales puede decirse que giran en torno a la idea contemporánea de la "Administración concertada"<sup>14</sup>, propia del orden económico, mediante la cual, la Administración tiende a renunciar al solo ejercicio imperativo y unilateral de sus poderes, buscando convenir con los administrados la aplicación concreta de los mismos, ganándose la colaboración y participación de los empresarios en las tareas comunes de desarrollo económico. Mediante estos convenios o Actas-convenio, los particulares, en realidad, aceptan como vinculante una política de desarrollo económico o un programa sectorial que, *per se*, era indicativo, a cambio de la obtención de determinados beneficios o incentivos, que la Administración renuncia a manejar discrecionalmente. Por supuesto, en estas figuras negociales, la Administración no procura proveerse de bienes y servicios, es decir, no establece una relación patrimonial, pero no por ello, dejan de tener carácter contractual. Se trata de auténticos contratos de la Administración, ciertamente nuevos, sometidos a todos los principios generales de la contratación administrativa<sup>15</sup>.

Ahora bien, tratándose de una figura negocial, es indudable que la Administración, para otorgar una autorización industrial, tal como sucede en materia automotriz para la fabricación de motores, puede acudir a formas de licitación o concurso, para seleccionar la empresa que mejor se adapte a los requerimientos del programa sectorial, asegurando, además, la igualdad de todos los empresarios que actúan en el sector<sup>16</sup>. En estos casos de licitación o concurso previo a la autorización industrial, rigen también, todas las normas generales de la selección de contratistas mediante tales procedimientos licitatorios o concursales.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA AUTORIZACION

Tal como se ha señalado, la autorización industrial permite a un particular el ejercicio de una actividad de esa naturaleza, que estaba enmarcada en su libertad industrial.

En este campo, como se dijo, al empresario correspondería una facultad potencial de ejercer la industria, pero sin embargo, el ejercicio de esta facultad se encuentra subordinado a la voluntad de la Administración. El acto de autorización remueve el límite y declara la facultad del ejercicio. Ahora bien, en la autorización industrial, la libertad del particular es preexistente a la intervención administrativa, como pleno derecho; sólo que con fines preventivos la ley subordina su ejercicio a la autorización.

13. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, "La evolución del concepto de contrato administrativo", en *El Derecho administrativo en Latinoamérica. Curso Internacional*, Bogotá, 1977, pág. 12.

14. Véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, Tomo I, pág. 485.

15. Véase, Allan-R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, pág. 13.

16. Cfr. J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, *op. cit.*, pág. 704.

Por eso, como lo señala J. L. Villar Palasi, "en la autorización industrial, la libertad de industria deviene plena, permitiéndose al particular el ejercicio de su actividad"<sup>17</sup>. De allí que la autorización industrial sea un acto declarativo de derechos y no constitutivo: "La autorización se ciñe a declarar que, en el caso concreto, no hay razones de orden público industrial para prohibir esa actividad específica"<sup>18</sup>.

Ahora bien, el efecto fundamental de la autorización industrial de ser un acto administrativo individual declarativo de derechos a favor de particulares, es que es obligatorio para la Administración y no puede ser revocado unilateralmente.

Como todo acto administrativo firme, declarativo de derechos a favor de particulares, el acto de autorización industrial surte todos sus efectos, tanto para la propia autoridad administrativa como para los particulares destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad administrativa no puede desconocer, suspender, revocar o desmejorar sus efectos, y el particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

Por tanto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares son actos que producen todos sus efectos y obligan tanto a la Administración que los dictó como para los particulares. Así lo tiene decidido la antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 29-10-49<sup>19</sup>.

La consecuencia fundamental de esa ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios es que después de dictados, la Administración no puede suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley la autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esta autorización legal, el funcionario que revoca o se niega al cumplimiento de un acto administrativo firme incurre en extralimitación de funciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia: "como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas disponen, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción"<sup>20</sup>.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración revocarlos, suspender sus efectos, o desconocerlos sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por la Administración Pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto.

En efecto, puede decirse que es 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

17. Véase, J. L. Villar Palasi, *op. cit.*, pág. 317.

18. *Idem.*

19. Véase, en *Gaceta Forense*, N° 3, 1949, págs. 25 a 27.

20. Véase, sentencia de 18-3-69 en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, págs. 228 a 335.

consecuencia fundamental de este principio, aceptado unánimemente por la doctrina nacional<sup>21</sup> y la doctrina extranjera<sup>22</sup> 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 le cause la revocación, suspensión o desconocimiento de los efectos del acto<sup>23</sup>.

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.

- 
21. Véase, Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, pág. 208; Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, págs. 142 y sig.
  22. Véase, por ejemplo, Agustín A. Gordillo, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1969, pág. 414; M. M. Diez, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1956, pág. 262; Cretella Junior, *Do Ato Administrativo*, Sao Paulo, 1972, pág. 175; Michel Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas, 1964, pág. 257; José R. Dromi, *Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1973, pág. 106.
  23. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Público*, Nº 4, 1980, pág. 27 y sgts.