

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74)  
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO V  
VOL. 2

UNIVERSIDAD CENTRAL DE  
VENEZUELA

*Rector*  
Miguel Layrisse

*Vicerrector Académico*  
Ernesto Díaz Montes

*Vicerrector Administrativo*  
Alberto Escobar Fernández

*Secretario*  
Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*  
Pedro Nikken

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

*Director*  
Antonio Moles Caubet

*Relator de la Sección de Derecho  
Administrativo y Ciencias de la  
Administración*  
Allan R. Brewer-Carías

ALLAN R. BREWER-CARIAS  
Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO V

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa

VOL. 2

LOS RECURSOS DE ANULACION  
Y DE PLENA JURISDICCION

Instituto de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas 1978

## CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.  
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.  
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimientos y recursos administrativos.
- Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos. (Editado en agosto de 1976).
- Vol. 2. Recursos y contratos administrativos.  
(Editado en mayo de 1977).
- Tomo IV. La Jurisdicción Constitucional. (Editado en noviembre de 1977).
- Tomo V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Vol. 1. Los órganos y el recurso de anulación. (Editado en octubre de 1978).
- Vol. 2. Los recursos de anulación y de plena jurisdicción. (Editado en octubre de 1978).
- Tomo VI. La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.

© by Allan R. Brewer-Carías, 1978

Porrada / Lilly Brewer

Impreso en Venezuela por Editorial Arte / Caracas

## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO V, VOL. 2

Presentación .....	399
Abreviaturas .....	403

### *PRIMERA PARTE*

<i>ESTUDIOS:</i> Aspectos particulares del contencioso-administrativo	405
— La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa .....	407
— La carga de la prueba en el derecho administrativo .....	463
— Efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones .....	496
— El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano .....	507

### *SEGUNDA PARTE*

<i>JURISPRUDENCIA:</i> La jurisdicción contencioso-administrativa: el recurso contencioso-administrativo de anulación (continuación) y el de plena jurisdicción .....	535
III. El recurso contencioso-administrativo de anulación (continuación) .....	537
IV. El recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción .	657
V. La intervención del Procurador General de la República en los juicios en que tenga interés la República .....	707
Indices de los Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2 .....	723



## PRESENTACION

*Con la publicación de este Quinto Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años, tal como lo señalamos en los volúmenes anteriores, continúa la edición de un viejo proyecto y un largo trabajo de quince años.*

*En efecto, entre 1960 y 1962, cuando trabajé en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, aún siendo estudiante, tuve a mi cargo realizar la primera recopilación de la jurisprudencia de la antigua Corte Federal que abarcó un fecundo período de 12 años (1950-1962). El análisis posterior de ese material me permitió concluir la redacción de mi libro "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana" publicado en 1964; y buena parte de dicho material, sistematizado en forma distinta durante mi permanencia en París entre 1962 y 1963, fue publicado, en enfoques monográficos, en diversos números de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.*

*Con posterioridad a 1964 y durante los últimos años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el período 1930-1974, indudablemente el más importante en su actividad durante este Siglo.*

*La realización de esta obra, que constará de VI Tomos, no ha sido fácil. No sólo no existen en nuestro país recopilaciones sistematizadas de las decisiones del Supremo Tribunal, sino que las publicaciones que las comprenden no son completas. Para la elaboración del fichero cuya publicación se continúa en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo*

*Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la Antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al período 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo período, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido período, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.*

*Pero la recopilación de jurisprudencia no se agota en la revisión y selección inicial de las sentencias con contenido doctrinal, sino que luego de realizado esto, viene el proceso más lento y complejo de correcta ubicación, clasificación y sistematización, el cual necesariamente debe hacerse por una sola persona, para que pueda existir continuidad de criterio y visión de conjunto. En los últimos años, más de una vez intenté realizar esa labor global, pero la falta de tiempo me impidió concluirla. El tiempo, sin embargo, pude lograrlo en Cambridge, Inglaterra, en 1974, cuando pude dedicar unos meses, íntegramente, a la revisión, retitulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.*

*Para la publicación de todo este material deseché la ordenación cronológica y la tradicional ordenación alfabética que ha sido empleada en algunas recopilaciones de jurisprudencia de la Corte Suprema. Elegí, en cambio, la ordenación temática y sistemática, más compleja de elaborar, pero indudablemente, más útil al lector. En esta forma, he previsto que cada uno de los seis Tomos de la obra tenga un tema central sistematizado, teniendo, por tanto, cada uno de ellos, la debida autonomía. Dichos temas serán los siguientes: el Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado, que se trató en el primer Tomo; el Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, que se publicó en el Tomo II; la Actividad Adminis-*

*trativa (actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos), publicado en los dos volúmenes del Tomo III; la Jurisdicción Constitucional, publicado en el Tomo IV; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que se publica en los dos volúmenes de este Tomo V; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.*

*En el presente Tomo, relativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia. Dada la amplitud del Tomo se decidió su publicación en dos volúmenes: el primero, relativo a los aspectos generales del contencioso-administrativo, con el material sobre el recurso de anulación; y el presente, relativo a los aspectos particulares del contencioso-administrativo, con el material sobre el recurso de anulación (continuación) y al recurso de plena jurisdicción.*

*En cada Tomo, de acuerdo al tema del mismo, he decidido recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en Revistas, muchas de ellas, ya agotadas. Por ello, cada Tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el presente volumen 2º del Tomo V relativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, se recogen cuatro artículos publicados en Caracas y Buenos Aires: el primero sobre la impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa (1975); el segundo sobre la carga de la prueba en el derecho administrativo (1976); el tercero, sobre los efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones (1968); y el cuarto, escrito en colaboración con el Dr. Enrique Pérez Olivares, sobre el recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano (1965)*

*Durante todo el lapso de realización de esta obra, desde 1960, he estado vinculado al Instituto de Derecho Público, dirigiendo, la mayor parte del mismo, su Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración. Por tanto, parte del tiempo destinado a mis trabajos en el Instituto ha sido dedicado a la revisión y recopilación de la jurisprudencia, aun cuando, por supuesto, no en forma exclusiva. En todo caso, del Instituto he recibido un invaluable apo-*

*yo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo.*

*En la revisión final y corrección del presente volumen he recibido la colaboración de la abogada Mary Ramos Fernández, a cuyo cargo ha estado, también, la elaboración final de los índices, así como de buena parte de los resúmenes de las sentencias correspondientes a los años setenta. De más está expresar mi agradecimiento por su ayuda.*

*El lector notará que los índices del presente Tomo —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— se han elaborado integrando los de los Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2. En esta forma, al manejarse el Índice de este Tomo se estará manejando el de los Tomos I, II, III, y IV, sin necesidad de acudir a los mismos. A medida que vayan saliendo los Tomos sucesivos, se irán integrando progresivamente los índices. Tal como lo señalamos en el volumen 1 de este Tomo V, al final de este volumen 2 es que se publican los Índices integrados del Tomo, en virtud de que los dos volúmenes se publican simultáneamente.*

*Como lo indiqué en el Primer Tomo, dado el enorme volumen total de la obra, se ha previsto que los diversos Tomos subsiguientes vayan apareciendo, sucesivamente, con la separación de un breve lapso entre cada uno de ellos.*

*Caracas, octubre de 1978.*

## ABREVIATURAS

### *De las denominaciones de la Corte Suprema*

1930-1953

CFC-SF	— Corte Federal y de Casación en Sala Federal.
CFC-SPA	Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa.
CFC-SFacc	Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.
CFC-CP	Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

CF	Corte Federal.
----	----------------

1961-1974

CSJ-SPA	Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.
CSJ-CP	Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.
CSJ-SCCMT	Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo.

### *De las fuentes utilizadas*

1930-1949

M	<i>Memorias de la Corte</i> (Tomo I).
---	---------------------------------------

1950-1970

GF	<i>Gaceta Forense</i> (Publicación periódica de la Corte). Primera Etapa: 1949-1952, Nos. 1 a 13. Segunda Etapa: Desde 1953, Nos. 1 y sig.
GO	— <i>Gaceta Oficial de la República de Venezuela</i> .
RF	<i>Repertorio Forense</i> (Publicación periódica).
Doctrina PGR	= <i>Doctrina de la Procuraduría General de la República</i> (Publicación anual).



PRIMERA PARTE

# ESTUDIOS

ASPECTOS PARTICULARES DEL  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO



# LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE REGISTRO ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LA FUNCION ADMINISTRATIVA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:
  1. *La Función Administrativa dentro de las Funciones del Estado.*
  2. *La Actividad Administrativa dentro de las actividades del Estado.*
  3. *La Noción de Acto Administrativo.*
- III. LA CARACTERIZACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS:
  1. *El Servicio de Registro como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo.*
  2. *El Registro como actividad del Estado cumplida en ejercicio de la Función Administrativa.*
  3. *La actividad de registro como actividad administrativa y la denominada "Administración Pública del derecho privado".*
- IV. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO:
  1. *La impugnación en vía administrativa.*
  2. *La impugnación de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa:* A. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. B. Las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación. C. La recurribilidad de los actos de registro.
  3. *La impugnación de los actos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa:* A. La limitación del conocimiento de situaciones de derecho privado. B. La ausencia de recursos paralelos como condición de admisibilidad de los recursos. c. Los motivos de impugnación.
- V. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

Es sabido que el Título XXII del Código Civil, al regular el Registro Público, establece las condiciones generales de los actos jurídicos de derecho privado que deben registrarse, así como las formalidades y publicidad del registro (Arts. 1913 y ss); y que esta institución del Registro Público, a que se refiere el Código Civil, funciona por medio de Oficinas Principales y Oficinas Subalternas que, encuadradas dentro de las estructuras de la Administración Pública, están reguladas en la Ley de Registro Público de 6 de febrero de 1943.

La institución del Registro Público, en todo caso, se traduce en Venezuela, en una actividad que constituye una actividad

---

\* Publicado en el *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, UCV, Caracas 1975, pp. 425 a 480.

administrativa, realizada por autoridades administrativas, en ejercicio de la función administrativa. Por tanto, los actos de registro son actos administrativos y como tales, son actos susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta afirmación, que trataremos de fundamentar en las notas que siguen, sin embargo, no ha sido aceptada pacíficamente ni por la jurisprudencia ni por la doctrina.

En efecto, puede decirse que hasta comienzos de la década de los sesenta, la Corte admitía la posibilidad de impugnación de los actos de registro por vía contencioso-administrativa. Estos actos, "sujetos al control jurisdiccional", correspondía conocerlos y corregirlos al Supremo Tribunal, "de acuerdo a las facultades que al efecto le atribuye el ordinal 9º del artículo 7º de su propia Ley Orgánica"<sup>1</sup>.

Posteriormente, en Autos de 21 de febrero y de 30 de abril de 1963, la Corte, incidentalmente, también admitió la posibilidad de impugnación jurisdiccional de los Actos de Registro. En dichas decisiones, adoptadas en ejercicio de las facultades de la Corte de interpretar la Ley de Registro Público conforme a lo dispuesto en su artículo 11, la Corte sostuvo lo siguiente:

"La jurisprudencia de este supremo Tribunal en materia registral ha interpretado el artículo 11 de la Ley de Registro Público, en el sentido de que el objeto de la consulta relativa a la inteligencia y aplicación de esa ley, es el corregir los vicios o errores de los actos a efectuarse, pero no para subsanar los cometidos en actos ya realizados; porque cuando se trata de actos consumados cuyos efectos son inevitables o inmodificables en virtud de la consulta, ésta carecería de finalidad práctica. *Quedan, desde luego, a salvo, en este caso, los recursos legales que contra dichos actos, puedan ejercerse*"<sup>2</sup>.

De acuerdo a esta jurisprudencia, en efecto, no sólo resulta clara la procedencia de las consultas sólo antes de que se regis-

1. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12 de abril de 1962 *cit.* por Luis H. FARIAS MATA, "La Doctrina de los Actos Excluidos en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-1969, IDP, Caracas, 1971, p. 337.
2. Autos de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 21 de febrero de 1963 y de 30 de abril de 1963 en *Gaceta Forense* Nos. 39 y 40, 1963, pp. 83 y 107, respectivamente.

tren los actos y documentos, sino que después de efectuado el registro, los actos de registro quedan sometidos a los recursos legales que contra los mismos puedan ejercerse. La referencia al recurso contencioso de anulación no podría ser más directa ya que es el único que se podría ejercer "contra dichos actos".

Sin embargo, en 1967 con ocasión de decidir varios recursos de nulidad contra sendos actos de registro, la Corte cambió su criterio.

En efecto, por sentencia de 23 de febrero de 1967 la Corte señaló que ella era competente:

"En principio, para declarar la nulidad de los actos efectuados por cualquier funcionario administrativo en contravención con la ley. Pero aun cuando esto sea cierto, como norma general, hay situaciones en las cuales el legislador no sanciona el acto con la nulidad o permite que ella sea declarada por un órgano de la jurisdicción ordinaria, como consecuencia de una controversia suscitada entre particulares, con ocasión de la validez o nulidad de un acto sujeto a las disposiciones del derecho privado, que es lo que ocurre, precisamente, en el caso que es objeto de esta decisión"<sup>3</sup>.

En efecto, el caso objeto de la decisión se refería a la impugnación de un acto de registro referente a una operación sobre un inmueble sobre el cual pesaban una prohibición de enajenar y gravar y una medida de embargo, y que por tanto, había sido efectuado por el Registrador contraviniendo lo dispuesto en los ordinales 6 y 7 del Artículo 40 de la Ley de Registro Público y 374 y 470 del Código de Procedimiento Civil. Para rechazar su competencia la Corte concluyó en que:

"la acción dirigida a lograr la declaratoria de inexistencia de un acto realizado en contravención a los Artículos 374 y 470 del Código de Procedimiento Civil, genera una controversia entre particulares que como todas las de su especie es de la competencia de los Tribunales ordinarios, a menos que se trate del caso contemplado por el Legislador en el Parágrafo Único del ordinal 28 del Artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Y si dichos Tribunales son los competentes para declarar la inexistencia del acto, tienen que serlo, también lógicamente para declarar la ineficacia del Registro del documento en que aquél

3. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 23 de febrero de 1967 en *Gaceta Forense* N° 55, 1968, p. 16.

se ha hecho constar, por ser ambos consecuencia de una sola acción y efectos diferentes pero subordinados el uno al otro, de una misma decisión judicial.

Esta Corte no podría decidir el caso planteado, sin invadir la competencia de los Tribunales ordinarios, porque, para declarar la ineficacia del Registro de los documentos a que se refiere la recurrente, tendría que pronunciarse antes, sobre la inexistencia de los contratos de arrendamiento y opción de compra que en ellos se hacen constar, lo cual, como se acaba de decir, es atribución de otros Tribunales, salvo el citado caso de excepción”<sup>4</sup>.

En este caso, el razonamiento de la Corte puede decirse que tenía congruencia con la doctrina sustentada anteriormente pues si bien declaró su incompetencia, ello no fue por considerar que el acto de Registro no era un acto administrativo o no era susceptible, *per se*, de impugnación ante la Corte, sino porque la impugnación del acto en concreto generaba una controversia entre particulares cuya resolución escapaba a la competencia de la Corte.

Pero un mes después de la decisión mencionada anteriormente, la Corte varió totalmente su criterio al respecto. En efecto, por sentencia del 13 de marzo de 1967, la Corte, después de basar su razonamiento en la naturaleza y caracterización del acto administrativo y la función administrativa, concluía afirmando que el acto de registro de un acta de remate, no era un acto cumplido en ejercicio de la función administrativa y por tanto, no era un acto susceptible de ser recurrido por la vía contencioso-administrativa.

En la parte medular de dichos fallos, la Corte afirmó que:

“Hay situaciones, como la presente, en que el funcionario administrativo cumple su actuación con arreglo a ciertas formalidades legales, como consecuencia de un proceso judicial entre particulares y en el cual se ventilan asuntos que pertenecen a la esfera del derecho privado. En esta circunstancia ni el contenido ni los efectos de esa actuación expresan la existencia de una decisión de la autoridad capaz de establecer un vínculo directo entre la Administración Pública y los administrados, cuyos derechos pueden ser afectados por esa decisión”<sup>5</sup>.

4. *Idem*, p. 18.

5. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 13 de marzo de 1967 en *Gaceta Poreense* N° 55, 1968, pp. 107 y 116.

Concluía la Corte afirmando su incompetencia al señalar que:

“No podría la Corte decidir el presente recurso, sin invadir el fuero de la jurisdicción ordinaria, porque para declarar la inexistencia del registro del acta de remate a que se refiere la demanda, tendría que pronunciarse también sobre la inexistencia del remate judicial, por haberse realizado en contravención a las disposiciones del Artículo 376 del Código de Procedimiento Civil, lo cual es de la competencia de los Tribunales ordinarios”<sup>6</sup>.

Contra la doctrina de 1967 de la Corte, la Procuraduría General de la República ha manifestado su criterio en el sentido de considerar a los actos de registro como actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa, y que como tales, son susceptibles de recursos contencioso-administrativos<sup>7</sup>. En la doctrina, el problema también ha sido debatido, resultando posiciones no coincidentes<sup>8</sup>. Buena parte de la discusión se ha centrado en torno a las nociones de función administrativa, actividad administrativa y acto administrativo, para determinar si el acto de registro integra alguna de dichas categorías.

Planteados en estos términos los contornos generales del problema, estimamos indispensable tratar de precisar, en primer lugar, qué debe entenderse en el ordenamiento venezolano por esas nociones jurídico-administrativas de función, actividad y acto administrativo; para luego analizar en sí misma, la posibilidad de impugnación de los actos de Registro.

6. *Idem*, pp. 109 y 118. En estas decisiones salvó su voto el magistrado Jonás Barrios Escalona, argumentando que los actos de registro, como actos administrativos, eran susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
7. *V. Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, pp. 29 y ss. y 33 y ss.
8. Se ha mostrado a favor de la doctrina de la Corte del año 1967, Gonzalo Pérez Luciani, “Actos Administrativos que en Venezuela escapan al Recurso contencioso de anulación”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, año 1967-1968, Nº 6, Caracas, pp. 171 y ss.; y se ha mostrado en contra de dicha doctrina, Luis Henrique-Farías Mata, *loc. cit.*, pp. 337 y ss.

## II. LA FUNCION ADMINISTRATIVA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS \*

### 1. LA FUNCION ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Si bien puede decirse que en Venezuela rige el principio de la separación orgánica "de poderes" en el sentido de que en el ordenamiento constitucional distingue, a nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Legislativo (el Congreso), de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y demás órganos de la Administración Pública), y de los órganos que ejercen el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y Tribunales), ello no implica que cada uno de dichos órganos siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Es decir, tal como la Corte Suprema lo ha señalado reiteradamente, la división de la Potestad Estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la "separación" de las funciones estatales<sup>9</sup>. Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica "de poderes" no implica que cada uno de los órganos que los ejercen tengan necesariamente, el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las "funciones propias" de cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales<sup>10</sup>; o en otras palabras, paralelamente a sus funciones propias, realizan funciones distintas a aquellas que les corresponden por su naturaleza<sup>11</sup>.

El concepto de funciones del Estado es, por tanto, distinto al de poderes del Estado. El poder público, sus ramas o distribuciones, constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional, individualizada, propia y exclusiva del Estado, me-

\* En esta parte seguimos lo expresado en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 373 y ss.

9. Cfr. por ejemplo, sentencia de la CF de 19-6-53 en GF, N° 1, 1953, p. 77; y sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GF, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68 en GF, N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69 en GF, N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

10. V. Cfr. La sentencia de la CF de 19-6-53 en GF N° 1, 1953, p. 77; y la sentencia de la CFC en SPA de 18-7-63 en GF N° 41, 1963, p. 116.

11. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GF N° 41, 1963, pp. 116 y 117.

dian­te cuyo ejer­cicio éste realiza las funcio­nes que le son pro­pias. Las funcio­nes del Estado, por su parte, cons­tituyen ta­reas pro­pias e inherentes al Estado<sup>12</sup>. La no­ción de Poder es en­tonces pre­via a la de función: ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejer­cicio del Poder Pú­blico (de una de sus ramas o distribu­ciones), por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejer­cicio del Poder Pú­blico, es decir, de la potestad genérica de obrar que tiene cons­titucionalmente el Estado. Poder y función son, por tanto, distintos elementos en la actividad del Estado: el Poder Pú­blico, como situación jurídica cons­titucional, tiene su fuente en la propia Cons­titución y existe la posibilidad de ejer­cerlo desde el momento en que está establecido en ella; la función estatal, en cambio, presupone siempre el ejer­cicio del Poder Pú­blico por un órgano del Estado, y sólo cuando hay ejer­cicio concreto del Poder Pú­blico es que se realiza una función estatal.

Ahora bien, en el mundo contemporáneo pueden distinguirse cuatro funciones básicas del Estado: la función legislativa; la función del gobierno; la función administrativa; y la función jurisdiccional; a las cuales pueden reconducirse todas las actividades del Estado. Estas funciones, realizadas en ejer­cicio del Poder Pú­blico por los órganos estatales, sin embargo, generalmente no están encomendadas con carácter exclusivo a dife­rentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales.

En efecto, la función legislativa en el Estado contemporáneo es aquella actividad estatal que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general<sup>13</sup>. La función legislativa del Estado, en esta forma, si bien se atribuye como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, es decir, a las Cámaras Legislativas, se realiza también por otros órganos que ejercen el Poder Pú­blico.

En efecto, ante todo debe destacarse que la potestad de dic­tar leyes, en el ámbito nacional, corresponde a las Cámaras Le-

12. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 105 y ss.

13. Cfr. Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GF N° 41, 1963, p. 116.

gislativas actuando como cuerpos colegisladores<sup>14</sup>; siendo estas leyes, por su generalidad e imperatividad, el tipo ideal de actos dictados en ejercicio de la función legislativa. Pero en el ordenamiento jurídico venezolano, los otros órganos del Poder Público, también ejercen esta función creadora de normas jurídicas: el Presidente de la República u otros órganos ejecutivos al dictar decretos-leyes y reglamentos<sup>15</sup>; y ciertos Tribunales de la República al dictar los reglamentos reguladores de las respectivas circunscripciones judiciales<sup>16</sup>. Por tanto, la función legislativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos pueden crear, modificar o extinguir con carácter general las normas del ordenamiento jurídico, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por las Cámaras Legislativas, actuando como cuerpos colegisladores, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; por el Presidente de la República y ciertos órganos ejecutivos, en el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; y por ciertos Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial. La función legislativa, por tanto, si bien es una "función propia" de las Cámaras Legislativas, no es una función privativa y exclusiva de ellas, pues los otros órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es función privativa y exclusiva de las Cámaras Legislativas, es el ejercicio de la función legislativa en una *forma* determinada: en ejecución directa de atribuciones constitucionales, mediante la emisión de ciertos actos estatales denominados Leyes. En efecto, sólo las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores pueden dictar leyes; y sólo ellas pueden crear normas jurídicas generales ejerciendo atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legal alguno. Los otros órganos estatales que ejercen la función legislativa, si bien realizan una función creadora dentro del Ordenamiento Jurídico, ello lo hacen a través de actos administrativos de efectos generales, y bajo el condicionamiento de las Leyes y nunca en ejer-

---

14. Artículo 162 de la Constitución.

15. Artículo 190, ord. 8 y 10 de la Constitución.

16. Artículo 77,A,8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-9-74 (G.O. N° 1692 Extr. de 4-10-74).

cicio directo e inmediato de una norma Constitucional<sup>17</sup>. En otras palabras, las leyes son actos de ejecución directa de la Constitución y de rango legal; los reglamentos y actos administrativos de efectos generales son actos de ejecución directa de la legislación y de rango sub-legal<sup>18</sup>.

Pero aparte de la función legislativa, en el Estado contemporáneo ha ido delineándose una función primordial, distinta de la función administrativa, por medio de la cual el Presidente de la República ejerce sus actividades como Jefe del Estado, es decir, como Jefe del Gobierno de la República<sup>19</sup>. A través de esta función de gobierno, el Presidente de la República, puede adoptar decisiones en virtud de atribuciones que le son conferidas directamente por la Constitución, sin condicionamiento legal y por sobre la ley, de orden político, que exceden de la administración normal de los asuntos del Estado<sup>20</sup>. La caracte-

17. Quedan a salvo los decretos-leyes dictados por el Presidente. Sin embargo, en algunos casos en que el Presidente de la República puede mediante Decretos, modificar las Leyes (Decreto-ley conforme al artículo 190, ord. 8) requiere previamente de una ley especial habilitante, que es la directamente ejecutada.
18. El carácter sub-legal de los Reglamentos surge inclusive, en aquellos casos en que el Reglamento, en virtud de delegación legislativa, complementa la ley. En estos casos, el Reglamento se dicta en ejecución directa de la ley y no de la Constitución, por lo que nunca podría tener igual rango que la ley. Al contrario, la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente: "La ley de la materia (Ley de Pilotaje) sólo contiene disposiciones que, por su carácter general, pueden aplicarse a todas las zonas de pilotaje actualmente existentes o que se creasen en el futuro, pero la determinación de los límites de éstas, de los requisitos que deben llenarse mientras se navegue por ellas, de los símbolos, luces y señales especiales que deben usarse en las mismas, de la cuantía del derecho de habilitación y de la forma de distribución de los ingresos provenientes del mismo, así como la regulación de otras materias semejantes, ha sido expresamente confiado en el articulado de la ley, al Poder Ejecutivo, quien con tal objeto debe dictar tantos reglamentos como sea necesario, teniendo en cuenta las características o peculiaridades de cada zona. Estos reglamentos no tienen por objeto desarrollar disposiciones legales ya existentes, sino complementar la ley que reglamentan con otras previsiones sobre materias expresamente señaladas por el legislador, por lo cual tienen en nuestro ordenamiento jurídico el mismo rango (?) que los actos legislativos. Podría decirse que son decretos-leyes sobre materias cuya regulación reserva el Congreso al Poder Ejecutivo por consideraciones de orden práctico". V. sentencia de la CSJ en SPA de 27-1-71, en G.O. N° 1472 Extr. de 11-6-71, p. 18.
19. Aun cuando en algunos casos podría no haber coincidencia, podría decirse que en general, el Presidente de la República ejerce sus atribuciones de Jefe de Estado en ejercicio de la función de gobierno, y de Jefe del Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función administrativa. V. Artículo 181 de la Constitución.
20. En tal sentido, típicos actos de gobierno serían el declarar el estado de emergencia, el decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales o el convocar el Congreso a sesiones extraordinarias. Artículo 190, ord. 6 y 9 y Artículos 240 y ss.

rística fundamental de esta función de gobierno es que está atribuida al Presidente de la República, es decir, al nivel superior de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no pudiendo otros órganos ejecutivos ejercerla. Los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo en esta forma, realizan fundamentalmente dos funciones propias: la función de gobierno y la función administrativa<sup>21</sup>. La función de gobierno, como función estrictamente política del Presidente de la República se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales, sin condicionamiento legal alguno. El legislador, en esta forma, no puede limitar las facultades políticas del Jefe del Estado<sup>22</sup>. La función del gobierno, por tanto es de rango legal, en cambio que la función administrativa es de carácter sub-legal<sup>23</sup>.

Pero si bien la función de gobierno se ejerce con el carácter de función propia por el Presidente de la República en ejercicio del Poder Ejecutivo, ello tampoco se realiza con carácter excluyente, ya que las Cámaras legislativas, en ejercicio del Poder Legislativo, también realizan la función de gobierno, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley<sup>24</sup>, sea mediante

- 
21. La distinción entre "gobierno y administración" es comúnmente empleada por la Constitución. V. por ejemplo, Artículo 21, 27 y 30. En el Artículo 191 la Constitución, en igual sentido habla de "aspectos políticos y administrativos" de la gestión del Presidente de la República. En tal sentido, al referirse a los órganos del Poder Ejecutivo de los Estados, la Corte ha señalado lo siguiente: "El artículo 21 de la Constitución atribuye al Gobernador del Estado, el gobierno y administración de la Entidad, como Jefe del Ejecutivo del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción. En esta forma, el Poder Ejecutivo Estadal realiza funciones de gobierno como poder político y funciones que atienden a otra actividad distinta, como poder administrador". V. sentencia de la CSJ en SPA de 30-6-66 en *GF* N° 52, 1968, p. 231. *Cfr.* sobre la distinción entre función administrativa y función de gobierno como actividades que se realizan en ejercicio del Poder Ejecutivo, el voto salvado a la sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, Imprenta Nacional, 1965, p. 53 y ss.; y *Doctrina PGR 1963*, Caracas 1964, pp. 179 y 180.
  22. El Legislador, por ejemplo, no podría limitar las atribuciones del Presidente de suspender las garantías constitucionales en forma distinta a las previstas en la propia Constitución.
  23. Sobre la distinción entre actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa de la Constitución o en ejecución directa de la ley. V. sentencia CSJ en SPA de 13-2-68 en *GF* N° 59, 1969, p. 85. En todo caso, una cosa es atribuir a la función de gobierno rango legal y otra es atribuirle "naturaleza legislativa". El Decreto de suspensión de garantías constitucionales, por ejemplo, tiene rango legal por cuanto puede "suspender" temporalmente la vigencia de una ley, lo que no implica que la derogue. Si la derogase, el acto tendría "naturaleza legislativa". Sobre esta confusión V. *Doctrina PGR 1971*, Caracas 1972, p. 189.
  24. Por ejemplo cuando el Senado autoriza al Presidente de la República para salir del territorio nacional. Art. 150, ord. 6 de la Constitución.

leyes<sup>25</sup>. En estos casos también, la función de gobierno realizada por los órganos del Poder Legislativo es una actividad de rango legal, es decir, de ejecución directa de la Constitución. Pero si bien esta función puede ser realizada tanto por el Presidente de la República como por los órganos legislativos, por lo que no es exclusiva o excluyente, sin embargo, sí es exclusiva de uno u otros órganos en cuanto a la forma de su ejercicio en los casos autorizados por la Constitución: la función de gobierno mediante Decretos ejecutivos (Actos de gobierno), se realiza en forma exclusiva por el Presidente de la República; y mediante leyes o actos parlamentarios sin forma de ley, por las Cámaras Legislativas.

Además de la función legislativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional; es decir, conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, es decir, controversias en las cuales una parte esgrime pretensiones frente a otra. El ejercicio de la función jurisdiccional se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero aquí también, ello no implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que el contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

En efecto, los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales<sup>26</sup>, cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes, dentro de los límites de su competencia<sup>27</sup>; y las Cámaras Legislativas también intervienen en la función jurisdiccional, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República<sup>28</sup>. Por tanto, la función jurisdiccional como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos deciden controversias y declaran el derecho aplicable

25. La ley que Decreta una amnistía, por ejemplo, Art. 139 de la Constitución.

26. *Cfr.* sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF* N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68 en *GF* N° 60, 1969, pp. 115 y 118; y de 9-7-69 en *GF* N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

27. Cuando la administración decide por ejemplo, la oposición a una solicitud de registro de marca de fábrica, conforme a la Ley de Propiedad Industrial (Art. 64) o cuando decide la oposición a una solicitud de otorgamiento de una concesión de explotación forestal, conforme al reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas (Art. 55).

28. Art. 150, ord. 8.

en un caso cõncreto, se ejerce por los tres grupos de òrganos estatales en ejercicio del Poder Pùblico: por la Corte Suprema y los Tribunales de la Repùblica, en ejercicio del Poder Judicial; por las Càmaras Legislativas, en particular, por el Senado, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los òrganos administrativos en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. La funciòn jurisdiccional, por tanto, si bien es una "funciòn propia" de los òrganos judiciales, no es una funciòn privativa y exclusiva de ellos, pues los otros òrganos estatales tambièn la ejercen. Sin embargo, lo que sí es una funciòn privativa y exclusiva de los Tribunales es el ejercicio de la funciòn jurisdiccional en una forma determinada: con fuerza de verdad legal mediante actos denominados sentencias. Sólo los Tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los òrganos del Poder Judicial pueden desarrollar la funciòn jurisdiccional ejercida por los Tribunales. Los demás òrganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen sea a través de actos administrativos condicionados por la legislaciòn, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley, y por tanto, de rango legal.

Pero aparte de la funciòn creadora de normas jurídicas de efectos generales (funciòn legislativa), de la funciòn de conducciòn y ordenaciòn política del Estado (funciòn de gobierno), y de la funciòn de resoluciòn de controversias entre partes declarando el derecho aplicable en casos concretos (funciòn jurisdiccional), el Estado ejerce la funciòn administrativa, a través de la cual entra en relaciòn con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interès pùblico<sup>29</sup>. De allí la dis-

29. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 115. Si el Estado legisla, tal como lo señala SANTI ROMANO, "no entra en relaciones de las cuales él, como Legislador, sea parte: las relaciones que la ley establece o de cualquier modo contempla se desenvuelven después entre sujetos diversos del Estado o bien con el mismo Estado, pero no en su aspecto de Legislador sino en otros aspectos mediante òrganos diversos de los del Poder Legislativo. V. "Prime pagine di un Manuale di Diritto Amministrativo", en *Scritti Menori*, Milano 1950, p. 363, cit., por J. M. BOQUERA OLIVER, *Derecho Administrativo*, volumen I, Madrid 1972, p. 59. "Cuando el Estado juzga, señala J. González Pérez, no es parte interesada en una relaciòn jurídica; no es sujeto de Derecho que trata de realizar sus peculiares intereses con arreglo al Derecho... cuando el Estado juzga satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relaciòn jurídica, decidiendo la pretensiòn ante él deducida con arreglo al ordenamiento jurídico". V. *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid 1966, p. 37.

tinción entre la función de crear el derecho (legislativa), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa)<sup>30</sup>. En las dos primeras, el Estado al crear el derecho o al aplicarlo, es un tercero en las relaciones jurídicas que surjan; en la última, en cambio, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares<sup>31</sup>, como sujeto de derecho, gestor del interés público. De allí que la personalidad jurídica del Estado se concretice, en el orden interno, cuando sus órganos ejercen la función administrativa.

Ahora bien, al igual que lo que sucede con las funciones legislativas, de gobierno y jurisdiccional, la función administrativa tampoco está atribuida con carácter de exclusividad a ninguno de los órganos de Poder Público. Por ello, si bien la función administrativa puede considerarse como función propia de los órganos ejecutivos, concretizada básicamente a través de actos administrativos, ello no significa que la ejerzan con carácter exclusivo y excluyente. Al contrario, todos los otros órganos del Estado también ejercen la función administrativa: las Cámaras Legislativas, al autorizar o aprobar diversos actos de los órganos ejecutivos o al dictar actos relativos a su personal o servicios administrativos, realizan la función administrativa<sup>32</sup>; y los órganos del Poder Judicial también realizan la función administrativa, al dictar actos concernientes a la administración del personal al servicio de los Tribunales, o al imponer sanciones policiales<sup>33</sup>. En esta forma, la función administrativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos, al gestionar el interés público, entran en relaciones jurídicas con los particulares, como sujeto de derecho,

30. En este sentido, la Corte al referirse a la función administrativa ha señalado que en ella el Estado "no realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra que es la función judicial; sino que es sujeto de derecho, titular de interés, agente propio de la función administrativa". V. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GP N° 41, 1963, pp. 116 y ss.; y de 27-5-68 en GP N° 60, 1969, pp. 175 y ss.; y de 9-7-69 en GP N° 65, 1969, pp. 70 y ss. En estas sentencias sin embargo, como veremos, la Corte confunde la función estatal con el acto estatal.

31. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 13-3-67 en GP N° 55, 1968, p. 107.

32. Cfr. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GP N° 41, 1963, pp. 116 y 117; y de 27-5-68 en GP N° 60, 1969, p. 115.

33. *Idem.*

se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por los órganos administrativos, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; por las Cámaras Legislativas en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial. La función administrativa, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos ejecutivos y administrativos, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. El acto administrativo, como concreción típica —pero no única— del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo, en todo caso, carácter sub-legal.

Pero si bien resulta clara, de lo anterior, la distinción entre las funciones fundamentales del Estado, no debe por ningún respecto, identificarse el ejercicio de una función estatal determinada con la producción de determinados actos jurídicos. Al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con la distribución de funciones; ésta no coincide necesariamente, con el tipo de acto jurídico, que emane de la voluntad estatal<sup>34</sup>.

En efecto, de lo expuesto anteriormente resulta que la función legislativa la ejerce el Estado en Venezuela, a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República), o de sus órganos judiciales (Tribunales); la función de gobierno la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas) y de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República); la fun-

---

34. La distinción entre funciones del Estado que la doctrina ha realizado, muchas veces se confunde al querer identificar un tipo de acto jurídico estatal con la función ejercida por el Estado. V. Agustín GORDILLO, *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, pp. 91 y ss. Nosotros mismos hemos incurrido en esta confusión. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 108 y ss. En igual confusión incurre la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema. V. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en GF N° 41, 1963, pp. 116 y ss.; de 27-5-68, en GF N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69, en GF N° 65, 1969, pp. 70 y ss. En Venezuela, en igual confusión incurre, a pesar de su intento por distinguir actividad de función, Gonzalo PEREZ LUCIANI, al afirmar que "la actividad que tomada globalmente sea relevante jurídicamente se puede decir que es una *función*". *loc. cit.*, p. 196.

ción jurisdiccional la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Senado), de sus órganos administrativos, y de sus órganos judiciales (Tribunales); y la función administrativa la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos judiciales (Tribunales) y de sus órganos administrativos. Sin embargo, de ello no puede deducirse que todo acto realizado en ejercicio de la función legislativa, sea un acto legislativo; que todo acto realizado en ejercicio de la función de gobierno, sea un acto de gobierno; que todo acto realizado en ejercicio de la función jurisdiccional sea un acto judicial; o que todo acto realizado en ejercicio de la función administrativa sea un acto administrativo. Al contrario, así como diversos órganos del Estado realizan diversas funciones, los actos cumplidos en ejercicio de las mismas no son siempre los mismos ni tienen por qué serlo.

En efecto, tal como lo hemos señalado, los órganos del Poder Legislativo pueden ejercer funciones legislativas, de gobierno, jurisdiccionales y administrativas, pero los actos que de dichos órganos emanen al ejercer dichas funciones no son, necesariamente, ni uniformes ni correspectivos. Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función legislativa, es decir, crean normas jurídicas de carácter general actuando como cuerpos colegisladores, dictan leyes<sup>35</sup>; pero cuando lo hacen en otra forma distinta, por ejemplo, al dictar sus reglamentos internos, ello lo hacen a través de actos parlamentarios sin forma de ley<sup>36</sup>. Cuando las Cámaras legislativas ejercen la función de gobierno, es decir, intervienen en la formulación de las políticas nacionales, lo hacen a través de leyes<sup>37</sup> o a través de actos parlamentarios sin forma de ley<sup>38</sup>. En el caso del ejercicio de la función jurisdiccional, el Senado concretiza su acción a través de un acto parlamentario sin forma de ley<sup>39</sup>; y en cuanto al ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas, ella

---

35. Art. 162 de la Constitución.

36. Art. 158, ord. 1 y 3 de la Constitución.

37. Art. 139.

38. Art. 150, ord. 4; 6; 7 y Art. 153, ord. 2.

39. Art. 150, ord. 8.

puede concretarse en leyes<sup>40</sup>, actos parlamentarios sin forma de ley<sup>41</sup> o actos administrativos<sup>42</sup>.

Por su parte, cuando los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente el Presidente de la República, realizan la función legislativa, ésta se concretiza en Decretos Leyes<sup>43</sup> o en Reglamentos (actos administrativos)<sup>44</sup>; y cuando realiza la función de gobierno, dicta actos de gobierno<sup>45</sup>. En los casos de ejercicio de la función jurisdiccional y de la función administrativa, los órganos ejecutivos dictan por ejemplo actos administrativos<sup>46</sup>.

En cuanto a los órganos del Poder Judicial, cuando ejercen la función legislativa, dictan reglamentos (actos administrativos)<sup>47</sup>; cuando ejercen la función administrativa dictan actos administrativos<sup>48</sup>; y cuando ejercen la función jurisdiccional dictan actos judiciales (sentencias).

En esta forma, el ejercicio de la función legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, Decretos-Leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función de gobierno, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos administrativos. En sentido inverso, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando no sólo en ejercicio de la función legislativa, sino de la función de gobierno y de la función administrativa; que los actos de

40. Las leyes aprobatorias de contratos administrativos, por ejemplo, V. Art. 126 de la Constitución. En este sentido es que hemos señalado que se trata de actos administrativos con forma de ley. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* cit.

41. Por ejemplo, los diversos actos de autorización que el Senado debe dar a actividades administrativas de los órganos del Poder Ejecutivo V. Art. 150, ord. 2, 3, y 5 y Art. 158, ord. 2 y 6.

42. Art. 158, ord. 1, 3, 4, 5.

43. Art. 190, ord. 8.

44. Art. 190, ord. 10.

45. Art. 190, ord. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, y 21, por ejemplo y Art. 215, ord. 6.

46. Art. 206.

47. Los reglamentos de las circunscripciones judiciales dictados por las Cortes Superiores. V. Ley Orgánica del Poder Judicial.

48. Los actos de la denominada jurisdicción voluntaria, y los actos administrativos relativos a su administración de personal.

gobierno sólo emanan del Presidente de la República actuando, no sólo en ejercicio de la función de gobierno, sino en ejercicio de la función legislativa; que los actos parlamentarios sin forma de ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas, actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los Tribunales actuando en ejercicio de la función jurisdiccional. En todos estos casos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano estatal, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales en esos casos, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas; los actos de gobierno por el Presidente de la República; y los actos judiciales (sentencias) por los Tribunales.

En cuanto a los actos administrativos, éstos pueden emanar de las Cámaras Legislativas actuando en función administrativa; de los Tribunales actuando en función legislativa y en función administrativa, y de los órganos del Poder Ejecutivo actuando en función legislativa, en función jurisdiccional y en función administrativa. Los actos administrativos, en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, con los actos de gobierno y con las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos, y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

En esta forma, es evidente que al analizar la función administrativa y la concreción más común que resulta de su ejercicio —los actos administrativos— no puede adoptarse un criterio orgánico para su caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes con la distribución de funciones. Por otra parte, para la diferenciación de los actos estatales, tampoco pueden adoptarse criterios orgánicos pues si bien es cierto que las leyes emanan solamente de las Cámaras Legislativas; que los actos de gobierno emanan solamente del Presidente de la República; y que las sentencias judiciales emanan solamente de los Tribunales, eso mismo no puede decirse de los actos administrativos, que emanan de todos los órganos del Estado.

La definición de las funciones del Estado por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma<sup>49</sup>; y para llegar a dicha caracterización material resulta indispensable, tal como se ha señalado anteriormente, no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio<sup>50</sup>, es decir, la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

## 2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS ACTIVIDADES ESTATALES

La identificación de la actividad administrativa dentro de las actividades del Estado no puede realizarse con los mismos criterios que pueden utilizarse para precisar a la Administración Pública como complejo orgánico (criterio orgánico) o para caracterizar a la función administrativa dentro de las funciones del Estado (criterio material), pues no sólo no es actividad administrativa la totalidad de la actividad desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, sino que tampoco constituyen actividad administrativa todas las actividades que resultan del ejercicio de la función administrativa.

49. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales... cit.*, pp. 105 y ss. En sentido coincidente ha sido tradicional la doctrina de la Corte Suprema: en 1951 señaló que "no son los nombres o denominaciones, sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o fisonomía propia" (V. sentencia de la CFC en CP de 4-4-51 en *GF* N° 7, 1952, p. 17); en 1952, expresó que "los actos administrativos, como los judiciales, fiscales... los son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la ley da competencia para conocer y decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aún conexo con aquél" (sentencia de la CFC en CP de 30-10-52 en *GF* N° 12, p. 18); y en 1963 insistió en que "prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo" (sentencia de la CSJ en SPA en 18-7-63 en *GF* N° 41, 1963, pp. 116 y ss.). Contra la definición material de la actividad administrativa protesta airadamente en Venezuela Luis H. FARIAS MATA, al proclamar, siguiendo a Garrido Falla, un criterio orgánico. V. "Procedimientos para la fijación de Cánones de Arrendamiento en el Derecho Venezolano", *Studia Jurídica*, N° 3, Caracas 1974, p. 423 y ss. V. La referencia en la Nota N° 62.

50. En esta forma, nos apartamos parcialmente del intento que hicimos de definir la función administrativa a través de la naturaleza de los actos administrativos. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales... cit.*, p. 109.

En efecto, las actividades que despliegan los órganos ejecutivos, tal como se señaló anteriormente, pueden clasificarse en dos grandes grupos que responden a las nociones de gobierno y administración<sup>51</sup>, es decir, actividad de gobierno y actividad administrativa. La actividad de gobierno, tal como se indicó anteriormente, resulta del ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa por el Presidente de la República<sup>52</sup> y se caracteriza, frente a la actividad administrativa, por dos elementos combinados: en primer lugar, porque la actividad de gobierno sólo puede ser realizada por el Presidente de la República, como Jefe del Estado<sup>53</sup>; en segundo lugar, porque se trata de actividades desplegadas en ejecución de atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legislativo y que por tanto, o tienen el mismo rango que la actividad legislativa<sup>54</sup> o tienen el mismo valor jurídico que la ley<sup>55</sup>. En esta forma, la actividad de gobierno se distingue de la actividad administrativa realizada por los órganos ejecutivos, en que ésta se realiza a todos los niveles de la Administración Pública, y siempre tiene rango sub-legal, es decir, se despliega por los órganos ejecutivos en ejecución de atribuciones directamente establecidas en la legislación, y sólo en ejecución indirecta de la Constitución<sup>56</sup>. He aquí un nuevo criterio, en este caso formal, derivado de la teoría merkeliana de construcción escalonada del orden jurídico<sup>57</sup>, para la identificación de la problemática administrativa.

Para la distinción de la actividad legislativa de la actividad de gobierno y de la actividad administrativa no sólo debe uti-

51. V. Arts. 27, 30 y 191 de la Constitución.

52. V. por ejemplo, artículo 190, ordinales 6 y 8 de la Constitución.

53. Arts. 181 y 190 de la Constitución.

54. En este sentido, el Decreto de suspensión de garantías constitucionales (Arts. 240 de la Constitución) o la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias (Art. 191, ord. 9) tienen el mismo rango que la ley en relación a la Constitución.

55. En este sentido, los Decretos-ley dictados en ejecución de una ley habilitante especial conforme al Art. 190, ord. 8 de la Constitución, tienen el mismo valor jurídico que la ley, a la cual pueden derogar o modificar.

56. En este sentido es que podría decirse que la actividad administrativa se reduce a ejecución de la ley.

57. Adolf MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid 1935, p. 13. Cfr. Hans KELSEN, *Teoría General del Estado*, México, 1957, p. 510. V. Las referencias en Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 24 y ss.

lizarse el criterio orgánico, sino también el criterio formal: la actividad de gobierno, aun cuando realizada en ejecución directa de la Constitución está reservada al Presidente de la República, en tanto que la actividad legislativa, realizada también en ejecución directa de la Constitución<sup>58</sup>, está reservada a las Cámaras Legislativas. En esta forma, el criterio orgánico distingue la actividad de gobierno de la actividad legislativa, y ambas se distinguen de la actividad administrativa mediante el criterio formal: tanto la actividad de gobierno como la actividad legislativa se realizan en ejecución directa de competencias constitucionales, en tanto que la actividad administrativa siempre es una actividad sub-legal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la ley.

La actividad judicial, por su parte, también se distingue de la actividad de gobierno y de la actividad legislativa en base a los dos criterios señalados: desde el punto de vista orgánico, porque la actividad judicial está reservada a los Tribunales de la República, en tanto que la actividad legislativa está reservada a las Cámaras Legislativas y la actividad de gobierno está reservada al Presidente de la República<sup>59</sup>; y desde el punto de vista formal, porque al igual que la actividad administrativa, la actividad judicial es una actividad sub-legal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la ley.

Por último, en cuanto a la distinción entre la actividad administrativa y la actividad judicial, si bien no puede utilizarse el criterio formal de su graduación en el ordenamiento jurídico, sí se distingue en base al criterio orgánico y a otro criterio formal. Desde el punto de vista orgánico, la actividad judicial está reservada a los Tribunales con carácter exclusivo; y desde el punto de vista formal, la declaración de lo que es derecho en

58. Las Cámaras Legislativas realizan su actividad Legislativa en cumplimiento de atribuciones directamente establecidas en la Constitución (art. 139 de la Constitución). En el sólo caso de las leyes especiales que han de someterse a las leyes orgánicas preexistentes (art. 163 de la Constitución) podría decirse que hay condicionamiento legislativo de la actividad legislativa.

59. Puede decirse entonces, que la separación orgánica de poderes tiene plena concordancia con la división orgánica de las actividades de gobierno (reservada al Presidente de la República), legislativas (reservadas a las Cámaras Legislativas) y judiciales (reservadas a los Tribunales). Por supuesto, la coincidencia de actividades específicas con órganos estatales determinados concluye allí, pues la actividad administrativa, al contrario, no está reservada a ningún órgano específico, sino que se realiza por todos ellos.

un caso concreto que realizan los órganos judiciales, se hace con fuerza de verdad legal, que sólo las sentencias poseen.

De lo anterior resulta entonces que las actividades de gobierno, judicial y legislativa, son actividades reservadas al Prede la República, a los Tribunales y a las Cámaras Legislativas, respectivamente. La actividad de gobierno, en efecto, consiste en la producción del acto de gobierno y Decretos-leyes por el Presidente de la República, dictados en ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa. La actividad judicial, por su parte, consiste en la adopción de decisiones judiciales (sentencias) por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional. Por último, la actividad legislativa consiste en la producción de leyes y actos parlamentarios sin forma de ley dictados por las Cámaras Legislativas en ejercicio tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, de la función administrativa y de la función jurisdiccional.

En cuanto a la actividad administrativa, sin embargo, respecto de ella no se produce la reserva de su ejercicio a determinados órganos estatales, sino que la misma se realiza por todos los órganos del Estado. De allí las definiciones negativas de la actividad administrativa que pretendían delimitarla señalando que era toda aquella actividad estatal que no fuera ni actividad de gobierno, ni actividad judicial, ni actividad legislativa<sup>60</sup>; es decir, todo el residuo que quedaba luego de restarle a la actividad estatal, la actividad de gobierno, la actividad legislativa y la actividad judicial. Pero indudablemente que la definición negativa o residual de la actividad administrativa no satisface el razonamiento lógico<sup>61</sup>, por lo cual resulta necesario tratar de formularla en forma positiva.

Para ello hay que partir de diversos supuestos: en primer lugar, no puede utilizarse un criterio orgánico para su diferenciación de las otras actividades del Estado, pues si bien el cumplimiento de éstas, está reservado a ciertos órganos estatales, la

60. Cfr. A. MERKL, *op. cit.*, p. 35; M. WALINE, *Droit Administratif*, París 1963, p. 4; A. GORDILLO, *Introducción al Derecho Administrativo*, 1969, p. 99.

61. Para una crítica a la concepción negativa de la Administración V. F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 1970, p. 32.

realización de la actividad administrativa está encomendada, dentro de sus respectivas competencias, a todos los órganos del Estado<sup>62</sup>. En segundo lugar tampoco puede identificarse la actividad administrativa como el resultado del ejercicio de una función estatal, pues ella resulta tanto del ejercicio de la función administrativa, de la función jurisdiccional y de la función legislativa por órganos del Poder Ejecutivo; como por ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas o de la función administrativa o legislativa por los Tribunales<sup>63</sup>. En tercer lugar, tampoco puede utilizarse un criterio meramente formal de graduación de los actos en el ordenamiento jurídico, pues no sólo la actividad administrativa tiene carácter sub-legal, pues también lo tiene la actividad judicial<sup>64</sup>. En cuarto lugar, la actividad administrativa consiste tanto en la producción de actos heterogéneos, pues no sólo pueden ser unilaterales o bilaterales (contratos administrativos, concesiones), sino que los unilaterales pueden ser de efectos generales (reglamentos) o actos administrativos individuales, como en la realización de operaciones materiales. Resulta por tanto imposible utilizar un criterio material que pueda reducir a una unidad la actividad administrativa.

De lo anterior se deduce, por tanto, que debido al carácter residual de la actividad administrativa<sup>65</sup>, y no existiendo coincidencia entre la actividad administrativa y el órgano que la

- 
62. En tal sentido no puede aceptarse el criterio orgánico que define la Administración Pública como "una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo". V. F. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, vol. I, pp. 36, 38 y 49. Esta concepción la sigue en Venezuela Luis H. FARIA MATA, *loc. cit.*, p. 423 y ss.
63. Algunos autores como A. GORDILLO, al confundir la función estatal con la actividad estatal reservan el ejercicio de la función legislativa a los órganos del Poder Legislativo y el ejercicio de la función jurisdiccional a los órganos del Poder Judicial, y en cambio atribuyen el ejercicio de la función administrativa a los tres grupos de órganos estatales, *op. cit.*, p. 99.
64. Podría decirse, sin embargo, como lo hizo O. MAYER, que la Administración sería una actividad del Estado *bajo la ley* para el cumplimiento de sus fines; en tanto que la función judicial sería una actividad del Estado en la cual el cumplimiento de la ley (*por la ley*) constituye el fin esencial de la misma. *Cfr.* las referencias en J. L. VILLAR PALASI, *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid, 1968, p. 43.
65. Históricamente, la aplicación del principio de la separación de poderes con posterioridad a la Revolución francesa, produjo que se le quitara al Monarca las funciones legislativas atribuidas al Parlamento y las funciones jurisdiccionales, atribuidas a los Tribunales. En el Monarca quedaron las funciones ejecutivas, con carácter residual. *Cfr.* F. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, Tomo I, p. 35; J. L. VILLAR PALASI, *op. cit.*, pp. 48 y 49.

produce, o entre ella y la función que se ejerce para producirla, resulta indispensable utilizar una mezcla de criterios<sup>66</sup>. En esta forma, frente a las diversas actividades estatales, se considera que constituyen actividad administrativa: 1) aquellas actividades de carácter sub-legal<sup>67</sup> realizadas por los órganos del Poder Ejecutivo (Administración Pública como conjunto orgánico) en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa o de la función jurisdiccional<sup>68</sup>; 2) aquellas actividades realizadas por los Tribunales de la República en ejercicio de la función administrativa o de la función legislativa<sup>69</sup>;

66. Esta utilización de varios criterios es lo que nos ha criticado Gonzalo PEREZ LUCIANI, *loc. cit.*, p. 183, nota N<sup>o</sup> 19.
67. En esta forma, quedaría excluida de la actividad administrativa, la actividad de gobierno realizada por los órganos ejecutivos en ejercicio, tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, por ser ésta de rango legal (realizada en ejecución directa de la Constitución).
68. En este sentido, constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el otorgamiento de un permiso o licencia para conducir automóvil o para operar una estación de radio (actos administrativos individuales); constituyen actividad administrativa realizada en ejercicio de la función jurisdiccional, por ejemplo, la decisión del Registrador de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, a la oposición formulada por un interesado contra la solicitud de registro de una marca de fábrica por un industrial, o la decisión de un Ministro al resolver un recurso jerárquico (actos administrativos individuales); y constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los Reglamentos ejecutivos dictados por el Presidente de la República (actos administrativos de efectos generales). Los órganos del Poder Ejecutivo, por tanto, es decir, la Administración Pública como complejo orgánico, no está confinada al solo ejercicio de la función administrativa, como señala A. GORDILLO, *op. cit.*, p. 98. A lo que está confinada es a la realización de actividad administrativa (además de la actividad de gobierno), pero no al ejercicio de una sola función estatal. Por ello insistimos, no debe confundirse la función administrativa con la actividad administrativa, como la mayoría de los administrativistas lo hacen. Cfr. F. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, Tomo I, p. 30 y ss.; A. GORDILLO, *op. cit.*, pp. 91 y ss. Nosotros mismos lo hemos hecho. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 108 y ss.
69. En este sentido, constituye una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el acto de nombramiento de los empleados administrativos de los juzgados, o los actos de ejecución presupuestaria adoptados por los jueces (actos administrativos individuales); y constituyen una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los reglamentos de organización interna dictados por ciertos Tribunales en determinadas circunscripciones judiciales (actos administrativos de efectos generales). En cuanto a los denominados como "actos de la jurisdicción voluntaria", los mismos podrían considerarse como actividad administrativa realizada por los Tribunales competentes en ejercicio de la función administrativa. No hay en ellos, realmente, ejercicio de la función jurisdiccional por los Tribunales. Tanto es así, que en Venezuela por ejemplo, la labor de "registro" de ciertos documentos mercantiles en el Area Metropolitana de Caracas, antaño atribuida a los Tribunales Mercantiles de Primera Instancia, se atribuyeron hace algunos lustros al Registrador Mercantil; y las labores de "autenticación" y reconocimiento de ciertos documentos, atribuidas tradicio-

y 3) aquellas actividades realizadas por las Cámaras Legislativas en ejercicio de la función administrativa<sup>70</sup>. Por supuesto que las actividades administrativas cumplidas por la Administración Pública como complejo orgánico, son las que constituyen el *campo normal* de aplicación del Derecho Administrativo; pero ello, por supuesto, no puede conducir a negar el carácter administrativo de las otras actividades señaladas, realizadas tanto por las Cámaras Legislativas como por los Tribunales. Por otra parte, el objeto del Derecho Administrativo no se agota en el estudio de la actividad administrativa tal como la hemos definido, sino que abarca también el estudio de la actividad legislativa cumplida en ejercicio de la función administrativa, así como de la actividad de gobierno cumplida por los órganos superiores del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la actividad administrativa del Estado, desde el punto de vista estrictamente jurídico, tal como se ha dicho, es una actividad de carácter sub-legal, es decir, que se realiza con sujeción a la ley. De allí la vigencia del principio de la legalidad, base del Estado de Derecho. Sin embargo, no puede ya decirse que la administración se agote con la mera ejecución mecánica de la ley<sup>71</sup>: la administración debe someterse a la legalidad pero no consiste en la sola ejecución de leyes y mucho menos de las leyes de libertad que acompañaron el nacimiento del Estado de Derecho<sup>72</sup>.

A lo heterogéneo de los actos que pueden resultar de la actividad administrativa en el mundo contemporáneo<sup>73</sup>, se agrega, en todo caso, la heterogeneidad de las formas que puede

---

nalmente a ciertos jueces, en determinadas áreas del país se han atribuido a funcionarios administrativos: los Notarios, dependientes del Ministerio de Justicia. Sobre el carácter administrativo de los actos de la jurisdicción voluntaria, V. los comentarios contrarios de F. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, Tomo I, pp. 40 y ss., quien califica estas actividades como "seudo-administrativas". Cfr. A. GORDILLO, *op. cit.*, p. 100; J. L. VILLAR PALASI, *op. cit.*, pp. 46.

70. Por ejemplo, los actos de las Cámaras Legislativas dictados en el campo de la administración de su personal administrativo o de su presupuesto (actos administrativos individuales).
71. Cfr. Héctor GIORGI, *La Nueva Administración Pública*, Montevideo, 1965, pp. 53 y 130.
72. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1974, p. 103.
73. Reglamentos, actos administrativos unilaterales (generales o individuales) actos administrativos bilaterales (contratos o concesiones administrativas), y operaciones materiales.

revestir esa actividad. Ya no se está en presencia de un Estado que limitaba su actividad a actuar como gendarme en el orden económico y social, cuidando que los derechos individuales garantizados por las leyes se mantuvieran incólumes. El Estado contemporáneo, al dejar de ser un Estado liberal-burgués de Derecho y asumir su papel de Estado Social de Derecho (Estado Benefactor) o de Estado Democrático y Social de Derecho<sup>74</sup>, ha venido asumiendo una serie de actividades no sólo reguladoras del orden económico y social (policía administrativa), sino promotoras (fomento), prestadoras de servicios públicos, empresariales (gestión económica) y planificadoras, que caracterizan, en el mundo actual, a la actividad administrativa. Fácil es comprender, por tanto, por qué el estudio del régimen jurídico de esta actividad forma la médula central del Derecho Administrativo.

### 3. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

Tal como lo hemos señalado anteriormente, la noción de acto administrativo sólo puede resultar de una combinación de criterios orgánico, formal y material, y nunca puede condicionarse al cumplimiento de una función específica del Estado.

Los actos administrativos se dictan por todos los órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones estatales y su individualización no puede estar fundamentada en la utilización del solo criterio orgánico, del solo criterio formal o del solo criterio material, sino, insistimos, de la mezcla y combinación de ellos.

En efecto, no es aceptable la utilización exclusiva de un criterio orgánico para definir el acto administrativo<sup>75</sup>, pues quedarían fuera de caracterización, los actos administrativos que dictan los funcionarios de las Cámaras Legislativas o los

---

74. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *La Consideración del Estado Democrático y Social de Derecho como Supuesto para el Estudio del Derecho Administrativo*, Caracas, 1973.

75. Reducir los actos administrativos a los emanados de los órganos del Poder Ejecutivo, tal como lo pretende en Venezuela Luis H. FARIAS MATA, "Procedimiento para la fijación...", *loc. cit.*, p. 425.

funcionarios de los órganos jurisdiccionales<sup>76</sup>; asimismo, no es aceptable la sola utilización del criterio formal, de actividad de carácter sub-legal, para definir los actos administrativos, pues los actos judiciales también tienen carácter sub-legal<sup>77</sup>; por último, tampoco es aceptable la utilización exclusiva de un criterio material, basado en la noción de función administrativa<sup>78</sup>, pues quedarían excluidos de la noción, los actos administrativos cumplidos en ejercicio de la función legislativa y de la función jurisdiccional por los órganos del Poder Ejecutivo<sup>79</sup>, así como los actos administrativos dictados en ejercicio de la función legislativa por los órganos jurisdiccionales<sup>80</sup>.

Por ello es que proponemos una definición del acto administrativo que combine diversos criterios, pues es la única forma de reconducir a la unidad, la heterogeneidad de los mismos<sup>81</sup>. En esta forma acto administrativo es toda manifestación de voluntad de carácter sub-legal<sup>82</sup> realizada por los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional<sup>83</sup>; por los órganos del Poder Legislativo, actuando en ejercicio de la función administrativa y de carácter sub-legal<sup>84</sup>, y por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función

76. El nombramiento de un funcionario por el Presidente del Senado o por un Juez, por ejemplo.

77. En estos casos, el criterio formal tendría que combinarse con un criterio orgánico en el sentido de considerar que los órganos administrativos son subordinados y en cambio que los órganos judiciales son independientes. Cfr. Antonio MOES CAUBET, *Lecciones de Derecho Administrativo*, curso 1956-1957, Temas I-II (Multigrafiado), pp. 17 y ss.

78. Tal como nosotros mismos lo hemos intentado, V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* cit., p. 120.

79. Por ejemplo, cuando se dicta un reglamento o cuando la administración resuelve un conflicto entre particulares.

80. Por ejemplo, cuando los Tribunales dictan su reglamento interno.

81. Por supuesto que esta postura resulta del rigor metodológico y científico con que se analice la actividad administrativa. Por ello consideramos que no resiste la menor crítica la utilización exclusiva del criterio orgánico como lo hace L. H. FARIAS MATA, con el argumento de que *no importa* (?) que el acto de nombramiento de un funcionario por el Presidente de la Cámara del Senado sea un típico acto administrativo y que el reglamento interno de un órgano del Poder Judicial sea idéntico a un Reglamento emanado del Ejecutivo, si el tratamiento jurisdiccional (contencioso-administrativo) fuera diferente, lo que en nuestro criterio es inaceptable. V. L. H. FARIAS MATA, "Procedimiento para la fijación...", *loc. cit.*, p. 425.

82. Esta es la aplicación del criterio formal.

83. Esta es la aplicación del criterio orgánico.

84. Esta es la aplicación del criterio material.

administrativa y de la función legislativa<sup>85</sup>; con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general. Considerando a los actos estatales dentro de una perspectiva general, quedarían fuera de la calificación como actos administrativos, los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno (actos de gobierno) y que por tanto son de rango legal; los actos cumplidos por los órganos del Poder Legislativo en función legislativa (leyes), en función de gobierno (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley), en función jurisdiccional (actos parlamentarios sin forma de ley) y en función administrativa (de rango legal) (leyes y actos parlamentarios sin forma de ley); y los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial actuando en función jurisdiccional (sentencias, autos).

Es claro, de lo anteriormente señalado, que en las definiciones tradicionales del acto administrativo, que lo precisan como toda "declaración de voluntad realizada por la *administración* con el propósito de producir un efecto jurídico"<sup>86</sup>, el problema se reduce a determinar qué debe entenderse por "administración". O dicho término se define con un criterio orgánico, identificándolo con los órganos del Poder Ejecutivo (autoridades administrativas)<sup>87</sup>; o dicho término se define con un criterio ma-

85. Esta es la aplicación del criterio material.

86. En términos generales esta ha sido la definición que la Corte Suprema ha adoptado cuando ha necesitado definir el acto administrativo. En efecto, la antigua Corte Federal ha definido el acto administrativo individual como aquella "declaración de voluntad realizada por la administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendiente a crear una situación jurídica individualizada". (V. sentencia de 3 de junio de 1959 en *Gaceta Forense*, N° 24, 1959, p. 260); o más propiamente, ha definido al acto administrativo, como aquellas "manifestaciones de voluntad de la administración pública que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un Administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo". (V. sentencia de 3 de diciembre de 1959, en *Gaceta Forense*, N° 26, 1959, p. 142). Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia ha repetido el mismo concepto al definir los actos administrativos individuales, como aquellas "declaraciones en virtud de las cuales la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas". (V. sentencia de la Sala Político-Administrativa de 2 de junio de 1964 en *Gaceta Oficial* N° 27.474, de 25 de junio de 1964).

87. Esta es la orientación seguida por la misma Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala Político-Administrativa de 2 de junio de 1964, cuando define los actos administrativos como aquellas "manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir

terial, identificándolo con el ejercicio de la función administrativa<sup>88</sup>; o dicho término se define con criterios combinados, como lo hemos hecho anteriormente. En las dos primeras alternativas, quedaría fuera de la calificación de actos administrativos, diversos actos estatales que ni son judiciales, ni legislativos, ni de gobierno y que indudablemente tienen carácter administrativo. En la última alternativa<sup>89</sup>, que hemos acogido, en cambio, así como todos los actos estatales encuentran su calificación, también todos los actos administrativos, sean cumplidos por la autoridad estatal que sea, encuentran su debido encuadramiento.

efectos de derecho, generales o individuales" (V. en *Gaceta Oficial* N° 27.474 de 25 de junio de 1964).

88. Esta fue la postura que adoptamos en 1964, y que ahora nos apartamos de ella, al definir el acto administrativo "como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general" (V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* cit., p. 120). Esta definición material, fue acogida textualmente por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 11 de agosto de 1965 en los siguientes términos: "Doctrinalmente el concepto de acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general" (V. en *Gaceta Oficial* N° 27.845 de 22 de septiembre de 1965). Debe señalarse que esta caracterización material del acto administrativo ha sido tradicional en la jurisprudencia de la Corte Suprema. V. Las referencias jurisprudenciales que hemos hecho en la Nota N° 49, y en el trabajo de Allan-R. BREWER-CARIAS, "Algunas Bases del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana". *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 27, 1963, pp. 146 y 147. En particular, dentro de esta orientación material, debe destacarse la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de julio de 1963, donde sostuvo el criterio de la función administrativa, como base para la definición del acto administrativo: "En el acto administrativo, propiamente dicho, el Estado es titular de un interés público y actúa frente a intereses privados, es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica que el acto supone o implica, y trata de realizar determinados fines, aun cuando sometido a la ley, relacionándose con otros sujetos de derecho. No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la *función legislativa*, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrima frente a la otra, que es la *función judicial*; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la *función administrativa*". (V. en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, p. 117). La doctrina de la sentencia ha sido ratificada por decisión de la misma Sala Político-Administrativa de 9 de julio de 1969 en *Gaceta Forense*, N° 65, 1969, p. 71.
89. Por esta alternativa se inclina la doctrina más moderna V. Sebastián MARTÍN RETORTILLO BAQUER, "Presupuestos constitucionales de la Función Administrativa en el Derecho Español", *Revista de Administración Pública*, N° 26, Madrid 1958, pp. 47 y ss.

### III. LA CARACTERIZACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS

Conforme a lo anteriormente señalado, es indudable que los actos de registro son actos administrativos en el pleno sentido de la palabra, y ello no sólo porque el Registro Público es un servicio público integrado dentro de la Administración Pública como complejo orgánico (Poder Ejecutivo), sino porque la actividad de registro es ejercida en función administrativa y la relación jurídica que surge entre la Administración y los particulares es una relación jurídico-administrativa, siendo por tanto la actividad de registro una actividad administrativa. Es conveniente analizar estos datos separadamente.

#### 1. EL SERVICIO DE REGISTRO COMO PARTE DE LA ESTRUCTURA ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO

Con absoluta claridad, Jesús González Pérez ha señalado que “si nos enfrentamos con el Registro de la Propiedad con un mínimo de preparación jurídico-administrativa, resulta obvio que estamos en presencia de un servicio público, con un modo de acción administrativa que no es policía ni fomento, sino precisamente, servicio público. Este hallazgo impone una conclusión elemental: que los actos dictados por aquel órgano estatal al que corresponde la realización del servicio público registral son, cualquiera que sea la concepción de acto administrativo de que se parta, actos administrativos, dictados en un procedimiento administrativo”<sup>90</sup>.

En Venezuela, el criterio es perfectamente aplicable: el Registro Público es una organización administrativa integrada dentro de las estructuras del Ministerio de Justicia<sup>91</sup>, mediante las cuales el Estado presta a los particulares un servicio público: el servicio público de registro<sup>92</sup>.

90. V. Jesús GONZALEZ PEREZ, “La impugnación de los actos registrales”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Nos. 328-329, Madrid 1955, pp. 514 y 515.

91. Entre las competencias del Ministerio de Justicia está “El Registro Público” de acuerdo al artículo 29 del Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950.

92. Cfr. la opinión en este sentido de Angel CRISTOBAL MONTES, *Introducción al Derecho Inmobiliario Registral*, Caracas, 1965, pp. 174 y ss.

Sobre esto ha sido también particularmente clara la doctrina de la Procuraduría General de la República cuando afirma que "el Registro, orgánicamente entendido, es una Oficina, enmarcada 'dentro de los cuadros de la Administración Pública, dirigida por un sujeto jurídico cuya naturaleza y caracteres lo ubican en la categoría de los funcionarios públicos. Así entendido el Registro y su órgano representativo, como elementos integradores de dicha Administración, su actuación se traduce lógicamente en actos administrativos'" <sup>93</sup>.

Por tanto, estimamos que no puede haber lugar a dudas en considerar el servicio de registro, desde el punto de vista orgánico, como una parte de la estructura del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia); y desde el punto de vista material, como un típico servicio público mediante el cual el Estado garantiza la seguridad jurídica en el tráfico de bienes o en la realización de actos entre particulares.

En este sentido debe recordarse que el registro, como actividad realizada por los Organos Administrativos, no se reduce en Venezuela al solo Registro Público regulado en la Ley de Registro Público <sup>94</sup>, sino que está previsto por otras leyes y es prestado, el mismo servicio, por otros órganos administrativos. Tal es el caso, por ejemplo, del Registro Civil prestado por funcionarios de la Administración Municipal (Jefes Civiles) <sup>95</sup>; del Registro Mercantil, prestado por funcionarios (Registradores Mercantiles) dependientes del Ministerio de Justicia <sup>96</sup>; del Registro de la Propiedad Industrial prestado por el Registrador de la Propiedad Industrial <sup>97</sup> dependiente del Ministerio de Fomento; del Registro de la Marina Mercante llevado en la Dirección de Marina Mercante dependiente del Ministerio de Comunicaciones <sup>98</sup>; del Registro de Aeronaves, llevado en la Dirección de Aeronáutica Civil integrada en el Ministerio de Comu-

---

93. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1966, Caracas 1967, p. 34.

94. La institución de Registro Público, conforme a dicha ley "Funcionará por medio de Oficinas Principales y Oficinas Subalternas de Registro" (Artículo 1º) dependientes del Ministerio de Justicia.

95. El artículo 446 del Código Civil los atribuye a la primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio.

96. V. Código de Comercio, art. 215.

97. V. Ley de Propiedad Industrial, art. 37.

98. Ley de Navegación, art. 15.

nicaciones; y del Registro de Tránsito Terrestre, llevado en la Dirección de Tránsito Terrestre del mismo Ministerio de Comunicaciones<sup>99</sup>. En todos estos casos, la actividad de registro se realiza por órganos administrativos especializados, integrados orgánicamente al Poder Ejecutivo (o a la Administración Municipal en el caso del Registro Civil) y que se cumple en ejercicio de la función administrativa y se materializa a través de actos administrativos. En todos esos casos, el Estado presta un servicio público: el de garantizar la seguridad jurídica.

## 2. EL REGISTRO COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO CUMPLIDA EN EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Pero no sólo los órganos que tienen a su cargo el registro público en Venezuela son órganos administrativos integrados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, sino que la actividad de registro es una actividad cumplida en ejercicio de la función administrativa.

En efecto, hemos señalado anteriormente que la función administrativa es aquella a través de la cual el Estado entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público; y en base a ello la hemos caracterizado y distinguido frente a la función legislativa, a la función de gobierno y a la función jurisdiccional. Ahora bien, en la actividad de registro no sólo el Estado actúa como gestor del interés público, el interés por el aseguramiento de la seguridad jurídica en el tráfico, sino que cuando un funcionario realiza un acto de registro, se establece una relación jurídico-administrativa, independientemente de la relación jurídica, privada o no, que se pretende registrar.

En efecto, debe quedar claro que en el acto de registro hay dos relaciones jurídicas en juego que se hace necesario no confundir, y al contrario, distinguir cuidadosamente:

En primer lugar, la relación jurídico-administrativa que se establece entre el Estado y el particular que acude a hacer uso del servicio público: éste, tiene un derecho de carácter administrativo —condicionado, ciertamente a que se cumplan las

99. Ley de Aviación Civil, art. 68, y Ley de Tránsito Terrestre, art. 4º.

circunstancias exigidas por la ley— a que el Registrador inscriba un determinado título en el Registro Público<sup>100</sup>; y el Registrador, en el caso del Registro Público, tiene una obligación de carácter administrativo, que debe cumplir en forma reglada —no discrecional— a inscribir los títulos y documentos que se le presenten, si se han cumplido los requisitos legales. En el momento en que se realiza el acto de registro, se establece, por tanto, una relación jurídica entre el Estado y el particular, de estricto carácter administrativo<sup>101</sup> que cristaliza la seguridad jurídica buscada, lo que implica que los respectivos protocolos no podrían ser modificados<sup>102</sup>

En segundo lugar, aparte de la relación jurídica que se establece entre el Estado y los particulares con ocasión del acto

100. J. GONZALEZ PEREZ, en este sentido, es preciso al señalar, respecto de este derecho de carácter administrativo a inscribir que "se trata de un derecho frente a la Administración; tiene su base en una relación jurídica en que la Administración actúa, no como persona jurídica privada, sino como persona jurídica pública, a través de su órgano competente, como entidad investida de prerrogativas de poder" . . . "Es el derecho a utilizar un servicio público, precisamente uno de los servicios públicos en que se concreta la administración frente al Derecho privado", *loc. cit.*, pp. 527-528.

101. En este sentido no tiene ningún fundamento la afirmación que ha hecho la Corte Suprema en su sentencia del 13 de marzo de 1967, al referirse al acto de registro de un acto de remate, en el sentido siguiente: "el funcionario administrativo cumple su actuación con arreglo a ciertas formalidades legales, como consecuencia de un proceso judicial entre particulares y en el cual se ventilan asuntos que pertenecen a la esfera del derecho privado. En esta circunstancia, ni el contenido ni los efectos de esa actuación expresan la existencia de una decisión de la autoridad capaz de establecer un vínculo directo entre la Administración Pública y los Administrados, cuyos derechos puedan ser afectados por esa decisión". (Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 13 de marzo de 1967, en *GF* N° 55, pp. 107 y ss.). Al contrario, como se expresa en el texto, entre los particulares y el Estado se establece una clara relación jurídico-administrativa, con ocasión del acto de registro, que crea derechos y obligaciones específicas.

102. En este sentido la Corte Suprema de Justicia ha señalado "que no está prevista en forma alguna en la legislación que rige la institución del Registro Público, la posibilidad de que puedan modificarse los asientos de los protocolos; sólo pueden las mismas partes que hayan intervenido en el acto o contrato objeto de registro, otorgar nuevo instrumento que en alguna forma modifique el contenido de otro anteriormente inscrito, o bien puede operarse tal modificación, en virtud de decisión judicial que así lo ordene".

"Únicamente se contemplan los casos de enmendaduras, interlineación o testado de palabras en los documentos registrables, a cuyo efecto la ley de la materia, en su artículo 80, las autoriza únicamente en la oportunidad en que los documentos se presten para ser protocolizados, y siempre que no se refieran, bajo ningún respecto, a los nombres de los interesados, cantidades, medidas, linderos, y cualesquiera otras semejantes que puedan alterar la forma jurídica o el contenido del acto que se expone, o, que, en general, hagan dudoso el documento". V. Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1962 en *GF* N° 38, pp. 240 y 241.

de registro, hay indudablemente otra relación jurídica envuelta en el procedimiento de registro, y es la que se inscribe en el Registro Público. Esta segunda relación jurídica, generalmente tablecida entre particulares y de naturaleza civil, que es objeto del acto de registro, no puede confundirse con este mismo acto ni con la relación jurídica administrativa que éste produce. Son dos actos y relaciones jurídicas radicalmente distintos, en su contenido y en su naturaleza jurídica: el derecho al que se refiere el registro es en la mayoría de los casos, un derecho de carácter privado; en cambio, el derecho a registrar, por el contrario, es un derecho siempre de naturaleza administrativa<sup>103</sup>. Esta distinción ha sido destacada en Venezuela, con absoluta claridad, por el Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Jonás Barrios en uno de sus votos salvados<sup>104</sup>.

103. Cfr. Jesús GONZALEZ PEREZ, *loc. cit.*, pp. 527 y 528.

104. En el voto salvado a la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 13 de marzo de 1967, el magistrado Barrios señaló claramente lo siguiente: "En efecto, los registradores son funcionarios de la Administración Pública, regidos por la Ley de Registro Público y el Código Civil; son de libre remoción del Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia, al cual corresponde velar por el buen orden y funcionamiento de todas las oficinas de registro: sus actuaciones son fundamentalmente de carácter administrativo y su institución tiende a beneficiar a la colectividad en cuanto a garantizar mejor los derechos que las leyes reconocen a los ciudadanos y a ofrecer mayor seguridad en las negociaciones que éstos celebren impidiendo, o dificultando al menos, fraudes y sorpresas. La anotada función de servicio público la desempeñan los Registradores con independencia absoluta de los actos o contratos que celebren los particulares con relación a sus intereses privados, y no puede entenderse que el acto del Registrador, cuando presencia y da fe de la manifestación de los otorgantes de un determinado acto, o bien cuando registra un acta de remate que se le presenta para su inscripción en los libros respectivos, sean ellos la culminación de los realizados por los particulares, pues bien es sabido que el acto registral se hace a los efectos de garantizar derechos contra terceros, pero de igual modo no puede negarse, que la mayoría de los contratos o convenios entre particulares, tienen perfecta validez para las partes que intervienen en los mismos, aún sin las formalidades del registro".

"De allí pues, que a juicio del exponente no parece ajustada a la doctrina administrativa y a la Ley, la justificación que se hace en el fallo, de que la impugnación de la validez de los actos realizados con violación del ordinal 6º del artículo 40 de la Ley de Registro Público, suscita una disputa entre particulares, y por ese hecho, la competencia para conocer de aquella violación corresponde a los Tribunales ordinarios; y hasta se llega a afirmar, que "si los tribunales ordinarios son los competentes para declarar la inexistencia del Acto, tienen que serlo también para declarar la inexistencia del registro del documento en el que se ha hecho constar, por tratarse de un asunto contenido en una sola causa, cuyas conexiones por el objeto de la demanda y por los hechos de que ésta depende, requieren que su decisión esté confiada a un solo tribunal".

"La anterior afirmación conduce, de manera inevitable, a la completa confusión del acto de los particulares con el del registro, el cual por su natu-

Por tanto, una cosa es el acto administrativo de registro y otra cosa es el acto jurídico que se registra, de manera que los vicios del primero no afectan necesariamente al segundo, como lo ha reconocido la Corte Suprema<sup>105</sup>, salvo que se trate de un registro *ad solemnitatem*. En todo caso, sea que los efectos del acto administrativo de registro sean de carácter probatorio e inclusive de carácter constitutivo, es indudable que ambos actos son distintos en su contenido y naturaleza, aun cuando en el segundo caso, la validez del acto jurídico registrado dependa de la validez del acto de registro,

---

raleza, tiene características propias como actuación administrativa con la finalidad de servicio público. Y es precisamente dicha confusión de intereses, la que lleva a asignarle a los tribunales ordinarios una competencia de la cual carecen, ya que ellos solamente deciden cuestiones entre particulares, aplicando el derecho privado. Pero nunca tendrían la competencia legal necesaria para decidir sobre la nulidad de un Acta de Registro, ya que esta competencia está expresamente atribuida a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, la cual ha sido reconocida en reciente fallo de esta misma Sala, del 12 de abril de 1962, en el cual se dice: "La Sala considera infundada la opinión del Fiscal General en virtud de que el interesado ha solicitado la nulidad de una actuación del Registrador que como tal merece fe pública, y que como acto jurídico sujeto al control jurisdiccional, corresponde conocer y corregir a este Tribunal, de acuerdo con las facultades que al efecto le atribuye el ordinal 9º del artículo 7º de su propia Ley Orgánica". V. en *GF* Nº 55, 1967, pp. 107 y ss.

105. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia del 12 de julio de 1973, señaló lo siguiente: "Tal omisión, si bien puede constituir una infracción de la ley de Registro, no acarrea la nulidad de la venta del inmueble, ya que, siendo la compra-venta un contrato consensual, el otorgamiento de la escritura y su consiguiente registro, sólo tienen por finalidad lograr que el documento haga fe pública, pero sin que ello atañe a la validez intrínseca del acto de enajenación; o sea, que se trata de un requisito *ad probationem* más no *ad solemnitatem*", V. en *GO*, Nº 30512, de 28-9-74, p. 228.960.

En otra decisión de la misma Sala de 4 de agosto de 1971, la Corte señaló lo siguiente: "De suerte que en dicho documento se cumplieron todas las formalidades que la ley exige para ese acto. Este hecho unido a la circunstancia de que el nombrado funcionario no firmó los asientos de los protocolos que se llevan en la correspondiente oficina de Registro, afectan la validez de la protocolización, pero como se ha dicho antes, el texto del documento presentado para su registro por el otorgante J. H., sí fue firmado por él y por el otro otorgante C. B., por los testigos, e inclusive, por el Registrador, razón por la cual este documento goza de plena autenticidad, no siendo los otorgantes del mismo, culpables de la falta del funcionario", V. en *GO* Nº 1484 Extr. del 4-10-71, p. 1.

3. LA ACTIVIDAD DE REGISTRO COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA DENOMINADA "ADMINISTRACION PUBLICA DEL DERECHO PRIVADO"

Siendo la actividad de registro una actividad cumplida por autoridades administrativas (Registradores) gestionando un servicio público, y en ejercicio de la función administrativa, es indudable que la misma es actividad administrativa y los actos de registro son actos administrativos, a pesar de que los mismos puedan referirse o tener por objeto actos jurídicos privados.

En este sentido, la denominada por G. Zanobini, "administración del derecho privado", aun cuando tiene por objeto, generalmente, una actividad jurídica de los particulares para darle mayor consistencia o eficacia, es una "actividad estatal de carácter sustancialmente administrativa"<sup>106</sup>. En otras palabras, la administración del derecho privado "comprende todos los actos administrativos con los cuales la autoridad administrativa puede ser llamada a tomar parte en la formación de actos jurídicos de los particulares"<sup>107</sup>, y entre ellos se incluyen los actos de registro. Pero una cosa es hablar de "administración del derecho privado" como lo hizo Zanobini y otra es pretender que esa actividad administrativa del derecho privado esté regida por el derecho privado<sup>108</sup>. El hecho de que en algunos casos dichos actos estén previstos en normas de derecho privado (algunos actos del registro público, en el Código Civil, por ejemplo), que su formación esté regulada por el Derecho Privado (el Registro Civil, por ejemplo, en el Código Civil) y que los efectos de los mismos también estén señalados en el derecho privado (el registro de la hipoteca, por ejemplo) es un hecho circunstancial e histórico, pero no determinante para excluir a dichos actos de su categorización como actos administrativos. Basta recordar por ejemplo, que en otros casos,

106. V. G. Zanobini, "L'Amministrazione Pubblica del Diritto Privato" en *Scritti vari di Diritto Pubblico*, Milano 1955, p. 24 y 36.

107. *Idem*, p. 45. Por ello Zanobini señala que "la función notarial es por excelencia, una función de la administración pública del derecho privado", p. 47.

108. Como pretende deducirlo G. PEREZ LUCIANI, *loc. cit.*, p. 202. Como lo distingue el mismo Giannini, una cosa es la "actividad privada de la Administración Pública" (sometida al derecho privado) y otra cosa es la "actividad (Administrativa) del derecho privado" (V. M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Volume Primo, Milano 1970, pp. 445 y 446); "a diferencia de la actividad privada de la administración, la actividad administrativa de derecho privado es actividad administrativa en sentido propio", *idem*, p. 655.

como en el de los casos de registro de la propiedad industrial, éstos están previstos en normas de derecho público, su formación está regulada por el derecho público y los efectos de los mismos también están señalados en el derecho público. No es por tanto la ubicación de la norma reguladora del acto en una rama del derecho, o que determina su naturaleza, sino el contenido o esencia del mismo; y es evidente que trátase de actos del registro civil, íntegramente regulados en el Código Civil; de los actos de registro público, parcialmente regulados por el Código Civil y por la Ley de Registro Público; o de actos de registro de la propiedad industrial, de la marina mercante, de tránsito terrestre, etc., regulados en Leyes Administrativas; en todos esos casos estamos en presencia de declaraciones de voluntad de autoridades administrativas, integradas en el Poder Ejecutivo como complejo orgánico, en ejercicio de la función administrativa.

Sin embargo, es evidente que los efectos del acto administrativo de registro en relación al acto jurídico (generalmente privado) que tiene como objeto, no son uniformes. En algunos casos, el acto de registro sólo tiene efectos probatorios (*ad probationem*) es decir, es meramente declarativo; y en otros casos, el acto de registro tiene efectos constitutivos del acto (*ad solemnitatem*).

En efecto, por ejemplo, los actos de registro de la propiedad industrial y del derecho de autor, tienen efectos meramente declarativos (no son constitutivos de los derechos)<sup>109</sup>; es decir, el derecho de autor, por ejemplo, existe desde el momento de la creación intelectual, y el registro sólo establece una presunción, *juris tantum*, de que el autor es quien aparece en el registro. En cambio, por ejemplo, el acto de matrimonio sólo existe cuando se efectúa el acto por el funcionario del registro civil<sup>110</sup>, y la hipoteca no tiene ningún efecto si no se ha registrado<sup>111</sup>; en otras palabras, en estos casos, el acto de registro es constitutivo

---

109. Artículo 91 de la Ley sobre Derecho de Autor y artículo 3º de la Ley de Propiedad Industrial. El artículo 72 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Reglamento para la aplicación de las Normas sobre Propiedad Industrial), establece el carácter constitutivo del registro. Sin embargo, dicha norma aún no está en vigencia en Venezuela.

110. Artículo 88, 89 y 457 del Código Civil.

111. Artículo 1879 del Código Civil.

del derecho jurídico-privado o del estado civil de una persona, y tiene carácter *ad substantiam actus*<sup>112</sup>

Esta distinción entre actos administrativos de registro con efectos declarativos y efectos constitutivos tiene interés, porque en el primer caso los actos pueden tener cierta discrecionalidad; en cambio, en el segundo caso, los actos son siempre de carácter reglado. En efecto, el registrador de la propiedad industrial cuando va a registrar un invento o una marca de fábrica tiene facultades para apreciar las condiciones de registro o patentabilidad<sup>113</sup>; en cambio, en el registro de una hipoteca, el Registrador subalterno no tiene facultad discrecional alguna<sup>114</sup> de apreciación.

En todo caso, tratése de actos de registro de efectos declarativos o de efectos constitutivos, en ambos casos dichos actos son actos administrativos, aun cuando mediante ellos se constituyan o declaren derechos jurídico-privados<sup>115</sup>. En este último caso, sin embargo, las dos relaciones jurídicas que se producen en el acto de registro (una, entre la Administración y un particular, y la otra, entre particular y un tercero) coexisten. El acto administrativo de registro en este caso si bien es único en su naturaleza, es doble en sus efectos<sup>116</sup>.

El acto administrativo de registro, en todo caso, es un acto creador de derechos a favor de particulares. En efecto, en primer lugar, se trata siempre, de un acto creador de un dere-

112. Estos son los denominados en el derecho Italiano "Atti amministrativi di accertamento costitutivo con effetti nel diritto privato". V. Michele M. G. PERINI, *Osservazioni sull'accertamento costitutivo nel diritto amministrativo*, Padova 1953, p. 72. Cfr. Umberto FRAGOLA, *Gli atti amministrativi*, Napoli 1964, pp. 138 y 139; Federico CAMMEO, *Curso di Diritto Amministrativo*, Padova, 1960, p. 559; Cino VITTA, *Diritto Amministrativo*, Torino, 1948, Tomo I, p. 345; Francisco D'ALESSIO, *Diritto Amministrativo*, Torino 1943, p. 176. G. TREVES, "Gli atti amministrativi costitutivi di rapporti fra privati", *Revista Trimestrale di diritto pubblico*, 1954, pp. 314 y 135 y ss. V. Además, Enrique RIVERO YSERN, *El Derecho Administrativo y las relaciones entre particulares*, Sevilla 1969, pp. 37 y ss.

113. Artículos 15 y 33 de la Ley de Propiedad Industrial.

114. Cfr. G. ZANOBINI, *loc. cit.*, p. 56.

115. En general la doctrina clasifica a los actos de registro dentro de los actos administrativos (meros actos administrativos). Cfr. Manuel María DIEZ, *El acto Administrativo*, Buenos Aires 1956, pp. 104 y ss.; Agustín GORDILLO, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1969, pp. 86 y ss.

116. V. Fernando GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid 1970, p. 431.

cho administrativo: el derecho a la seguridad jurídica en el tráfico, y a la autenticidad del acto registrado. En segundo lugar, si se trata de un acto administrativo de registro de carácter constitutivo, mediante el acto también se crea un derecho de carácter jurídico-privado entre particulares. En todo caso, siendo un acto administrativo creador de derechos hacia los particulares, el acto administrativo de registro es un acto irrevocable e irrevisable en vía administrativa, salvo que exista un texto expreso en la ley que lo permita. Tal es el caso, por ejemplo, en materia de registro de la propiedad industrial, donde se admite un recurso jerárquico contra el acto del Registrador por ante el Ministro de Fomento quien puede revisar el acto<sup>117</sup>; o donde se permite que el Ministro de Fomento anule por violación de ley, el acto de registro<sup>118</sup>. En materia de Registro Público, en cambio, no hay previsión alguna de revisión del acto de registro por funcionario alguno del Ministerio de Justicia, por lo que el acto de registro causa estado; es decir, es irrecurrible por vía administrativa ante el Ministro de Justicia y es irrevisable por dicho funcionario. No existiendo previsión legal que lo autorice, ello es la principal garantía de la inmodificabilidad del acto de registro, salvo por vía jurisdiccional, que caracteriza la institución del Registro Público en Venezuela.

#### IV. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO

Siendo los actos de registro actos de carácter administrativo, resulta evidente que, *en principio*, son actos impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, antes de estudiar las modalidades de dicha impugnación, conviene insistir sobre la impugnabilidad de los actos de registro en vía administrativa.

---

117. Artículo 43 de la ley de Propiedad Industrial.

118. Artículo 21 de la ley de Propiedad Industrial.

## 1. LA IMPUGNACION EN VIA ADMINISTRATIVA

Los actos de registro, por su naturaleza y por los poderes de calificación con que cuentan los registradores, en principio son actos que causan estado y por tanto que agotan la vía administrativa, salvo que la ley establezca alguna vía de revisión en el orden administrativo, cuando se prevén poderes discrecionales. El ordenamiento positivo venezolano, en este sentido, muestra ambas alternativas. Basta para darse cuenta de ello, analizar las regulaciones en materia de registro de la propiedad industrial y en materia de registro público.

En efecto, el régimen de registro de la propiedad industrial atribuye al registrador, ciertamente, un amplio poder discrecional de apreciación sobre las condiciones de patentabilidad y registro<sup>119</sup> y sobre las prohibiciones al registro de marcas y a la patentabilidad de inventos<sup>120</sup>. Debido a este amplio poder discrecional que se otorga al Registrador de la Propiedad Industrial, la ley, expresamente, no sólo concede un recurso jerárquico para ante el Ministro contra los actos del Registrador<sup>121</sup>, sino que el Ministro puede anular en "todo tiempo" las patentes por razones de legalidad<sup>122</sup>. Debido al amplio poder discrecional de apreciación de las condiciones de patentabilidad y de registro de marcas, es lógica la previsión legal de revisión en vía administrativa de la decisión del Registrador de la Propiedad Industrial.

En cambio, en el caso de la Ley de Registro Público, la actividad de los Registradores Subalternos, por ejemplo, no es una actividad discrecional, sino absolutamente reglada, y por su naturaleza, una actividad que, por merecer "fe pública"<sup>123</sup> está reservada a una categoría de funcionarios (los Registradores), no pudiendo ser revisada en vía administrativa. El solo hecho de que los actos de registro público merezcan fe pública, trae como consecuencia que por ello, no puedan ser recurribles por vía jerárquica ante el Ministro de Justicia, pues ello implicaría otorgar a los actos del Ministro una "fe pública" que no tienen.

119. Artículos 14 y 27 de la ley de Propiedad Industrial.

120. Artículos 15 y 33 de la misma ley.

121. Artículo 43 de la misma ley.

122. Artículo 21 de la misma ley.

123. Artículo 10 de la Ley de Registro Público.

Es más, para asegurarse que el acto del Registrador Subalterno tendrá carácter definitivo y causará estado, es que el legislador ha previsto el mecanismo de consulta ante la Corte Suprema de Justicia (Sala Política Administrativa), antes de la protocolización respectiva, en los casos en que ocurrieren dudas, "en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley (de Registro Público), en los casos concretos que pueden presentarse"<sup>124</sup>; pudiendo ser promovida dicha consulta, para que la Corte resuelva las dudas, tanto por el Registrador respectivo como por los particulares interesados. No tendría sentido ni lógica administrativa que, por ejemplo, sometida una consulta a la Corte y resuelta las dudas por ésta, la decisión que conforme a ella adopte el Registrador, pudiera ser recurrida por vía administrativa ante el Ministro y éste pudiera revocarla.

Por tanto, en nuestro criterio no hay duda en el sentido de que los actos de registro no pueden ser recurridos por vía jerárquica ante el Ministro de Justicia, pues ello sería contrario a la seguridad jurídica en el tráfico de bienes y derechos y a la fe pública que constituyen la esencia de la institución del Registro. Estos actos, insistimos, tienen carácter definitivos y causan estado. Por tanto, respecto de ellos no se aplican los principios generales del derecho administrativo venezolano sobre la procedencia del recurso jerárquico contra los actos administrativos dictados por funcionarios de categoría inferior<sup>125</sup>; y al contrario, al ser actos constitutivos de derechos a favor de particulares, no son revisables por la propia administración<sup>126</sup>. Por supuesto que esta irrecurribilidad en vía administrativa del acto de registro público sólo se aplica al acto de registro propiamente tal, pero no al acto de liquidación de derechos fiscales que acompaña al acto de registro. Respecto del acto de liquidación de derechos o impuestos, el que se considere perjudicado por cobro excesivo o indebido podrá recurrir por vía jerárquica ante el Ministro de Justicia<sup>127</sup>; pero la decisión del

124. Artículo 11 de la misma ley.

125. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 247 y ss.

126. *Idem*, pp. 232 y 233.

127. El artículo 125 de la Ley de Registro Público, a pesar de que utiliza la expresión "reclamará por escrito ante el Ministro" en realidad prevé un recurso jerárquico auténtico.

Ministro sólo podrá versar sobre los derechos o impuestos liquidados, pero no sobre el contenido del acto en concreto.

Pero si bien resulta claro que el acto de registro público, en cuanto tal, es irrecurrible ante el Ministro de Justicia<sup>128</sup>, ciertamente que podrían presentarse dudas en torno a la recurribilidad de los actos de los Registradores Subalternos de negativa de registro. En este caso, no se trata de actos de registro sino de actos de abstención de registro que adopta el Registrador derivado de sus facultades de calificación. En principio, estos actos podrían ser recurribles por vía administrativa, ya que no se trata de actos en los cuales está comprometida la fe pública ni de los actos creadores de derechos a favor de particulares. Sin embargo, la ley establece la vía de la consulta ante la Corte, como mecanismo para resolver las dudas del Registrador sobre la registrabilidad de un acto jurídico<sup>129</sup>, de manera que si un particular no está conforme con una negativa del Registrador de registrar un acto jurídico, el particular podrá promover ante la Corte, por intermedio del Registrador, la consulta respectiva. Tan ello es así que normalmente las consultas que se formulan ante la Corte por la vía del Artículo 11 de la Ley de Registro Público son sobre negativa o dudas de los Registradores sobre la registrabilidad de determinados actos. Por tanto, resuelta una consulta por la Corte en el sentido de que el Registrador debe abstenerse de registrar un documento, resulta evidente que esa negativa o abstención, adoptada conforme a lo establecido por la Corte, no podría ser revisada por el Ministro de Justicia, pues ello implicaría dar potestades a éste, para revisar las decisiones de la Corte. Por tanto, dada la previsión de la vía de consulta ante la Corte, el particular que no esté conforme con la decisión de un Registrador de negativa de registro, tiene abierta dicha vía de consulta que la ley expresamente consagra, por lo que no sería procedente en ningún caso, recurso jerárquico alguno ante el Ministro. Por otra parte, aún tratándose de acto de negativa de registro, este acto compromete la seguridad jurídica en el tráfico de bienes

---

128. No consideramos adecuada la doctrina sustentada por la Procuraduría General de la República sobre la procedencia del recurso jerárquico ante el Ministro, contra los actos de registro público. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, pp. 30 y ss.

129. Artículo 11 de la Ley de Registro Público.

por lo que otorgar un poder de revisión al Ministro sobre el mismo, sería darle a sus actos un carácter que legalmente no tienen.

## 2. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### A. *El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa*

Tal como lo señala la Constitución, "los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación del poder"<sup>130</sup>. Como consecuencia, puede decirse que todos los actos administrativos pueden ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa invocando una pretensión de anulación mediante el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación previsto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal; o lo que es lo mismo, que el ordenamiento jurídico venezolano, no admite "actos (administrativos) excluidos" del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>131</sup>. Hay ciertamente, unas condiciones de recurribilidad de los actos administrativos y unas condiciones de admisibilidad de los recursos contencioso-administrativos; pero en nuestro criterio no puede hablarse de actos excluidos .

Por otra parte, en el conocimiento de los recursos contra los actos administrativos, la competencia de la Corte Suprema de Justicia está circunscrita al conocimiento de las cuestiones o pretensiones de derecho administrativo. Tal como lo ha aclarado expresamente la Corte: "en principio, únicamente las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo pueden ser intentadas ante esta jurisdicción especial; esto es, cuando las pretensiones se deducen con ocasión de las relaciones jurídico-administrativas entre un administrado y la Administración Pública en cualquiera de sus ramas: Nacional, Es-

130. Artículo 206 de la Constitución.

131. Para un análisis crítico de los "Actos excluidos" en Venezuela. V. Luis H. FARIAS MATA, "La doctrina de los Actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, IDP, 1968-1969, Vol. I, Caracas 1971, pp. 325 y ss.

tadales o Municipales. Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de Derecho Administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>132</sup>. No se trata, por tanto, de “actos excluidos” sino que en el conocimiento de pretensiones de anulación de los actos administrativos, la Corte no puede entrar a conocer cuestiones de derecho privado. Este ha sido un criterio tradicional de la Corte Suprema<sup>133</sup>.

En base a ello, aun cuando se trate de “actividades de la Administración Pública sometidas al derecho privado”<sup>134</sup> cuando como paso previo para la formación de la voluntad jurídico-privada de la Administración sea necesario un acto administrativo, éste puede ser recurrido y controlado por la jurisdicción contencioso-administrativo<sup>135</sup>. Por el contrario, tratándo-

132. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Corte Federal, de 3 de diciembre de 1959, en *GF*, Vº 26, 1959, pp. 143 y 144.

133. En sentencia del 6 de agosto de 1952 la Corte Federal y de Casación en Corte Plena señaló lo siguiente: “que al conocer esta Corte acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos administrativos, conforme a la atribución 1 del artículo 128 de la Constitución *no le es dado dictar pronunciamiento alguno en relación con los problemas de naturaleza esencialmente civil* o de otra índole cuyo conocimiento esté reservado por la ley a otras autoridades”, *V.* en *GF* Nº 11, 1952, pp. 70 y 71. Por otra parte, en sentencia de 11 de junio de 1969, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa insistió en el planteamiento en los siguientes términos: “*Escapa, en efecto, a la competencia de este Tribunal decidir cuestiones de dominio, al ejercer en un procedimiento como este, el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la Administración Pública, pues el conocimiento de tales cuestiones, incumbe a los Tribunales de instancia, quienes deben resolverlas, por los trámites del juicio ordinario, en conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil*”. *V.* en *GF* Nº 64, 1969, p. 310.

134. *V.* Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales... op. cit.*, pp. 326 y 327.

135. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de 11 de junio de 1974, señaló lo siguiente: “Como ha sido discutida la competencia de esta Sala para conocer del presente recurso, es necesario hacer un pronunciamiento previo sobre el particular, a cuyo efecto, observa: alegan los interesados que se ha demandado ante la Corte la nulidad de la venta que hizo la Municipalidad del Distrito Girardot al señor Menotti Fraino y que un juicio de tal naturaleza debe ventilarse ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.”

“Podría pensarse que el caso planteado en autos constituye una cuestión que está fuera del campo del derecho público por tratarse de la compraventa de un inmueble que es un contrato de derecho privado por medio del cual

se de actividades administrativas propiamente tales, la jurisdicción contencioso-administrativa puede conocer siempre de la anulación de los actos administrativos, aun cuando en dicho conocimiento no pueda resolver cuestiones jurídico-privadas.

---

se transfiere la propiedad a cambio del pago del precio de la misma. Pero esto es sólo aparente, pues el acto cumplido es la autorización previa que debe dar el Concejo Municipal para poder vender los bienes municipales, como los ejidos que son las tierras que el Municipio posee a título de propiedad comunal, motivo por el cual no están sometidos a lo que podría llamarse la administración privada de un ente público que tiene que ver con todo lo que se refiere a los actos de tal naturaleza y que son objeto del estudio del derecho civil. En efecto, tratándose, como se trata, en el caso, de un acto complejo con una fase previa que comprende la actividad pública de la Administración, es solamente ésta la que debe ser examinada por la Corte atendiendo a lo planteado en la solicitud respectiva. Sobre este particular afirma la doctrina: "Desde luego, el interés de la división de los actos administrativos responde a la determinación del régimen jurídico o legal, en general, y luego al régimen especial de cada categoría de actos; en este sentido los actos privados no son del todo indiferentes al régimen jurídico de los actos administrativos. Por el contrario, no pocas normas de derecho público son aplicables a los actos de derecho privado de la Administración, sobre todo en punto a manifestación de voluntad y a su forma... "Se trata de una gestión inmediata privada (de la persona jurídica, Estado, provincia o comuna), pero mediatamente pública (Administración), ya que en definitiva, no obstante la doble personalidad formal, existe una unidad indivisible, porque los componentes, destinatarios o beneficiarios de las entidades jurídicas Nación, provincias, comunas —cualquiera sea su personalidad o carácter en que obren: público o privado— son los mismos" (Rafael BIELSA, *Derecho Administrativo*, Tomo II, p. 143). De esta manera, el acto impugnado es, precisamente, el integrado por la tramitación administrativa previa que debe cumplirse para la conformación de la voluntad o el consentimiento del vendedor que lo es la Municipalidad; requisitos estos que de no ser oportunamente satisfechos, la operación proyectada no podría realizarse. En este sentido expresa el tratadista citado antes: "Actos que tienen por efecto el nacimiento, modificación o extinción de un derecho; estos actos son análogos en su estructura general a los actos de derecho privado, pero difieren de ellos por una condición esencial, y es que son manifestaciones de voluntad de la Administración Pública, razón por la cual se ha dado en llamarlos negocios de derecho público; tal es la relación jurídica que se crea en la función pública, en las concesiones y las autorizaciones administrativas".

Como puede advertirse, la autorización que debe dar la Municipalidad para la venta del terreno es un acto administrativo que tiene por efecto el nacimiento de un derecho y debe ser examinado por la Corte para saber si se han cumplido los requisitos exigidos por la ley para que tal autorización se considere debidamente ajustada y concordada con el respectivo trámite. Se trata en el caso de una actuación sometida al cumplimiento previo de ciertas formalidades indispensables para la validez del acto que constituye la manifestación de voluntad del ente público que representa al Municipio. De esta categoría, dice la doctrina ya señalada, es "la autorización que un Concejo Municipal da al alcalde para contratar la compra-venta de un inmueble". (*Ob. cit.*, pág. 137). "La decisión de un Concejo Municipal para que un intendente contrate, es una autorización o bien una orden que dicta ese Concejo Municipal. Desde luego, es una decisión que no perfecciona la compra-venta, pues ésta no existe sino suscriben la escritura respectiva el intendente y el otro contratante, cuando se trata de acto que requiera la escritura pública".

### B. *Las condiciones de admisibilidad del recurso de anulación*

Pero si bien es cierto lo anteriormente expuesto sobre la competencia general de la jurisdicción contencioso-administrativa, también es cierto que el ejercicio de los recursos está sometido a una serie de condiciones de admisibilidad o requisitos procesales.

En términos generales, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia venezolanas<sup>136</sup>, los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación son los siguientes:

a) Que se impugne un acto administrativo recurrible, es decir, que reúna condiciones de recurribilidad, y en particular, que se trate de un acto definitivo<sup>137</sup>;

b) Que el recurrente tenga adecuada legitimación activa, es decir, que al menos tenga un interés legítimo, personal y directo lesionado por el acto administrativo<sup>138</sup>;

c) Que no se haya vencido el lapso de caducidad establecido en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal; es decir, que el acto impugnado no sea un acto firme<sup>139</sup>;

Cuando la ley exige una autorización no la impone como condición, sino como un requisito esencial de contralor". (*Obra cit.*, pág. 139).

"Ahora bien, del cuerpo de actuaciones que constan del expediente aparece claramente establecido que el recurso de nulidad propuesto en el presente caso se ha incoado para impugnar el acto de la Municipalidad mediante el cual se autorizó la referida venta. Conforme al artículo 7º, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal que rige las atribuciones de esta Sala, corresponde a ésta, conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades, de los actos de las autoridades municipales. En consecuencia, sí compete a la Corte y no a los Tribunales ordinarios el conocimiento del presente recurso de nulidad". V. en GO, N° 1700, Extr., de 29-10-74, pp. 28 a 31.

136. V. en general, Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* op. cit., pp. 346 y ss. Cfr. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en SPA de 11 de agosto de 1971, en GO, N° 1484 Extr. de 4-10-71, p. 29.

137. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso administrativa en el sistema venezolano", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX* (Homenaje a Sayaguez Laso), Madrid 1969, Tomo V, pp. 752 y ss.

138. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en SPA de 6-2-64 en GO N° 27.373 de 21-2-64, pp. 203.590 y 203.591.

139. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Las condiciones de recurribilidad...", loc. cit., pp. 765 y ss.

d) Que se haya agotado la vía administrativa, es decir, que el acto administrativo recurrido cause estado <sup>140</sup>;

e) Que la ley no prohíba expresamente el o los recursos que ella establece ordinariamente <sup>141</sup>;

f) Que el acto recurrido no pueda ser revisado por la Corte u otro Tribunal mediante un recurso especialmente consagrado por la ley contra el acto impugnado <sup>142</sup>; es decir, que no prevea el ordenamiento jurídico un "recurso paralelo" para impugnar el acto administrativo. Mediante este requisito procesal de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, la Corte ha rechazado sistemáticamente la admisibilidad de recursos de anulación, cuando la ley prevé expresamente un "recurso jerárquico impropio" ante la misma Corte <sup>143</sup> o cuando el ordenamiento jurídico prevé otros recursos y acciones ante la jurisdicción ordinaria para la revisión del acto <sup>144</sup>. La propia Corte al respecto ha dicho: "Al incluir este último requisito entre los presupuestos de admisibilidad de dicho recurso, la Corte ha tenido en cuenta, más que teorías fundadas en la doctrina o jurisprudencia francesa, razones de lógica jurídica derivadas de la índole de nuestras propias instituciones. En efecto, sería ilógico considerar admisible el recurso de nulidad, cuando el legislador haya establecido expresamente otro recurso, mediante el cual el órgano jurisdiccional no sólo puede examinar la legalidad del acto, sino cualquier otra circunstancia que haga procedente la modificación o revocatoria de éste" <sup>145</sup>; o cuando el legislador haya previsto recursos ante la jurisdicción ordinaria por cuanto "cuando se debaten

140. *Idem*, pp. 760 y ss.

141. V. Sentencia de la CFC en SPA de 11-8-71 en GO N° 1484 Extr., de 4-10-71, p. 29.

142. *Idem*, p. 29. V. Además, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en SPA de 18-10-73 en GO N° 30513 de 30-9-74, p. 228.966; y de 25-9-73 GO N° 1643 Extr., de 21-3-74, pp. 9 y 10.

143. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 11 de agosto de 1971 en GO N° 1484 Extr. de 4-10-71, p. 29.

144. Recientemente la Corte ha mantenido este criterio en sentencia de la SPA de 11 de agosto de 1971 en los siguientes términos: "puede afirmarse con razón que recurso por abuso de poder y otras ilegalidades es un recurso de carácter general y supletorio que sólo puede hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no haya establecido un recurso especial". V. en GO N° 1484 Extr. de 4-10-71, p. 29.

145. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 11-8-71 en GO N° 1484 Extr., de 4-10-71, p. 29.

intereses particulares contrapuestos, el juicio ordinario ofrece amparo más apropiado para la defensa que el extraordinario de única instancia”<sup>146</sup>.

Ha sido precisamente en base a este último requisito de admisibilidad del recurso contencioso de anulación que la Corte ha declinado conocer de la nulidad de los actos de los Inspectores del Trabajo, en los cuales, como lo ha señalado la propia Corte, la Administración “se manifiesta como un tercero frente a los sujetos de una relación jurídica laboral, y en la cual ella interviene para facilitar, mediante declaraciones revestidas de certeza por el ordenamiento jurídico, el ejercicio de sus derechos a los particulares. La certeza de la declaración referida *no excluye*, como se ha dicho, *la competencia de los Tribunales del Trabajo*, únicos llamados a decidir sobre la existencia o inexistencia del derecho declarado, sea por vía de acción o de excepción, para el caso de que el patrono se niegue al cumplimiento voluntario”<sup>147</sup>. En estos casos, por tanto, no se trata de que los actos dictados por los Inspectores del Trabajo estén “excluidos” en cuanto a tales de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>148</sup>; sino que para su impugnación la Corte ha estimado que existen los recursos ordinarios ante la jurisdicción del Trabajo.

### C. *La recurribilidad de los actos de registro*

Los actos de registro público, siendo actos administrativos, son actos esencialmente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y en el ordenamiento jurídico venezolano, no hay ninguna base para sostener que se trata de actos jurídicos excluidos del conocimiento de dicha jurisdicción<sup>149</sup> como lo ha hecho la Corte en algunas de sus decisiones<sup>150</sup>. Otro problema es, sin embargo, el que resulta de la posibilidad de la Corte de analizar cuestiones jurídico-privadas con ocasión del cono-

146. V. Sentencia de la CFC en CF de 28-7-59 en *GF* N° 25, 1959, p. 87.

147. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 9-7-69 en *GF* N° 65, 1969, p. 73.

148. Como lo sugiere Luis H. FARIA MATA, “Doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal”, *loc. cit.*, pp. 333 y ss.

149. V. La crítica de L. H. FARIA MATA, “La Doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal”, *loc. cit.*, pp. 337 y ss.

150. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 13-3-67 en *GF* N° 55, 1968, pp. 107 y 116.

cimiento de un recurso de anulación contra un acto administrativo de registro; o el de la inadmisibilidad del recurso contra dicho acto, por la previsión legal de otros recursos o acciones para revisar el acto. El problema de la impugnación de los actos de registro, en nuestro criterio, por tanto, debe plantearse en el análisis de estos problemas y no en la negación del carácter de actos administrativos de dichos actos, como lo ha hecho en alguna ocasión la jurisprudencia de la Corte.

### 3. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO ANTE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Como principio general puede señalarse, siguiendo el razonamiento anterior, que los actos de registro como actos administrativos, son susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por la vía del recurso de nulidad. Claro está, cuando se habla de impugnación de los actos de registro, nos referimos a la impugnación del acto administrativo cumplido por el Registrador, que da origen a una relación jurídico-administrativa entre la Administración Pública y los particulares, y no al acto jurídico-privado que se registra. Sólo aquél, como principio general, es susceptible de recurso de anulación<sup>151</sup>.

#### A. *La limitación del conocimiento de situaciones de derecho privado*

Sin embargo, el conocimiento del recurso por la Corte Suprema tiene la limitación señalada, de que no puede entrar a analizar las cuestiones jurídico-privadas cuyo conocimiento sólo competen a la autoridad judicial ordinaria. En esta forma, en toda impugnación de un acto administrativo de registro que implique pronunciamiento en torno a cuestiones civiles o de derecho privado, la Corte debe declarar su incompetencia<sup>152</sup>.

151. Este criterio, inclusive, fue sostenido por ZANNOBINI cuando formuló su sistematización sobre la "actividad administrativa del derecho privado", *loc. cit.*, p. 82.

152. Esta es la única razón de la exclusión de los actos de registro de la jurisdicción contencioso-administrativa en España, según F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. III, Madrid 1963, p. 60. Cfr. del mismo autor, *Régimen de Impugnación de los actos administrativos*, Madrid 1956, pp. 128 y ss.

lillo, por ejemplo, lo hizo en su sentencia citada del 23 de febrero de 1967<sup>153</sup>, y no sólo se aplica a supuestos de actos de registro público, sino inclusive a los casos del registro de la propiedad industrial<sup>154</sup>. En todo caso, estas situaciones sólo pueden analizarse por la misma Corte, en relación a los casos concretos que se debatan y que se planteen. Por ello, en principio, no podría elaborarse una regla general que establezca cuándo surge un conflicto de derecho privado y cuándo la Corte debe declarar su incompetencia, con motivo de la impugnación de un acto de registro.

Sin embargo, podría solamente elaborarse una regla tentativa en la cual podría presumirse que la impugnación del acto de registro público implicaría siempre entrar a decidir una cuestión de derecho privado, y ello se plantea en los casos de actos de registro de carácter constitutivo.

En efecto, en estos actos, como el de registro de hipoteca, el acto de registro es *ad solemnitatem*, hasta el punto de que el contrato de hipoteca, como acto jurídico privado, no existe ni tienen efectos sin el acto que cumple el Registrador respectivo<sup>155</sup>. Similar es el supuesto de las donaciones que al referirse a inmuebles no tienen efecto respecto de terceros sino después que se hayan registrado<sup>156</sup>.

En estos casos, es evidente que la impugnación del acto de registro implicaría un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre la misma existencia o eficacia del acto jurídico privado al cual se refiere el acto administrativo de registro, por lo que la Corte Suprema tendría que declinar su competencia conforme a su propia doctrina<sup>157</sup>.

153. V. en Nota Nos. 3 y 4.

154. Por ejemplo, en su sentencia del 28 de julio de 1959, a pesar de que los actos de registro de la propiedad industrial son, por ley expresa, recurribles ante el Ministro de Justicia y ante la Corte en virtud de que el conflicto que se planteó en un caso concreto fue un conflicto entre particulares, que la ley de Propiedad Industrial exige sea resuelto por los Tribunales ordinarios, la Corte declaró su incompetencia. V. en *GP* N° 25, 1959, p. 87.

155. "La hipoteca no tiene efecto si no se ha registrado...", dice el artículo 1879 del Código Civil.

156. Artículo 1439 del Código Civil.

157. V. Sentencias de la Corte Federal y de Casación en Corte Federal de 3-12-59 en *GP* N° 26, 1959, pp. 143 y 144; y de la CSJ en SPA de 11-6-69 en *GP* N° 64, 1969, p. 310.

En estos supuestos, el acto de registro no sería susceptible de ser anulado por la Corte, no porque no se trate de un acto administrativo dictado en ejercicio de la función administrativa, sino porque el reconocimiento de su impugnación llevaría a la Corte a conocer de situaciones de derecho privado cuyo conocimiento compete a los tribunales ordinarios.

B. *La ausencia de recursos paralelos como condición de admisibilidad de los recursos*

Por supuesto que todo recurso contencioso-administrativo que se interponga contra un acto registro debe someterse a las condiciones de admisibilidad de los mismos, a las que anteriormente se ha hecho referencia. Sin embargo, de particular importancia en cuanto a la impugnación de los actos de registro, es la condición de que para ello no exista un recurso o acción jurisdiccional regulado o previsto por las leyes, lo cual es ciertamente frecuente.

En efecto, en primer lugar, los actos de registro no podrían ser impugnados ante la Corte Suprema por la vía contencioso administrativa, cuando los vicios que se aleguen sean aquellos previstos para la tacha de falsedad de los instrumentos públicos<sup>158</sup>, es decir:

1. Que no ha habido la intervención del funcionario público que aparezca autorizándolo, sino que la firma de éste fue falsificada;

2. Que aun cuando sea auténtica la firma del funcionario público, la del que apareciere como otorgante del acto fue falsificada;

3. Que es falsa la comparecencia del otorgante ante el funcionario, certificada por éste, sea que el funcionario haya procedido maliciosamente o que se le haya sorprendido en cuanto a la identidad del otorgante;

4. Que aun siendo auténtica la firma del funcionario público y cierta la comparecencia del otorgante ante aquél, el primero atribuya al segundo declaraciones que éste no ha hecho;

---

158. Artículo 1380 del Código Civil.

5. Que, aun siendo ciertas las firmas del funcionario y del otorgante, se hubieren hecho, con posterioridad al otorgamiento, alteraciones materiales en el cuerpo de la escritura capaces de modificar su sentido o alcance;

6. Que, aun siendo ciertas las firmas del funcionario y los otorgantes, el primero hubiese hecho constar falsamente y en fraude de la ley o perjuicio de terceros, que el acto se efectuó en fecha o lugar diferentes de los de su verdadera realización.

En todos estos casos, aun tratándose de vicios de ilegalidad del acto administrativo de registro —tales como incompetencia, usurpación de autoridad, tergiversación de los hechos, es decir, vicio en la causa—, la impugnación de los mismos por dichos motivos sólo puede hacerse por vía judicial ordinaria mediante el juicio de tacha de falsedad previsto.

En segundo lugar, en los casos de registro civil, el Código Civil también prevé acciones que corresponden a la jurisdicción ordinaria para anular por ejemplo, las actas de matrimonio, incluso por incompetencia del funcionario<sup>159</sup>, e inclusive prevé recursos ordinarios contra la negativa de un funcionario de presenciar el acto de matrimonio<sup>160</sup>. En general, respecto de los registros del Estado Civil, no pueden ser modificados posteriormente en forma alguna, sino en virtud de sentencia judicial luego de un juicio de rectificación de partidas<sup>161</sup>. En todos estos supuestos, no procedería un recurso contencioso-administrativo de anulación tanto por la existencia de un recurso paralelo, como porque tratándose en general de actos de efectos constitutivos, el conocimiento de la impugnación de los mismos implicaría conocer sobre derechos de orden privado que sólo los Tribunales ordinarios tienen competencia para conocer.

En tercer lugar, en relación a los actos de registro público, debe destacarse que la Ley de Registro Público establece algún supuesto en el cual la controversia que pueda surgir en torno a un acto de registro, debe ser resuelta ante la jurisdicción or-

159. Artículo 117 del Código Civil y Artículos 540 y ss. del Código de Procedimiento Civil.

160. Artículo 84 del Código Civil.

161. Artículos 462 y 501 del Código Civil y Artículo 698 del Código de Procedimiento Civil.

dinaria. En efecto, el artículo 40, ordinal 3º de la ley prohíbe a los Registradores Subalternos “el registro o autorización de documentos, cuando les conste de modo positivo el estado de incapacidad legal, permanente o transitoria, de sus otorgantes o de alguno de ellos” y agrega que en este caso, “el Registrador estampará una nota al pie del documento, especificando los hechos o recaudos por virtud de los cuales le conste la incapacidad y lo devolverá a los interesados. Estos podrán ocurrir al Juez de Primera Instancia en lo Civil de la respectiva jurisdicción, para que este funcionario decida, breve y sumariamente, si debe o no registrarse el documento. La decisión será acatada por los Registradores”. Dentro de la larga enumeración de prohibiciones establecidas legalmente a los Registradores<sup>162</sup>, es de destacar que éste es el único caso en que la ley establece un recurso expreso ante la jurisdicción ordinaria. En este caso, por supuesto, no podría intentarse en ninguna circunstancia, recurso contencioso-administrativo alguno por la existencia de un recurso paralelo.

### C. *Los motivos de impugnación*

Hemos señalado que la Ley de Registro Público establece tanto en su artículo 40 como en sus artículos 77 a 85, una serie de prohibiciones y limitaciones a los Registradores, cuyo incumplimiento evidentemente constituiría una ilegalidad, o en general, una contrariedad al derecho. El mismo artículo 40 de la ley establece expresamente que “los actos y documentos protocolizados en contravención a lo dispuesto en este artículo se *tendrán como no registrados* y el artículo 79 de la misma ley dispone que “los documentos que se presenten para ser registrados deberán expresar si alguno o algunos de los que deben suscribirlo no saben o no pueden leer o firmar, a fin de que el Registrador esté en condiciones de cumplir con lo dispuesto en el aparte segundo del ordinal 4º del artículo 90. Sin la observancia de este requisito, no podrá el Registrador protocolizar, *bajo pena de nulidad del registro*, los documentos que se encuentren en los casos indicados”. Pues bien, en estos supuestos, la autoridad que puede declarar que un acto se tiene “como

---

162. Artículo 40 y artículos 77 y ss. de la Ley de Registro Público.

no registrado” o que el registro “es nulo”, no puede ser otra que la autoridad judicial: en principio, la competente para declarar la nulidad de los actos administrativos, es decir, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo que la ley prevea un recurso o acción ante la jurisdicción ordinaria o la resolución del conflicto implique pronunciamientos sobre derechos de carácter privado, en cuyo caso también corresponde a la jurisdicción ordinaria. Y no tendría ningún fundamento el señalar, a los efectos de la ineficacia del acto de registro, una pretendida diferencia entre un acto que *ex lege* se tiene como no registrado y un acto de registro sancionado legalmente como nulo<sup>163</sup>, pues en ambos casos se estaría en presencia de una nulidad absoluta —que implica que los efectos de la decisión judicial que la declare o constate se extenderían hacia el pasado— que en todo caso tendrá que ser declarada o constatada por la autoridad judicial que sea competente.

En esta forma, entonces, podría señalarse que procedería un recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos de registro efectuados en contravención a las prohibiciones de la Ley de Registro Público —salvo cuando el conocimiento del recurso implique pronunciamiento sobre derechos de orden civil o privado, en cuyo caso correspondería el conocimiento del asunto a la jurisdicción ordinaria— en los siguientes casos:

1. Cuando el acto de registro sea efectuado por un funcionario incompetente, sin que medien falsificaciones<sup>164</sup>;
2. Cuando el acto de negativa de registro, por ejemplo, sea cumplido con desviación del poder<sup>165</sup>;

---

163. Como parece sugerirlo G. PEREZ LUCIANI, “Actos Administrativos que en Venezuela escapan al recurso contencioso de anulación”, *loc. cit.*, p. 203.

164. El artículo 1915 del Código Civil exige que el registro se efectúe en la oficina del Departamento o Distrito donde esté situado el inmueble objeto del acto, por lo que toda incompetencia del orden territorial acarrea una ilegalidad susceptible de impugnación. Los Registradores, ha dicho la Corte están obligados a “estar debidamente informados acerca de los límites territoriales que alcanza su jurisdicción”. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 20-5-74 en GO N° 1674 Extr. de 12-8-74, p. 13.

165. Y se compruebe, por ejemplo, que el Registrador se abstuvo de registrar para cumplir finalidades distintas a las previstas en la ley.

3. Cuando se registren documentos, en que el otorgante calumnie o injurie autoridades, corporaciones o particulares, es decir, cuando el objeto del acto administrativo sea ilícito <sup>166</sup>;

4. Cuando se protocolicen documentos en los que no se exprese el valor de la cosa que es objeto del contrato, con excepción únicamente de los casos en los que por su naturaleza no se pueda determinar aquel valor <sup>167</sup>;

5. Cuando se protocolicen documentos relativos a bienes sobre los cuales tenga, por cualquier título, algún haber el Fisco Nacional, sin la presentación previa del comprobante legal de haber satisfecho lo que al Fisco corresponda <sup>168</sup>;

6. Cuando se protocolicen documentos contra prohibición previa y expresa de un Juez con facultad para ello <sup>169</sup>;

7. Cuando se protocolicen documentos por los cuales se transfiera, a personas o compañías extranjeras, terrenos o construcciones situados a menos de 25 kilómetros de distancia de las fronteras y de las costas de mar y riberas de sus ríos navegables salvo si se presenta aprobación del Ejecutivo Nacional <sup>170</sup>;

8. La protocolización de documentos traslativos de propiedad inmueble, en los que no se indique el título inmediato de adquisición <sup>171</sup>;

9. La protocolización de documentos que no estén manuscritos en idioma castellano <sup>172</sup>;

10. La protocolización de documentos que no estén autorizados por la firma del abogado que los haya redactado <sup>173</sup>;

11. La inobservancia total y absoluta del procedimiento pautado en los artículos 90 y subsiguientes de la Ley de Registro Público.

Por supuesto, se insiste, todos estos motivos de recurso pueden ser perfectamente utilizados como fundamento de un re-

---

166. Artículo 40, ordinal 1º.

167. Artículo 40, ordinal 2º.

168. Artículo 40, ordinal 4º.

169. Artículo 40, ordinal 6º.

170. Artículo 40, ordinal 7º.

171. Artículo 77.

172. Artículo 78.

173. Artículo 85 de la Ley de Registro Público y de la Ley de Abogados.

curso contencioso-administrativo de anulación por ante la Corte Suprema de Justicia<sup>174</sup>, quien tiene competencia para conocer de la nulidad del acto impugnado, siempre que dicho conocimiento no implique la resolución de conflictos a asuntos sobre situaciones jurídico-privadas, en cuyo caso la competencia tendría que ser de los tribunales ordinarios. Pero esto, por supuesto, no podría determinarse *a priori*, sino caso por caso, por la propia Corte Suprema de Justicia.

## V. CONCLUSION

Como conclusión de lo anteriormente expuesto puede decirse entonces, que la Corte Suprema de Justicia sí tiene competencia para conocer de la nulidad de los actos de registro emanados de un Registrador Subalterno, salvo que para resolver la controversia particular exista un "recurso paralelo" que atribuya competencia a otro órgano jurisdiccional, o que la resolución del asunto planteado ante la Corte, implique el conocimiento de cuestiones de derecho privado, en cuyo caso la competencia correspondería a la jurisdicción ordinaria<sup>175</sup>. En este último supuesto, no podrían establecerse reglas absolutas de distribución de competencia, y el problema tendría que ser resuelto, en cada caso, por la Corte, aun cuando podría establecerse una presunción a favor de la jurisdicción ordinaria, cuando se trate de los actos de registro *ad solemnitatem*, constitutivos de derecho o situaciones de derecho privado. Los actos de registro, por tanto, e independientemente de la naturaleza jurídica de los actos o relaciones jurídicas que se registran<sup>176</sup>,

174. Lo contrario, es decir, señalar que los Tribunales ordinarios son los únicos competentes para conocer de estos conflictos, equivaldría a algo así como constreñir a un particular, por ejemplo, en demandar a otro particular para que convenga en que el Registrador era incompetente o violó la ley al dictar el acto de registro, lo cual no puede ser ni materia de convenimiento ni materia sobre la cual puede decidir un Tribunal ordinario, salvo que la cuestión a decidir sea de carácter jurídico privado.

175. Nuestra conclusión, por supuesto, es diametralmente opuesta a la que llega G. PEREZ LUCIANI, en su citado estudio sobre "Actos Administrativos que en Venezuela escapan al recurso de anulación", *loc. cit.*, pp. 202 y 203.

176. Es necesario distinguir claramente entre el acto de registro —acto administrativo— y su impugnación y nulidad: y el acto registrado —acto que se registra, generalmente de naturaleza jurídico-privada— y su impugnación y nulidad. Sobre esto último V. Melich ORSINI, "La eficacia de la impugnación de un acto registrado para los terceros subadquirentes" en *Studia Jurídica*, Nº 3, UCV, 1973, pp. 313 y ss.

son actos cumplidos por una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa. Se trata, por tanto, de actos administrativos que establecen una relación jurídico-administrativa entre los particulares (otorgantes) y el Estado, por lo que en principio y salvo las excepciones señaladas, como todos los actos administrativos, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Para ello, sin embargo, no será necesario recurrir del acto de registro previamente por vía administrativa ante el Ministro de Justicia, pues el acto de registro, es un acto que causa estado al emanar del Registrador Subalterno.

# LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION:
  1. *La prueba en general.* 2. *La carga de la prueba.* 3. *La carga de la prueba en materia administrativa.*
- II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:
  1. *Introducción.* 2. *La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo:* A. Principio general. B. Los tipos de procedimientos constitutivos: a. Procedimientos autorizatorios. b. Procedimientos sancionatorios. C. Derechos de los interesados. D. La Apreciación de las pruebas. 3. *La carga de la prueba en el procedimiento de impugnación:* A. El carácter de acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba. B. Exigencias de la inversión de la carga de la prueba.
- III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:
  1. *El carácter del procedimiento contencioso-administrativo.* 2. *El principio general de la carga de la prueba:* A. La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales. B. La prueba de la lesión alegada. C. La prueba de la ilegalidad alegada. D. La prueba del dominio. 3. *La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba.* 4. *Limitaciones al efecto de la inversión de la carga de la prueba.*
- IV. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

### 1. LA PRUEBA EN GENERAL

Puede admitirse, sin mayor discusión, que la prueba es una actividad procesal encaminada a demostrar la exactitud o la inexactitud de determinados hechos que han de servir de fundamento para una decisión<sup>1</sup>. La noción de prueba normalmente se ha manejado en el campo judicial, pero, por supuesto, también es esencial en materia administrativa. En este campo, la prueba sería la actividad tendiente a demostrar esos hechos, su exactitud o su inexactitud, a los efectos de que la Administración pueda tomar una decisión. Si se trata de un procedimiento

---

\* Publicado en la *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 11, Buenos Aires, 1976, pp. 15 a 41.

1. V. J. GONZALEZ PEREZ, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid 1964, p. 466.

contencioso-administrativo, esa actividad de demostrar los hechos se realiza ante el tribunal contencioso-administrativo.

En Venezuela, de acuerdo al régimen dispositivo de nuestro proceso, toda esa actividad o ese conjunto de actividades tendientes a acopiar el material de conocimiento que va a necesitar el juez para decidir, constituye una carga para las partes, en plural; y esa actividad de acopio de material de hechos, de pruebas, que constituye esa carga para las partes, va a condicionar al juez, quien en su decisión no puede referirse a otros hechos distintos que a los acumulados, probados y alegados por las partes<sup>2</sup>. De manera que, las partes, en plural, tienen esa carga, primero, de la afirmación de los hechos, y en segundo lugar, de la prueba de esos hechos que han alegado o afirmado. Este es el principio que recoge nuestro Código de Procedimiento Civil: el Juez no puede tomar en cuenta hechos no alegados y no probados por las partes<sup>3</sup>; es a las partes, por tanto, y no al Juez, a quien corresponde la prueba en nuestro proceso ordinario de carácter dispositivo<sup>4</sup>. Ciertamente que nuestro sistema procesal admite algunas excepciones al principio dispositivo, particularmente en relación a las relaciones jurídico-privadas indisponibles (estado y capacidad de las personas)<sup>5</sup>; pero no hay duda en admitir, que esta es la excepción al principio; el principio es el carácter dispositivo.

Ahora bien, hablar de que es a las partes a quienes corresponden las pruebas en el proceso dispositivo exige también precisar otro elemento: ¿qué es lo que las partes deben probar? No hay duda que también en el proceso civil venezolano son los hechos los que deben ser probados por partes, no el derecho. El Juez, se presume, conoce el derecho, y el juez no puede estar condicionado por los errores que en el campo jurídico puedan cometer

---

2. V. H. ALSINA, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, 1958, Tomo III, p. 253.

3. Artículo 12 del Código de Procedimiento Civil: "Los Jueces tendrán por norte de sus actos la verdad, que procurarán escudriñar en los límites de su oficio, debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, y sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados ni probados.

4. *Cfr.* J. GUASP, *Derecho Procesal Civil*, Madrid 1956, p. 349.

5. V. J. RODRIGUEZ URRACA, *Elementos inquisitivos en el Proceso Civil Venezolano*, Valencia, 1966; y del mismo autor, *Autoridad del Juez y Principio Dispositivo*, Valencia, 1968.

las partes en el proceso<sup>6</sup>. De manera que sólo son los hechos los que el Juez debe conocer de acuerdo a las pruebas o al alegato de las partes, y las partes no pueden condicionar al Juez en el campo del derecho.

## 2. LA CARGA DE LA PRUEBA

Pero si bien este principio del proceso dispositivo de que las partes deben afirmar y probar los hechos es admitido, el problema, sin embargo, está en determinar a quién de esas partes corresponde esa carga de probanza. Este es el problema de la carga de la prueba: ¿cuál de los sujetos que actúan en el proceso, en el juicio, es el que está obligado a producir la prueba de los hechos que van a dar origen a la aplicación del derecho por parte del Juez o de quien debe producir la decisión?

Este problema de la carga de la prueba, ciertamente, es propio del procedimiento dispositivo. En el procedimiento inquisitorio, frente a las pruebas ordenadas de oficio por el Juez, no puede propiamente, hablarse de carga de la prueba<sup>7</sup>; y el Juez, aun teniendo ante si a dos partes, está desvinculado, para la investigación de la verdad, de la iniciativa y de los acuerdos de las mismas<sup>8</sup>.

En el procedimiento dispositivo, al contrario, la carga de la prueba es una conducta impuesta a una o a ambas de las partes, para que acrediten la verdad de los hechos alegados por ellas.

Esta carga de la prueba, o sea, a quién corresponde en el procedimiento producir y alegar los hechos, y probarlos, es por tanto, como lo decía COUTURE, una situación embarazosa creada por la Ley de decirle a una parte que sus afirmaciones no van a ser creídas por el juez si no las prueba<sup>9</sup>. De manera que la ley cuestiona la veracidad de las afirmaciones

6. V. J. RODRIGUEZ URRACA, *Elementos inquisitivos en el Proceso Civil Venezolano*, cit., p. 17.

7. Cfr. E. COUTURE, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1958, p. 241.

8. V. J. RODRIGUEZ URRACA, *Elementos...* cit., pp. 19 y 20.

9. V. E. COUTURE, *op. cit.*, p. 242.

de la parte, hasta tanto esta las pruebe; y mientras ello no ocurra, aquellas afirmaciones no son creídas.

En materia de carga de la prueba, sin embargo, hay una distinción que también se admite en el proceso civil, que debe destacarse porque es esencial para el estudio del problema en el Derecho Administrativo. Es distinta la situación de la carga de la prueba respecto a las obligaciones que la que existe en materia de hechos y actos jurídicos; y precisamente, en el campo del Derecho Administrativo, es este segundo aspecto de la carga de la prueba el que tiene mayor importancia.

En el campo de las obligaciones, el principio general es que el actor prueba los hechos que suponen la existencia de las obligaciones y el demandado debe probar los hechos que suponen la inexistencia de sus obligaciones<sup>10</sup>. Pero en el campo de los hechos y actos jurídicos, el principio es que tanto el actor como el demandado deben probar sus respectivas posiciones; aquí la carga de la prueba se reparte entre los litigantes<sup>11</sup>, y no hay uno a quien corresponda la totalidad de la carga de la prueba y otro que esté exonerado de carga. O sea, hay una repartición, y los hechos alegados por cualquiera de las partes y no probados por ellas se tienen, para quien decide, cómo no existentes. Conforme a esto, cada parte soporta la carga de probar los datos y los hechos que constituyen el supuesto de hecho a los efectos de la aplicación de las normas que le son favorables; es decir, cada una de las partes, tiene la carga de la prueba de los hechos que le interesan<sup>12</sup>.

### 3. LA CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Si se trasladan estos principios básicos de la carga de la prueba al campo administrativo, nos encontramos que hay una serie de peculiaridades que condicionan su aplicación. Por una parte, debemos distinguir dos tipos de procedimientos en el campo de Derecho Administrativo: En primer lugar, el proce-

10. Art. 1354 del CC: "Quien pida la ejecución de una obligación debe probarla, y quien pretenda que ha sido liberado de ella debe por su parte probar el pago o el hecho que ha producido la extinción de su obligación".

11. Cfr. E. COUTURE, *op. cit.*, p. 243.

12. V. J. GUASP, *op. cit.*, pp. 350 y 351.

dimiento administrativo o gubernativo que es el que se desarrolla ante las autoridades administrativas; y por otra parte, el procedimiento contencioso-administrativo, que es un procedimiento de carácter jurisdiccional. En estos dos procedimientos hay una serie de elementos extraños al proceso civil, que van a condicionar la carga de la prueba y la prueba misma en materia administrativa. Por una parte, la intervención de la propia Administración Pública en el procedimiento administrativo: inclusive, muchas veces la Administración es parte en el procedimiento pero a la vez, es juez en el mismo. Es decir, la Administración es juez y parte; la Administración participa en una relación jurídica pero va a resolver, en vía administrativa, los conflictos que surjan de esa relación. Este dato modifica el problema de la carga de la prueba. Aquí hay, de principio, una desigualdad: la Administración, como juez y parte en el proceso gubernativo, está en una situación de superioridad regida por principios exorbitantes del derecho común, en relación a los particulares. Por otra parte, hay otro dato de gran importancia en el Derecho Administrativo que condiciona el problema de la prueba: la presunción de legitimidad y de legalidad de los actos administrativos. Un acto administrativo, al dictarse, goza de esta presunción de legitimidad lo que implica que quien pretenda impugnar ese acto debe probar sus alegaciones. Por tanto, en virtud del sólo principio de la veracidad y legitimidad del acto administrativo, existe un condicionamiento a los efectos de la carga de la prueba. Por otra parte, como se verá, en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación, la discusión generalmente es sobre puntos de derecho por lo que también el derecho es objeto de prueba.

Por último, hay otro elemento que influye en el problema y es la presencia de elementos inquisitorios en el procedimiento administrativo y en el procedimiento contencioso-administrativo. La Corte Suprema de Justicia ha admitido, por ejemplo, como se verá, en materia de procedimientos administrativos gubernativos que en las decisiones de la Administración, ésta no sólo debe atenerse a lo alegado y probado por las partes, sino que puede decidir en base a sus propias convicciones<sup>13</sup>; y

---

13. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15-1-74 en *Gaceta Oficial* N° 1649 Extr. de 29-4-74.

en el campo del procedimiento contencioso-administrativo, es la propia Ley Orgánica de la Corte la que autoriza al juez para, inclusive, promover pruebas<sup>14</sup>. De manera que estos elementos inquisitorios del procedimiento, tanto en el procedimiento administrativo como el contencioso-administrativo, van a condicionar también toda la problemática de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo.

El problema de la carga de la prueba, sin embargo, tiene características distintas según que se trate de un procedimiento administrativo-gubernativo o de un procedimiento contencioso-administrativo. Por tanto, dividiremos este estudio de la carga de la prueba en el derecho administrativo en dos partes para analizar, en primer lugar, la carga de la prueba en el procedimiento administrativo o gubernativo y en segundo lugar, el mismo problema en el procedimiento contencioso-administrativo, particularmente el procedimiento contencioso-administrativo de anulación que vendría a ser el más característico en materia administrativa.

## II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. INTRODUCCION

En cuanto a la carga de la prueba en el procedimiento administrativo o gubernativo, no hay duda de que el comportamiento de la Administración Pública en este procedimiento no es uniforme. En unos casos, como se dijo, la Administración Pública aparece como parte en una relación jurídica, pero además, es ella quien decide los problemas que surgen de esa relación jurídica. Por ejemplo, cuando la Administración impone una sanción a un particular, se establece una relación jurídica de Derecho Administrativo con motivo de esta sanción entre la Administración y el sancionado; sin embargo, los problemas derivados de esa sanción, y particularmente las impugnaciones del particular, deben ser resueltas primero en vía administrati-

---

14. Art. 28 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

va, de manera que es la propia Administración, la que además de ser parte en la relación jurídico-administrativa, va a decidir el conflicto que se plantee.

En otros casos, la Administración Pública, como tercero en una relación jurídica, decide un conflicto entre partes. Se habla del ejercicio de la función jurisdiccional por la Administración Pública<sup>15</sup>, cuando la Administración decide conflictos entre particulares, por ejemplo, con motivo del registro de una marca de fábrica o de una reclamación de reintegro. Por otra parte, hay dos fases del procedimiento donde también la carga de la prueba tiene características peculiares. Se distingue en el procedimiento administrativo, por una parte, un procedimiento constitutivo del acto administrativo; y por la otra, un procedimiento de impugnación del acto administrativo. Estas dos fases, una previa a la existencia del acto y, por tanto, previa al surgimiento de la presunción de legitimidad de un acto administrativo, que sería el procedimiento constitutivo del acto; y una segunda fase, el procedimiento de impugnación del acto administrativo en vía administrativa, que surgiría después que el acto administrativo se ha dictado, condicionan la carga de la prueba, pues el problema se plantea en forma distinta en una u otra fase.

## 2. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONSTITUTIVO

### A. *Principio General*

En el procedimiento constitutivo del acto administrativo, cuando el acto administrativo está en el proceso de su formación, no hay duda en considerar que, ante todo, ese procedimiento, es un procedimiento de la Administración Pública. Si hay algo que caracteriza al procedimiento administrativo constitutivo de un acto, es que ese procedimiento constituye una actuación de la Administración Pública, por lo que, como principio general podría admitirse que la carga de la prueba reposa casi exclusivamente en la Administración Pública<sup>16</sup>.

15. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 380 y ss.

16. V. Agustín GORDILLO, *Procedimiento y Recursos Administrativos*, 2ª edición, Buenos Aires, 1971, p. 332.

## B. *Los tipos de procedimientos constitutivos*

Sin embargo, la afirmación anterior también tiene sus matices según que el procedimiento sea un procedimiento autorizatorio o un procedimiento sancionatorio.

### a. *Procedimientos autorizatorios*

Si el procedimiento es un procedimiento que tiende a producir un acto de autorización, que generalmente se inicia con una solicitud de una parte a los efectos de obtener una decisión administrativa, por supuesto, aquí, la solicitud y todo el procedimiento que sigue a la solicitud, hace que sea el particular interesado que va a obtener aquel acto de autorización, quien deba tener la carga de la prueba. Por tanto, el principio genérico de que el procedimiento administrativo es una actuación de la Administración y que la carga de la prueba corresponde a ella, se cambia según que ese procedimiento sea autorizativo o sancionatorio. En el caso de procedimientos autorizativos, siendo el interesado quien inicia el procedimiento, siendo el interesado quien va a obtener una decisión de la Administración en concordancia con el derecho que pretende, no hay duda de que la carga de la prueba corresponde al solicitante: los hechos que son presupuestos del derecho que quiere obtener el particular, deben ser probados por este.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, en 1966 sentó el criterio de que el solicitante, en los casos de procedimientos autorizativos, debe comprobar los hechos que van a producir su derecho conforme al acto que se pretende de la Administración Pública. La sentencia de la Corte se refirió, particularmente, a una solicitud de concesión para explotaciones forestales; la Ley Forestal exige que se compruebe la propiedad del inmueble donde se va a hacer la explotación forestal cuando se trata de explotaciones en bienes de propiedad privada, por lo que en la decisión se concluyó que al no haberse comprobado por el solicitante su situación de propietario, el acto denegatorio de la solicitud estaba ajustado a derecho<sup>17</sup>. En dicha decisión,

17. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 3-8-66, en *Gaceta Poreense*, N° 53, pp. 60 a 62.

la Corte dio por supuesta la carga de la prueba a cargo del solicitante, lo cual es válido en general, en todo tipo de procedimientos autorizativos.

b. *Procedimientos sancionatorios*

El problema se plantea distinto, por supuesto, en los procedimientos constitutivos de actos administrativos de carácter sancionatorio. Aquí, la carga de la prueba corresponde, íntegramente, a la Administración Pública. Es la iniciativa de la Administración la que produce el establecimiento de una sanción, y es la Administración quien debe probar las situaciones de hecho que pueden provocar la aplicación de esa sanción. La Administración, en este sentido, tiene que realizar todos los actos necesarios para lograr la precisa determinación de la circunstancia a los efectos de aplicar los supuestos de derecho que consagra la sanción en particular<sup>18</sup>. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es reiterada en considerar que en estos casos de procedimientos sancionatorios, la carga de la prueba corresponde a la Administración Pública, y así lo ha admitido en todos aquellos casos en que ha decidido en materia de sanciones y multas.

En una sentencia de 1963, con motivo de impugnación de un acto administrativo de revocación de la nacionalidad venezolana derivada (naturalización), la Corte sostuvo lo siguiente:

“Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente, la Resolución Ministerial, resulta manifiestamente infundada, y debe, en consecuencia revocarse. A juicio de la Sala, no es posible atribuir mérito probatorio, a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución, pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma

---

18. En este sentido, por ejemplo, en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1971 se estableció lo siguiente: “Art. 57: La Administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir”. V. en CAP., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo II, Caracas 1972, p. 515.

que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana 'continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho'; más no existe en el expediente administrativo ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad".

"Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, por haberse fundado en hechos no comprobados y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal, cuyo texto resulta así claramente quebrantado"<sup>19</sup>.

Conforme a esta decisión resulta evidente, entonces, el criterio de la carga de la prueba en manos de la Administración en los procedimientos sancionatorios; y más que una carga el criterio de la obligación que tiene la Administración de probar los hechos antes de imponer la sanción.

Por otra parte, en otra decisión de 1964, la Corte Suprema, al decidir la impugnación de una sanción impuesta a un concesionario de hidrocarburos, señaló que mientras el Acta Fiscal en que se fundamentó la decisión y que originó la multa, no se desvirtuara, la multa era legal, y por otra parte, señalaba que si en el Acta Fiscal no se comprobaban los hechos o si no existía el Acta Fiscal, el acto debía considerarse ilegal. Decía la Corte en esa sentencia lo siguiente:

"El acta mencionada contendrá la constancia de la falta con todas sus consecuencias a los fines de la imposición de la sanción a que haya lugar, motivo por el cual los hechos y manifestaciones que ella contenga recogen la prueba misma en que se ha de fundar la Resolución"<sup>20</sup>.

En esta forma, se estima que en este tipo de procedimientos, el Acta Fiscal es la prueba para el establecimiento de la sanción por lo que inclusive, la Corte agregaba en esa sentencia, que la falta del Acta acarreaba "la nulidad de la Resolución, por falta de un requisito indispensable para su validez"<sup>21</sup>. Requisito indispensable del acto administrativo, era la prueba de los hechos, que sólo podían establecerse por el Acta y además, agre-

19. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 22-5-63 en *Gaceta Forense*, N° 40, pp. 236 y 237.

20. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 6-8-64 en *Gaceta Forense* N° 45, pp. 161 y 162.

21. *Idem*.

gaba, la Corte que “no podían suplirse con ningún otro elemento”<sup>22</sup>. En esta forma, esa prueba inicial, a través de un Acta Fiscal, en un procedimiento sancionatorio, se ha considerado por la Corte Suprema, como esencial para la validez del acto, y por supuesto, en este tipo de procedimientos, es a la Administración a quien corresponde la carga de la prueba de los hechos, a los efectos de la aplicación de la multa o del acto sancionatorio.

### C. Derechos de los interesados

Pero por supuesto, esta actitud de la Administración de actor en el procedimiento, probando y estableciendo pruebas, no puede ni debe menoscabar los derechos de los particulares interesados en el procedimiento administrativo. Toda una serie de principios se han venido estableciendo y admitiendo, a los efectos de asegurar los derechos de los particulares en el procedimiento administrativo<sup>23</sup>, frente a este poder y obligación probatoria de la Administración de tener que determinar esos hechos a los efectos de aplicar determinada sanción. Entre ellos, debe destacarse el derecho a ser oído (*audi alteram partem*), admitido por la Corte Suprema de Justicia como principio general del Derecho<sup>24</sup> en el procedimiento administrativo. Este derecho, implica otros: el derecho a ser notificado a los efectos de poder alegar las defensas frente al procedimiento sancionatorio que se inicia; el derecho a obtener copias de las actuaciones<sup>25</sup>; el derecho a presentar alegatos y escritos; el derecho a aportar pruebas; en fin, el derecho a examinar el expediente, principio que adquiere una gran importancia en el Derecho venezolano, ya que, el principio que rige es que los archivos oficiales son, por lo general, reservados en Venezuela.

22. *Ibidem*.

23. V. en general, B. WENNERGREN, *La protection des citoyens dans les procedures administratives*, Ponencia general al XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, Dublin 1968.

24. V. La sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 18-2-44 en *Memoria* 1945, pp. 175 y 176; y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 7-8-68, en *Gaceta Forense* N° 61, pp. 92 a 95; de 12-12-74, en *Gaceta Oficial* N° 1718 Extr. de 20-1-75, p. 28; y de 19-12-74, en *Gaceta Oficial* N° 30671 de 17-4-75, p. 230.391.

25. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 18-2-70 en *Gaceta Oficial* N° 29193, de 17-4-70, pp. 218.057 y ss.

En efecto, el Estatuto Orgánico de Ministerios establece el principio general de la reserva de los archivos<sup>26</sup>, por lo que, en principio, las partes interesadas no tienen libre acceso al expediente. En esta forma, podría resultar una situación de desmejora del particular frente a la Administración, si ésta tiene que comprobar los hechos, y el particular no tiene acceso a las actas que van a originar el acto administrativo, a los efectos de poder alegar sus defensas en el momento en que sea llamado a ser oído. Por ello, se han venido consagrando los mencionados principios de protección a los interesados en el procedimiento administrativo, lo que condujo, inclusive, que se reconociera expresamente en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativo, el derecho de los interesados, primero, a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente administrativo que se ha levantado, o que se levanta contra él; y en segundo lugar, el derecho a dirigir a la Administración las comunicaciones que estimen pertinentes a los efectos de lograr la defensa de sus derechos e intereses<sup>27</sup>.

Recientemente, en el procedimiento de las averiguaciones administrativas que se realizan en la Contraloría General de la República, el nuevo Reglamento General de la Ley Orgánica de la Contraloría ha mitigado ese carácter reservado de los archivos, que antes provocaba que un funcionario público que era investigado por la Contraloría, materialmente se enteraba de que tenía un auto de culpabilidad en su contra, y que implicaba hasta su destitución, cuando se dictaba el auto. Se ha regulado ahora, inclusive, que si bien las averiguaciones son reservadas, esto es cierto, salvo para el indiciado desde que se le haya informado de los cargos<sup>28</sup>. Por tanto, se ha previsto en el procedimiento administrativo que la Administración Contralora, antes de decidir el procedimiento, debe llamar al particular y notificarle formalmente de que hay un expediente en su contra y que tiene tales elementos, a los efectos de que éste pueda alegar hechos y derechos en su descargo. Se establece

---

26. El artículo 31 del Estatuto establece lo siguiente: "Los Archivos de los Ministerios son por su naturaleza reservados para el servicio oficial. El Reglamento de cada Ministerio determinará los funcionarios de su dependencia que tienen acceso al archivo.

27. Art. 58, *loc. cit.*

28. Art. 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

también en ese procedimiento el principio de que el investigado puede presentarse en cualquier momento a declarar, cuando así lo considere conveniente; a aportar los documentos que estime pertinentes, y por tanto, a aportar pruebas al expediente que deben ser apreciadas, y se establece la obligatoriedad de que se aprecien esas pruebas por la Administración<sup>29</sup>.

#### D. *La apreciación de las pruebas*

Aquí nos surge otro punto de interés en materia probatoria en el procedimiento constitutivo del acto. La Administración Pública en aquellos casos de procedimientos autorizatorios o sancionatorios, está obligada siempre a apreciar las pruebas aportadas por las partes, en el sentido de que no puede dejar de hacerlo; pero ello no significa que no pueda buscar elementos distintos, de su propia convicción, que no hayan aportado las partes. La Administración Pública, en los procedimientos administrativos, puede tener otros elementos de convicción y no sólo los alegados y probados por las partes. De manera que, podríamos decir que en el procedimiento administrativo gubernativo de formación del acto administrativo, es decir, en el procedimiento constitutivo del acto administrativo, hay también elementos inquisitorios.

La Corte Suprema de Justicia en una sentencia reciente de enero de 1974, ha admitido expresamente que la Administración puede tener otros elementos de convicción distintos a aquellos alegados por las partes. En dicha decisión, relativa a un procedimiento de registro de una marca de fábrica, procedimiento que se tramita ante el Registrador de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, la Corte destacó que si bien es verdad que de acuerdo a los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil es a las partes a quien corresponde impulsar el procedimiento, así como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones, en el procedimiento administrativo las normas son diferentes. La Corte, en efecto, señaló lo siguiente:

“Los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil disciplinan el quehacer de los tribunales como órganos en lo

29. Art. 43 de la Ley Orgánica.

contencioso de la administración de justicia, partiendo del principio según el cual, en el proceso civil, *es a las partes* a quien corresponde impulsar el procedimiento, así como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones. El juez debe limitarse a sustanciar y decidir el proceso de acuerdo con la Ley y con lo alegado y probado en autos.

"La actuación de la autoridad administrativa en el procedimiento que regula el registro de una marca de comercio está regida por principios diferentes pues el Registrador de la Propiedad Industrial *no es un juez* ni sus decisiones son actos jurisdiccionales. Cuando dicho funcionario acuerda o niega el registro de una marca de comercio ejerce una función eminentemente administrativa, y aún en el caso de oposición fundada en causales... (art. 33, 34 y 35), no decide un conflicto entre litigantes que sostienen derechos opuestos. Por tal motivo, el Registrador está obligado a acceder o no a la solicitud de registro, independientemente de que haya habido o no oposición en el curso del procedimiento y *puede fundar su decisión en razones de hecho o de derecho diferentes a las invocadas por los interesados en el curso del procedimiento.*

"Si estos han producido pruebas, *las apreciará, o desechará* al decidir sobre la procedencia del Registro, teniendo por norte de sus actos más que la verdad procesal...

"El artículo 80 de la Ley de Propiedad Industrial *no constituye, por lo tanto, una limitación* a la potestad que tiene la autoridad administrativa de fundar su decisión en causales o hechos diferentes a la que haya invocado el opositor para solicitar que se niegue el registro de la marca"<sup>30</sup>.

Conforme a esto, la autoridad administrativa puede, entonces, en un procedimiento administrativo constitutivo, "fundar su decisión en razones de hecho o de derecho diferentes a las invocadas por los interesados en el curso del procedimiento". Esto, sin duda, es el reconocimiento, como principio, por la Corte Suprema de Justicia de que hay un elemento de importancia de carácter inquisitivo en el procedimiento administrativo constitutivo del acto administrativo.

### 3. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACION

En el campo del procedimiento de impugnación del acto administrativo la problemática de la carga de la prueba varía

30. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 15-1-74 en *Gaceta Oficial*, N° 1649 Extr. de 29-4-74.

sustancialmente, y hay un dato fundamental que produce esta variación: el hecho de que ya se ha dictado un acto administrativo. De manera que, para impugnar ese acto administrativo el particular interesado tiene que, ante todo, alzarse contra el acto y contra la legitimidad, la legalidad y la veracidad del mismo, y son esos elementos los que él debe cuestionar.

A. *El carácter del acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba.*

Esta presunción de legalidad, de veracidad y de legitimidad como características del acto administrativo<sup>31</sup>, provoca, ante todo, en el procedimiento de impugnación de un acto administrativo en vía administrativa, la inversión de la carga de la prueba. Aquí la carga se atribuye, no a quien afirma el hecho, que ha sido la Administración con su decisión, pues lo ha afirmado con presunción de legitimidad; sino a quien niega su existencia. La presunción de legitimidad, veracidad y legalidad por supuesto, es de carácter *iuris tantum*, que puede ser cuestionada, y precisamente, para plantear ese cuestionamiento es que se establece el procedimiento de impugnación, tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa.

Pero la presunción de legitimidad del acto administrativo, y esto es quizás uno de los elementos fundamentales de esta noción, que implica la posibilidad para la Administración de, una vez dictado un auto, ejecutarlo por su carácter de título ejecutivo, de su ejecutividad, y de hacerlo ejecutar aún por la fuerza pública, si es necesario, por el principio de la ejecutoriedad; no puede implicar la facultad de la Administración de prescindir de la prueba de los hechos en que se funda la decisión<sup>32</sup>. El hecho de que un acto administrativo cuando se dicta, tenga esta presunción de legitimidad, no podría implicar que la Administración esté exenta de probar los hechos y que, simplemente, pueda dictar un acto en forma arbitraria sin necesidad de probar los hechos que dan origen a ese acto. Sin

31. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 141.

32. Cfr. Agustín GORDILLO, *op. cit.*, p. 330 quien cita a G. TREVES, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padua, 1936, pp. 84 a 161.

embargo, una vez dictado el acto, la carga de la prueba se invierte, y es el particular que va a cuestionar el acto, quien debe probar que ese acto es ilegal, es decir, quien tiene que desvirtuar —ha dicho la Corte Suprema de Justicia—, todas aquellas razones en las cuales se fundó la Administración para decidir.

En efecto, al proclamar por primera vez el principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, en una sentencia de 1943, la antigua Corte Federal señaló que:

“deben invocarse razones precisas, definidas, categóricas, emanadas de la Ley suficientes para desvirtuar aquellas en que se fundó el Ejecutivo y revocar su Resolución, pues así como se presume acierto en este al aplicar la Ley e interpretar los principios que rigen la materia, cuando no concede una Marca; cabe igual presunción de acierto, de que se ha mantenido dentro de lo permitido y de lo prohibido por el Legislador, cuando ha accedido a la solicitud de registro...”<sup>33</sup>.

Esta presunción de legalidad, veracidad y legitimidad, es la que debe ser cuestionada en el procedimiento de impugnación y la prueba que la desvirtúe corresponde al impugnante. Tal como la misma Corte Suprema lo ha dicho expresamente:

“la presunción de veracidad que ampara el contenido de las Actas Fiscales conserva toda su eficacia probatoria *cuando no sea desvirtuada* por el recurrente en las oportunidades y por los medios que le da la ley”<sup>34</sup>.

O sea, que la presunción de legitimidad otorga al acto administrativo fuerza probatoria, e invierte la carga de la prueba: es el particular interesado en impugnar el acto quien debe probar los hechos que va a alegar contra ese acto administrativo, lo cual, como señalaba, no implica que la Administración pueda dictar actos arbitrarios sin probar los hechos que dan origen al acto. Por ello, el particular interesado no sólo puede controlar la legalidad de un acto administrativo, sino que, sin duda, puede también controlar los presupuestos de hecho. Por ello se han planteado una serie de exigencias consecuenciales de la señalada inversión de la carga de la prueba.

---

33. V. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 29-10-43 en *Memoria* 1944, p. 315.

34. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 2-8-73 en *Gaceta Oficial*, N° 1618 Extr. de 16-10-73.

### B. *Exigencias de la inversión de la carga de la prueba*

En efecto, puede decirse que el Derecho Administrativo ha construido todo un principio a los efectos de amparar al particular frente a los posibles abusos de esa inversión de la carga de la prueba, y que se resume en la exigencia de la motivación del acto administrativo. Por ello, la Administración, cuando toma una decisión, debe indicar formalmente, en el acto, los presupuestos de hecho y de derecho que dan origen al mismo<sup>35</sup>. Es decir, se invierte la carga de la prueba cuando el acto administrativo se dicta, por su presunción de legitimidad, pero la Administración, cuando dicta el acto, debe formalmente expresar los motivos del mismo, es decir, los presupuestos de hecho y de derecho que provocaron la emisión de ese acto administrativo.

Las excepciones a la motivación se han venido también precisando por la jurisprudencia, y no hay duda de que en aquellos casos en que la ley expresamente excluye la motivación, no habrá necesidad de expresar los hechos que originan la decisión, y por tanto, será materialmente imposible cuestionar los hechos. En estos casos, lo único que podría cuestionarse es el derecho, es decir, que el acto administrativo, por ejemplo, se haya dictado por una autoridad incompetente. En todo caso, dentro de los límites al poder discrecional de la Administración, está precisamente la exigencia de la motivación del acto discrecional, a los efectos de que puedan ser controlados los hechos y los motivos, es decir, que puedan desvirtuarse los hechos pretendidamente probados por la Administración y que dieron origen al acto administrativo<sup>36</sup>.

En conclusión podemos admitir que si bien en el procedimiento administrativo de impugnación, la presunción de legitimidad hace que el acto administrativo se tenga como veraz,

35. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana" en *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 33, Caracas, 1966-1967, pp. 199 y ss.; y "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", en *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V. N° 49, Caracas, 1971, pp. 233 y ss.

36. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, "Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 2, Caracas 1966, p. 9 y ss.

como legítimo, como legal, y que la carga de la prueba se invierte a los efectos de que el particular tenga que desvirtuar la presunción de legitimidad del acto; ello no exonera a la Administración de su obligación de probar los hechos que han motivado el acto. Todos los correctivos señalados de la motivación del acto y de los límites al poder discrecional, son correctivos tendientes a exigir que la Administración, en todo caso, pruebe su acto administrativo antes de que sea dictado y que, además, exprese las pruebas y los motivos en el texto del acto como requisito formal.

### III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### 1. EL CARACTER DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En el procedimiento contencioso-administrativo, el problema de la carga de la prueba también se plantea con características peculiares. Aquí también estamos en presencia de un procedimiento con elementos inquisitivos: el juez tiene, en muchos casos, la dirección del procedimiento; al juez corresponde, en muchos casos, la búsqueda de la prueba; el juez tiene, por ejemplo, iniciativas propias, una vez introducido un recurso contencioso-administrativo de anulación: el juez es quien va a pedir el expediente administrativo, es quien va a notificar al Procurador o va a emplazar a las partes sin que sea indispensable la iniciativa de las partes para estas formalidades. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Corte Federal autoriza expresamente a la Corte para "solicitar y hacer evacuar las informaciones y pruebas que considere pertinentes"<sup>37</sup>, lo que confirma la existencia de elementos inquisitorios al procedimiento que, por supuesto, cambian el principio general dispositivo del proceso venezolano. Pero, la misma Corte Suprema, en varias decisiones se ha encargado de ir delineando cuál es el carácter o el régimen de la prueba en el campo contencioso-administrativo.

---

37. Art. 28.

En una sentencia de 1954, la antigua Corte Federal señaló que:

“Conforme a nuestro ordenamiento jurídico, nada autoriza, a falta de reglamentación expresa y especial de la prueba en el Derecho Administrativo, a probar los hechos y actos que se discuten ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por normas distintas a las establecidas en el Derecho Privado, que viene así a ser la Ley común”<sup>38</sup>.

La remisión a la legislación procesal ordinaria, en el contexto de la decisión, abarca por supuesto a los medios probatorios: sólo pueden producirse los autorizados por la Ley común: la Ley procesal civil, y el Código Civil.

Pero en materia contencioso-administrativo, además del carácter dispositivo del procedimiento, conforme a lo señalado por la jurisprudencia, la propia Ley Orgánica de la Corte Federal establece, como se dijo, elementos inquisitorios. Frente a esto, sin embargo, la propia Corte Suprema ha establecido un matiz distinto.

En efecto, en una Sentencia de 1972, la Corte ha señalado lo siguiente:

“No hay que olvidar que es a la autoridad administrativa a quien corresponde la defensa de los intereses fiscales, y es ella quien responde ante el Fisco Nacional por su propia negligencia.

Por su parte, el órgano jurisdiccional es el llamado a decidir la controversia surgida entre el contribuyente y la Administración, con absoluta objetividad para que ambas partes se sientan igualmente protegidas. Por este motivo, *el Juez no puede sacar elementos de convicción fuera de los autos ni suplir excepciones o argumentos de hecho no alegados ni probados por la representación fiscal...* A juicio de la Corte, el Tribunal sentenciador decidió el presente caso con arreglo a acciones que no han sido deducidas en el proceso y a defensas y excepciones que no han sido opuestas por ninguna de las partes...”<sup>39</sup>.

Esta decisión, tal como se deduce de lo transcrito, fue dictada revocándose una decisión del Tribunal del Impuesto sobre la Renta que, según la Corte, había decidido el caso con arreglo a acciones que no habían sido deducidas en el proceso y a de-

38. V. Sentencia del 12-11-54, en *Gaceta Forense*, Nº 6, p. 201 a 204.

39. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 11-7-72 en *Gaceta Oficial* Nº 1540 Extr. de 29-8-72, p. 47.

fensas o excepciones que no fueron opuestas por ninguna de las partes; o sea el Tribunal de Impuesto sobre la Renta había desarrollado su poder inquisitivo, había apreciado hechos no probados por las partes, y, sin embargo, la Corte revocó la decisión del Tribunal inferior señalándole que en el procedimiento contencioso-administrativo, el principio que rige es el principio dispositivo, y que no puede un juez contencioso-administrativo entrar a apreciar hechos distintos a los alegados por las partes. Esta, indudablemente, es una decisión que contraría un poco esa misma autorización legal de la Ley Orgánica de la Corte Fédéral que autoriza a la Corte a promover y evacuar pruebas. Aquí, podríamos preguntarnos, ¿dónde queda el principio de la verdad real que debe privar en el procedimiento contencioso-administrativo frente a la verdad formal? Frente a un acto administrativo ilegal ¿qué busca el procedimiento contencioso-administrativo si no es el restablecimiento de la legalidad? ¿O es simplemente satisfacer las pretensiones de una parte individual sin que entre en juego el interés general? En estos casos, sin duda, surge el conflicto entre la legalidad o la verdad real, y la verdad o legalidad formal, la que, por un problema de procedimiento, podría quedar con vigencia superior la legalidad real. Ahora, el problema del carácter inquisitivo del procedimiento contencioso-administrativo<sup>40</sup> es un problema no resuelto definitivamente por la jurisprudencia. Hay algunas leyes, como la señalada Ley Orgánica de la Corte Federal que establecen expresamente el principio inquisitivo; otros cuerpos normativos también lo establecen; por ejemplo, en el campo del procedimiento de inquilinato, el Tribunal de Inquilinato está autorizado y obligado para dictar autos para mejor proveer con vistas a determinar el valor de los inmuebles en los casos de cuestionamiento de los avalúos con motivo de regulaciones de alquileres<sup>41</sup>. En este caso, en el procedimiento, materialmente, no se abre lapso de prueba, sino

40. V. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones...* cit., p. 343.

41. El Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda dictado por Decreto N° 882 de 26-1-72 (GO N° 29727 de 5-2-72) establece en su artículo 79 lo siguiente:

"Presentadas las conclusiones de los interesados, el Tribunal podrá dictar auto para mejor proveer y fijará, en cada caso, el término para evacuar las diligencias acordadas. En caso de apelación de una regulación de alquileres el auto para mejor proveer se dictará en todo caso, ordenando revisar el avalúo".

que es el Juez quien va a suplir la prueba de cuestionamiento del avalúo, al establecer, a través de Fiscales propios del tribunal, cuál es el valor del inmueble. Aquí, sin duda, hay también un elemento, de carácter inquisitivo en el procedimiento.

## 2. EL PRINCIPIO GENERAL DE LA CARGA DE LA PRUEBA

Ahora, en el campo del procedimiento contencioso-administrativo, el problema de la carga de la prueba debe resolverse frente a estos dos elementos, por una parte, el elemento inquisitivo que comienza a consagrarse en algunas normas, y por la otra parte, la declaración formal de la Corte Suprema de que lo que debe regir es el principio dispositivo. El principio general de la carga de la prueba en el contencioso, no hay duda, es que el recurrente, es decir, el interesado que impugna el acto, es quien debe probar lo que alega, y además de lo que alega, debe probar otra serie de elementos de admisibilidad del recurso. Veamos algunos de estos supuestos.

### A. *La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales*

El recurrente, ante todo, debe probar el cumplimiento de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo. En el caso del recurso contencioso-administrativo de anulación, debe probar su interés para recurrir; que el lapso de impugnación no está vencido; que se ha agotado la vía administrativa; que se ha afianzado o pagado, en su caso, el objeto del recurso; e inclusive, la propia existencia del acto recurrido<sup>42</sup>. En efecto, la Corte Suprema, en una sentencia de 1966, por el hecho de que el recurrente no acompañó a su recurso el texto del acto recurrido, se abstuvo de "darle el curso legal (al procedimiento) por cuanto sin el texto del acto impugnado, que es el documento fundamental de la demanda, no es posible pronunciarse sobre la admisión de la acción propuesta"<sup>43</sup>. Por

42. V. la enumeración de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 11-8-71, en *Gaceta Oficial* N° 1484 Extr. del 4-10-71 p. 29.

43. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 26-1-66 en *Gaceta Forense*, N° 51, p. 102.

ello, el recurrente debe probar y aportar la propia existencia del acto impugnado, sea aportando el número de la Gaceta Oficial o un ejemplar de ella si está publicado; sea aportando o acompañando una copia del acto a su escrito.

Además, como se dijo, debe probar los otros elementos de admisibilidad del recurso: si se trata del agotamiento de la vía administrativa, es el particular recurrente quien debe probar que se ha agotado la vía administrativa, para lo cual debe acompañar la decisión del superior jerárquico; si se trata de la aplicación del principio *solve et repete*, es el particular quien debe comprobar que ha afianzado o que ha pagado el impuesto o multa, en su caso; y por último, antes de que el recurso sea admitido, es el recurrente quien debe probar su interés legítimo, personal y directo, es decir, su legitimación.

Este primer aspecto de la carga de la prueba de los requisitos procesales o de admisibilidad del recurso, tiene ahora una enorme importancia, pues la Corte Suprema ha decidido recientemente, y en forma definitiva, que los mismos deben apreciarse al admitirse el recurso<sup>44</sup>. Anteriormente, en general, la Corte no admitía formalmente el recurso ni lo rechazaba formalmente *in limite litis*, cuando dichos requisitos no se cumplían, sino que esperaba la decisión del fondo. Esto implicaba que después de todo el proceso, muchas veces concluía diciendo que no había interés legítimo; o que el acto no era un acto recurrible; o que estaban vencidos los lapsos de caducidad. Ahora la Corte ya ha sentado, como criterio definitivo, el hecho de que introducido un recurso contencioso-administrativo, ella puede decidir, como decisión de admisibilidad, sobre los elementos o las condiciones de recurribilidad del acto, los cuales, por supuesto, son los primeros que el particular debe probar, siendo esta su primera carga probatoria.

### B. *La prueba de la lesión alegada*

El recurso contencioso-administrativo de anulación se fundamenta en la lesión de un derecho o de un interés personal,

44. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 21-11-74, en *Gaceta Oficial* N° 30594 del 10-1-75 pp. 229.719 a 229.722.

legítimo y directo del recurrente. Por ello, entre los elementos cuya prueba compete al recurrente está el de la lesión alegada: si alega un interés legítimo lesionado, por supuesto, el particular es quien debe probar cuál ha sido la lesión de su interés; no basta, por tanto, tener interés para recurrir, sino que es necesario probar que ha habido una lesión de ese interés en juego.

En un caso de carácter urbanístico que se ventiló en los años sesenta, la Corte sentó claramente este elemento de la carga de la prueba. En dicho caso, se trataba de un recurso de anulación contra un acto administrativo mediante el cual se concedió un permiso de construcción a un centro comercial en una determinada zona que en su origen, no admitía ese tipo de zonificación. Un particular que tenía su residencia en frente del Centro Comercial, impugnó el acto ante la Corte alegando que había una lesión, pero la Corte señaló, que no bastaba probar la residencia del recurrente, porque el sólo hecho de vivir al frente del Centro Comercial, no era prueba de la lesión del interés legítimo, personal y directo que alegaba, sino que era necesario, además, haber probado la lesión que su derecho o su interés sufrió.

La Corte, en concreto, señaló al apreciar la prueba de la residencia del recurrente, lo siguiente: "Tal elemento probatorio, además de ser inapreciable por impertinente, ya que no corresponde a ningún alegato del libelo, resultaría en todo caso insuficiente para acreditar, que el actor, no obstante habitar frente al establecimiento indicado, experimenta algún perjuicio de orden material o moral"<sup>45</sup>.

Conforme a esta decisión, entonces, el recurrente no sólo debe probar las condiciones de admisibilidad del recurso, sino probar también, por supuesto, la lesión a su interés o su derecho que motiva la impugnación del acto administrativo.

### C. *La prueba de la ilegalidad alegada*

Pero además, por supuesto, en un recurso contencioso de anulación, el particular debe probar la ilegalidad del acto ad-

45. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 6-2-64, en *Gaceta Oficial*, N° 27373 de 21-2-64.

ministrativo que motiva el recurso. Esto lo ha establecido, claramente, la jurisprudencia.

En efecto, en una sentencia de 1953, la antigua Corte Federal estableció lo siguiente:

“Tratándose, como se trata, de un procedimiento contencioso, correspondía al actor probar los extremos de su imputación; y he aquí, que en la articulación respectiva nada fue aportado en relación con la sedicente usurpación o abuso de poder. . .

”Por tanto, elemental deber del interesado en demostrar la incompetencia de ese funcionario, *era probar en el proceso*, y por los medios legales, que este carecía de la investidura que ostenta en la Resolución impugnada, es decir, que no estaba encargado legalmente de la Comisión Nacional de Abastecimiento en la oportunidad del cumplimiento del acto atacado”<sup>46</sup>.

De manera que tratándose, en este caso, de un recurso de ilegalidad por incompetencia, se establece expresamente que el recurrente debía probar la ilegalidad, es decir, debía, en definitiva, desvirtuar los presupuestos del acto administrativo, y en particular su presupuesto de derecho.

En otra decisión, de 1970, con motivo de la impugnación de un acto administrativo que acordó la caducidad de una concesión por no haber iniciado, el concesionario, su explotación, la Corte insistió en que era el recurrente quien debía desvirtuar el fundamento legal del acto. La Corte, en efecto, señaló:

“La cuestión fundamental se reduce a determinar si el recurrente, mediante los elementos probatorios producidos, logró desvirtuar el fundamento legal de la Resolución impugnada, caso en el cual el recurso de nulidad debe ser declarado con lugar”<sup>47</sup>.

En definitiva, aún tratándose de meras cuestiones de derecho, la prueba de la contrariedad al derecho por parte de un acto administrativo corresponde íntegramente al recurrente. La Corte Suprema, en 1969, insistió en este criterio, en los siguientes términos:

“Sin embargo, como el demandante no señala las razones doctrinales, jurisprudenciales o de otra índole que sirven de base a su alegato, no puede este Tribunal entrar a examinar si existe

46. V. Sentencia de 24-11-53 en *Gaceta Forense*, N° 2, pp. 186 a 189.

47. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 24-11-70 en *Gaceta Oficial* N° 29401 de 23-12-70, p. 219.722.

o no colisión denunciada en dicho párrafo pues, independientemente de los reparos que suscitaría una discusión fundada en meras conjeturas, en estos juicios, al igual que en los regidos por el derecho común, no es lógico esperar y menos aún exigir que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa, supla argumentos no alegados por las partes, a menos que la colisión sea tan manifiesta, que la comparación entre el acto cuya nulidad se demanda y la norma constitucional presuntamente violada, sea por sí sola suficiente para demostrar el fundamento de la acción”<sup>48</sup>.

Más recientemente, y en la misma línea de pensamiento, la Corte Suprema en sentencia del 12 de noviembre de 1975, precisó lo siguiente:

“De acuerdo con la doctrina de Derecho Administrativo más generalizada, y tradicionalmente aceptada en Venezuela, todo acto del Poder Público formalmente válido, está investido de una presunción de legitimidad, hasta prueba en contrario. En consecuencia, quien plantee ante el organismo jurisdiccional competente una solicitud para la declaración de nulidad por ilegalidad de un acto del Poder Público, y particularmente de un acto administrativo como en el presente caso, debe comprobar suficientemente, respecto de cada uno de los actos que impugne, la existencia de los vicios o irregularidades en que fundamente su petición, y en tanto no se realice tal comprobación por medios idóneos, debe subsistir la presunción de legitimidad del acto impugnado.

”En el presente caso la parte demandante no promovió ni trajo a los autos ningún elemento probatorio mediante el cual se evidencie la existencia de alguna irregularidad con respecto al procedimiento a través del cual fue otorgado a cada uno de los beneficiarios de las 123 resoluciones impugnadas, la respectiva autorización; y en tales circunstancias, la acción no puede prosperar.

”Por el contrario, y a mayor abundamiento, la mayoría de los beneficiarios de las resoluciones impugnadas que concurrieron a este procedimiento, aportaron al expediente numerosos elementos de prueba tendientes a justificar sus respectivos derechos a las autorizaciones que les fueron otorgadas; sin embargo, la Corte considera innecesario hacer el análisis promenorizado de dichos instrumentos, en razón de la ausencia de pruebas por parte de la entidad demandante”<sup>49</sup>.

---

48. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 12-5-69 en *Gaceta Forense*, N° 64, pp. 171-180.

49. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 12-11-75 en *Gaceta Oficial* N° 1782 Extr. del 12-12-75, p. 8.

### D. *La prueba del dominio*

Pero entre las múltiples decisiones de la Corte, no sólo se ha insistido en que la carga de la prueba corresponde íntegramente al recurrente en el contencioso-administrativo de anulación, sino que en juicios de reivindicación de baldíos por parte de la República, el particular demandado que alegue tener la propiedad del inmueble, aun siendo demandado, tiene la carga de la prueba de su propiedad, ya que en favor del Estado el ordenamiento establece una presunción de dominio.

La Corte Suprema, en una sentencia de 1955, estableció lo siguiente:

“Principio cardinal en materia de prueba es el de que al demandante le corresponde probar los hechos que invoca, o sea, aquellos sobre los cuales descansa su demanda y constituyen así el fundamento de su acción.

”Y tal regla, *actori incumbit probatio*, es evidentemente lógica, desde luego que quien frente a otro se pretenda dueño o titular de un derecho o de una obligación, es el único interesado en demostrar que lo es; es él quien pretende introducir modificaciones en determinada situación jurídica existente y, por lo tanto, sobre sí cae el peso de la prueba y no sobre el demandado.

”Más, frente a este principio se yergue otro no menos indiscutible y lógico, o sea el de que al demandado toca probar los hechos en que funda su defensa o su excepción: *reus in excipiendo fit actor*; al demandado incumbe probar, también los hechos o los actos jurídicos, es decir, la fuente y las modalidades de las obligaciones y de los derechos por él alegados o invocados.

”Como ya se dijo, es cierto que la Nación intentó la acción reivindicatoria contra R. S. para que éste conviniera o en caso contrario fuera declarado así, en que es baldía la extensión de terreno especificada en el libelo; más, es igualmente cierto que al contradecir esa pretensión, el demandado S., ante la Primera Instancia y también ante esta Corte ha sostenido y ha afirmado, ser propietario de la extensión de tierra objeto de este proceso. Por consiguiente, conforme a los principios expuestos anteriormente, colocado en esa posición, él está obligado a suministrar la prueba de aquel hecho invocado; y también, como lo asienta la recurrida, a probar la prescripción adquisitiva alegada por él, pues se trata de una excepción de hecho invocando la conjunción de posesiones de sus causantes con la suya propia.

”Esto, por una parte, pues por la otra, es principio indiscutido, el de que cuando una situación de hecho está regida por una presunción legal o de derecho, el favorecido con ella gana mucho

terreno en materia de prueba, por cuanto queda exonerado de ella.

”Respecto de los terrenos baldíos, la propiedad de los Estados o de la Nación, en sus casos, sobre ellos, es consecuencia de la presunción que a su favor establece el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, precepto ese que más que presumir, estatuye dicha propiedad cuando establece:

”‘Los terrenos baldíos de los Estados son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales, y en las islas del Mar de las Antillas son del dominio privado de la Nación...’

”Por manera que, en el caso de autos, no es como erradamente asienta la recurrida ‘que ambas partes por la posición que ocupan en el juicio, ora por sus pedimentos, tienen la obligación de suministrar la prueba para la sentencia definitiva’, pues conforme al criterio arriba expuesto, la actora nada tiene que probar, correspondiéndole únicamente al demandado suministrar la prueba de las defensas o excepciones alegadas contra el título inmanente de los Estados, de cuyos terrenos baldíos es gestora la Nación”<sup>50</sup>.

Una vez más, tal como sucede con la presunción de legitimidad del acto administrativo, que debe ser desvirtuada por el recurrente; en un juicio de reivindicación de baldíos intentado por la República, el demandado es quien debe probar su pretendida propiedad, en virtud de la presunción de dominio que existe a favor de la administración. Las presunciones, sin duda, invierten la carga de la prueba.

### 3. LA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE LA PRESUNCION DE VERACIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO COMO FUNDAMENTO DE LA CARGA DE LA PRUEBA

En efecto, en materia contencioso-administrativa de anulación, la presunción de legitimidad, veracidad y legalidad del acto administrativo, lo que va a provocar es que sea el recurrente quien tenga que desvirtuarla, probando la ilegalidad, o la incorrección, o la falsedad del acto, o la inexactitud de los hechos que le dieron fundamento.

La Corte, en sentencias sucesivas, sobre todo aquellas dictadas con motivo de impugnación de actos administrativos que

50. V. Sentencia de la antigua Corte Federal de 15-7-55 en *Gaceta Forense* N° 9, pp. 43 a 46.

para ser dictados tuvieron que estar precedidos de un Acta Fiscal, es decir, de una comprobación, por parte de funcionarios públicos, de determinados hechos, que luego motivaron un acto administrativo posterior generalmente de carácter sancionatorio o de liquidación de impuestos; ha establecido que todas esas Actas Fiscales, que constituyen el elemento probatorio del acto administrativo, gozan de una presunción de legitimidad y de veracidad de los hechos que en ellas se consignan y es al recurrente a quien corresponde producir en el debate procesal la prueba adecuada de la incorrección, la falsedad o la inexactitud de aquellos hechos. Mientras esto no se pruebe por el particular, esos hechos tienen pleno valor probatorio por virtud de la presunción de legitimidad del Acta Fiscal.

En efecto, la Corte en sentencia de 1965 ha señalado que:

“Las Actas Fiscales levantadas por los funcionarios competentes y con el cumplimiento de las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las que se consignan los diversos reparos que la Administración formula a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, gozan de una presunción de legitimidad y, especialmente, de veracidad de los hechos consignados en ella. Por tanto, conforme a esa misma jurisprudencia, que se ratifica una vez más, corresponde al contribuyente producir en el debate procesal, la prueba adecuada de la incorrección, falsedad o inexactitud de tales hechos, a fin de enervar los efectos de los referidos instrumentos fiscales”<sup>51</sup>.

En otra decisión de 1963, la Corte Suprema ya había asentado los principios fundamentales en esta materia:

“Como lo tiene establecido la jurisprudencia, las Actas Fiscales contentivas de Reparos, cuando han sido levantadas por funcionarios competentes y con las formalidades legales, como actos administrativos antecedentes a la liquidación del impuesto, gozan de una presunción de legitimidad con respecto a los elementos que en ella se consignan, y, especialmente, respecto de los hechos. De ahí que corresponda al contribuyente producir la prueba de la inexistencia, falsedad o inexactitud de los hechos configurados en las Actas Fiscales.

”De consiguiente, sólo corresponde a los jueces, para la decisión de tales controversias, examinar, en primer término, si, como consecuencia del debate procesal, quedó desvirtuada la pre-

---

51. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 28-1-65 en *Gaceta Forense*, N° 47, pp. 66 y 67.

sunción de legitimidad de que gozan las Actas Fiscales, y en segundo lugar, si la Administración ha interpretado y aplicado correctamente los correspondientes textos legales y reglamentarios”<sup>52</sup>.

En este mismo orden de ideas, en la sentencia citada del 12 de noviembre de 1975, la Corte ha dejado fuera de toda duda la consideración del principio de la presunción de legitimidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba que incumbe al recurrente, en los siguientes términos:

“De acuerdo con la doctrina de Derecho Administrativo más generalizada, y tradicionalmente aceptada en Venezuela, todo acto del Poder Público formalmente válido, está investido de una presunción de legitimidad, hasta prueba en contrario. En consecuencia, quien plantee ante el organismo jurisdiccional competente una solicitud para la declaración de nulidad por ilegalidad de un acto del Poder Público, y particularmente de un acto administrativo como en el presente caso, debe comprobar suficientemente, respecto de cada uno de los actos que impugne, la existencia de los vicios o irregularidades en que fundamente su petición y en tanto no se realice tal comprobación por medios idóneos, debe subsistir la presunción de legitimidad del acto impugnado”<sup>53</sup>.

Pero si bien es cierto que la presunción de legalidad, veracidad y legitimidad del acto administrativo invierte la carga de la prueba, ya que el particular recurrente, una vez dictado un acto administrativo, es quien debe demostrar su ilegalidad, falsedad o inexactitud, ello, sin embargo no exime totalmente a la Administración de actividad probatoria en la vía contencioso-administrativa. La inversión de la carga de la prueba tiene, por tanto, limitaciones.

#### 4. LIMITACIONES AL EFECTO DE LA INVERSION DE LA CARGA DE LA PRUEBA

En efecto, ante todo debe señalarse que la inversión pura y simple de la carga de la prueba en vía contencioso-administrativa podría ser muy perjudicial para el particular. El mecanis-

52. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 4-4-63 en *Gaceta Forense*, N° 40, p. 38.

53. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12-11-75 en *Gaceta Oficial* N° 1782 Extr. de 12-12-75, p. 8.

mo, podría ser resumido en la siguiente forma: Si se trata, por ejemplo, de un procedimiento sancionatorio, la Administración, señalamos anteriormente, debe probar los hechos, que queden en un Acta Fiscal. Eso produce que se dicte un acto administrativo que goza de una presunción de legitimidad, y esa presunción debe ser desvirtuada por el particular recurrente. En esta forma, en ese caso, podría también plantearse el problema de cuál es, en definitiva, el alcance de la presunción de legitimidad: ¿basta que la Administración dicte un acto arbitrariamente, sin motivación, para que ese acto, simplemente, sea totalmente legal y corresponda al particular, totalmente, la prueba en el procedimiento? Hay algunos elementos que han contribuido a delinear, en la jurisprudencia, el postulado de que la prueba de los hechos no sólo compete al recurrente, sino que también, en este caso, se comparte entre la Administración y el particular recurrente. La consecuencia de esto ha sido, conforme a algunas decisiones de la Corte, que en materia de impugnación de actos administrativos, si bien el principio es que la carga de la prueba corresponde al recurrente de probar la ilegalidad del acto y de desvirtuar la presunción de legitimidad del mismo, no hay duda de que también la Administración tiene una labor probatoria en el procedimiento. En particular, en una sentencia de diciembre de 1974, de gran importancia en este campo, la Corte Suprema ha precisado el problema, estableciendo que la falta de prueba de los hechos por parte de la Administración, en el procedimiento contencioso-administrativo, puede resultar en beneficio del recurrente.

En efecto, la prueba básica de la actuación de la Administración está o en el Acta Fiscal o en la motivación del acto, todo lo cual consta en el correspondiente expediente administrativo, que debe haber sido elaborado en la Administración Pública. Si la Administración dicta un acto administrativo, y ese acto administrativo es impugnado por el particular que plantea la ilegalidad del acto, y la Administración no envía al tribunal el expediente administrativo, que sería el mecanismo formal de la prueba de su acto, la Corte ha decidido que ello constituiría falta de prueba por parte de la Administración de su acto, por lo que su decisión sería en beneficio del interesado

recurrente. En esa decisión, en efecto, la Corte señaló lo siguiente:

“En el presente recurso, el Despacho de Minas e Hidrocarburos se limitó al envío del expediente administrativo constante de seis folios (excluyendo el recurso de apelación y los anexos presentados por la Compañía), donde nada explica en relación con los puntos planteados por la impugnante. De esta manera, este Alto Tribunal carece de elementos objetivos para decidir, pues en los autos solamente se encuentra, muchas veces, con una Resolución sancionatoria, que es simplemente la declaración de voluntad de la Administración, y con un escrito de impugnación que es la opinión o defensa del administrado, y por eso se coloca al juzgador en situación de decidir sin probanzas de ningún caso, y, por principio, en tal caso, debe favorecer al inculpado”<sup>54</sup>.

La Corte en dicha decisión, terminó declarando la nulidad del acto porque la Administración no probó los hechos que fueron el presupuesto de su acto, limitándose al envío de copia del acto a la Corte, en el expediente administrativo, pero sin enviar la substancia del expediente administrativo, donde ha debido haberse dejado constancia de todos esos hechos.

En todo caso, tan esencial es el envío del expediente administrativo al Tribunal, y por tanto, la prueba en el procedimiento por parte de la Administración, que el no envío del expediente en ciertos procedimientos contenciosos, como el de la carrera administrativa, puede colocar al funcionario recurrente en una situación de indefensión al no poder contradecir los hechos que se le imputaron y los cuales constan en el referido expediente<sup>55</sup>

#### IV. CONCLUSION

De lo anteriormente expuesto resulta evidente que el problema de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo, en ausencia de Leyes de Procedimiento Administrativo y de la

54. V. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12-12-74, en *Gaceta Oficial* N° 1718 Extr. de 10-1-75.

55. Cfr. Sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de 27-2-73 publicada en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1973*, Caracas, 1974, p. 400.

Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sólo puede resolverse del análisis de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. La construcción de la carga de la prueba en el Derecho Administrativo, es, por tanto, sin duda, una construcción jurisprudencial, y eso es lo que hemos intentado hacer en las líneas que preceden.

De esa visión general que se ha dado, podrían sentarse las siguientes conclusiones:

En primer lugar, tanto en el procedimiento administrativo-gubernativo como en el procedimiento contencioso-administrativo, hay elementos inquisitivos, de manera que se permite a la Administración, en el procedimiento administrativo, aportar pruebas y decidir aun cuando las partes no hayan alegado y aportado pruebas; y que permite, también, al juez contencioso-administrativo apreciar y evacuar pruebas distintas a las que han formulado las partes. En este campo, sin embargo, a pesar de la autorización contenida en la Ley Orgánica de la Corte Federal, la Corte misma, aparentemente, se ha aferrado al principio dispositivo.

Pero a pesar de estos elementos inquisitivos, como principio general puede admitirse que las partes tienen la carga de la prueba. En materia administrativa, en principio, la prueba corresponde a la parte recurrente; sin embargo, el principio se plantea distinto en los procedimientos administrativos y en el contencioso-administrativo.

En materia de procedimiento administrativo gubernativo, cuando el acto administrativo va a dictarse por iniciativa de la Administración, la prueba le corresponde íntegramente. Si, al contrario, el procedimiento administrativo se inicia por iniciativa de un interesado o solicitante, la prueba, en principio, corresponde a ese particular solicitante, lo que no excluye la posibilidad de que, aún en los procedimientos de carácter autorizativo, y que se inician por iniciativa de un interesado, la Administración pueda valerse, para decidir, de otros elementos que no hayan sido alegados o probados por las partes y que la Administración misma puede aportar.

En el procedimiento contencioso-administrativo, el principio, puede admitirse, es que el recurrente tiene la carga de la

prueba: es él quien debe desvirtuar la presunción de legitimidad, veracidad y legalidad de los actos administrativos que, como privilegio, se establece a favor de la Administración. Pero, también a través de decisiones de la Corte Suprema hemos visto cómo el hecho de que la carga de la prueba se vuelque hacia el particular, y que sea éste quien deba desvirtuar la presunción de legalidad, legitimidad y veracidad del acto administrativo, ello no excluye el deber que tiene la Administración, también, de probar ante el Juez los hechos que dieron origen a su acto, a través del envío del expediente administrativo y de todos los elementos y circunstancias que sirvieron de fundamento al acto.

En consecuencia, puede decirse que en realidad, en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación, estamos en presencia del mismo principio privatista señalado de que frente a hechos o actos jurídicos, la carga de la prueba de los hechos se distribuye. En este caso, materialmente tenemos una distribución de la carga de la prueba entre la Administración, quien debe aportar al juicio su expediente administrativo y todos los hechos que acreditan el por qué el acto se dictó; y, por supuesto, el particular quien tiene la carga fundamental de la prueba para desvirtuar aquella presunción de legalidad, veracidad y de legitimidad de que gozan los actos administrativos.

## LOS EFECTOS NO SUSPENSIVOS DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION Y SUS EXCEPCIONES \*

Con fecha 4 de diciembre de 1967, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, suspendió los efectos de un acto administrativo individual del Gobernador del Distrito Federal por el cual se canceló la Patente de Industria y Comercio que fue conferida a la firma Lanman & Kemp-Barclay Company de Venezuela.

La referida decisión, no tiene precedentes en nuestra jurisprudencia, por lo que amerita de algunos comentarios.

### I

La Compañía Anónima Lanman & Kemp-Barclay Company de Venezuela, solicitó de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-administrativa, que declarase la nulidad de la Resolución N° 7 de fecha 14 de junio de 1967, dictada por la Gobernación del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Municipal N° 12.236 el día 23 de junio de 1967.

El texto de la resolución impugnada, es el siguiente:

“República de Venezuela. Gobernación del Distrito Federal.  
Secretaría de Gobierno. RESOLUCION N° 7.  
Caracas, 14 de junio de 1967. 158° y 109°.

RAUL VALERA,  
*Gobernador del Distrito Federal*

*Considerando:*

Que la firma Lanman & Kemp-Barclay Company de Venezuela, tiene instalada una fábrica para la reproducción del Jabón Reuter y el Tricófero de Barri, en la Avenida Bolívar entre 5ª y 6ª Avenida de la Urbanización Nueva Caracas;

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, Nos. 57-58, Caracas 1968, pp. 293 a 302.

*Considerando:*

Que los ruidos, malos olores y gases nocivos producidos por la aludida fábrica constituyen un eminente peligro para la salud de la colectividad;

*Considerando:*

Que en la fábrica en cuestión funciona una caldera y existen depósitos de materias inflamables; todo lo cual constituye un grave riesgo para las personas y bienes;

*Considerando:*

Que se ha cumplido el lapso concedido a la firma Lanman & Kemp Barclay Company de Venezuela por el oficio del 3 de febrero de 1967, para que traslade su fábrica a una zona apropiada, sin que se haya realizado dicho traslado;

*Resuelve:*

Se cancela, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3º de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, la Patente N° 1.244 otorgada a la firma Lanman & Kemp Barclay Company de Venezuela.

Comuníquese y publíquese. *Raúl Valera*, Gobernador del Distrito Federal. *Luis Rodríguez Espinoza*, Secretario de Gobierno Encargado”.

Al interponer el recurso de anulación de dicho acto, la firma impugnante solicitó a la Corte que decidiera que se mantuviera “en suspenso hasta que se decidiera el recurso de fondo”. En el referido auto, y en base a esa cuestión previa planteada por la firma solicitante, la Corte consideró que ésta debía resolverse:

“Pues de no hacerse así en esta oportunidad, la ejecución de la Resolución impugnada podría acarrear un gravamen irreparable para el caso de que la decisión que dicte este Supremo Tribunal, al resolver sobre el fondo del asunto, sea favorable a las pretensiones de la actora”.

En virtud de ello, en el referido acto la Corte acordó:

“Suspender los efectos de la Resolución N° 7 de fecha 14 de junio de 1967 emanada de la Gobernación del Distrito Federal y

publicada en la *Gaceta Municipal* de la misma entidad, N° 12.236, de fecha 23 de junio del año en curso, hasta tanto sea dictada la sentencia en el recurso de nulidad de la referida Resolución, intentada por la Compañía Lenman & Kemp Barclay & Co. de Venezuela”.

Ante la referida decisión, procedemos hacer las siguientes consideraciones:

## II

Una de las consecuencias inmediatas del principio de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos (*Vid.* nuestro trabajo “Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*”, en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas 1965, pp. 23 y sig.) es el de que los recursos que se interpongan contra los actos administrativos, en principio, no suspenden la ejecución del acto.

Refiriéndose a la ejecutoriedad de los actos administrativos, la Antigua Corte Federal, en sentencia de 29 de julio de 1959, ha señalado que la misma “permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una *presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; y que admitir lo contrario equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares*” (*Vid.* en *Gaceta Forense*, N° 25, pp. 99 y 100).

Es decir, esta jurisprudencia confirma el principio señalado de que los efectos del acto administrativo no se suspenden en virtud de la interposición de recursos gubernativos o recursos contencioso-administrativos, por lo que éstos no tienen efectos suspensivos (*Cfr.* nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 254 y 345), y precisamente, ésta es una de las consecuencias más importantes de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, pues una vez dictados y perfeccionados, éstos producen todos sus efectos y pueden

ser ejecutados. La Administración, por el hecho de que se impugnen sus decisiones, no debe dejar de realizar su ejecución, pues lo contrario, como dice la Corte “equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares”.

Esto ha sido confirmado, por otra parte, por la doctrina de la Procuraduría General de la República, la cual ha sostenido que “es principio universalmente admitido que los actos administrativos —salvo aquellos que están sujetos a término, condición o ulterior aprobación— producen todos sus efectos desde el momento mismo en que son dictados, y por tanto pueden y deben cumplirse como si fueran definitivamente firmes; así lo exige la buena marcha de la Administración Pública, que de lo contrario podría verse entrabada por los recursos —aún los más temerarios— interpuestos contra sus actuaciones por los particulares interesados. Consecuencia de este principio es la tesis, predominante en la doctrina, de que tales recursos no tienen efectos suspensivo, es decir, no postergan la ejecución de las decisiones administrativas” (*Vid. Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1964, Caracas, p. 25).

### III

Sin embargo, este principio de la no suspensión de los efectos de los actos administrativos por la interposición de recursos contra los mismos, tiene sus lógicas excepciones. La primera de ellas surge cuando el legislador, por disposición expresa, establezca la suspensión de la ejecución del acto hasta que adquiera firmeza (*Vid.* sobre esto nuestro trabajo “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa”, en *Revista del Ministerio de Justicia* N° 54, Caracas 1966, pp. 107 y sig.), es decir, hasta que, en su caso, los recursos interpuestos contra el mismo sean decididos.

Por ello la antigua Corte Federal y de Casación ha establecido frente al principio que “se exceptúan solamente los casos en que la Ley de modo expreso permite suspender en caso de apelación y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, la ejecución del acto administrativo” (Sentencia de 21 de enero de 1960).

Nuestra legislación nacional y municipal conoce algunas de estas excepciones.

Un ejemplo en la legislación nacional es la establecida en la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, en cuanto a la liquidación de dichas empresas. En efecto, la liquidación de la empresa conforme al procedimiento establecido en los artículos 79 y siguientes de la Ley, sólo procede "al *quedar firme* la revocatoria de la autorización" tal como lo señala textualmente dicho artículo. Por tanto, mientras el acto administrativo del Ejecutivo Nacional revocatorio de la autorización no sea firme, no puede procederse a la liquidación prevista en la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros.

En efecto, estando previsto en la Ley el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos del Ejecutivo Nacional o del Ministerio de Fomento, por motivo de ilegalidad, es evidente que la firmeza del acto administrativo dictado por dicha autoridad, se produce sólo cuando el acto no es impugnado y se vence el lapso de caducidad de diez (10) días que prevé la Ley (Art. 108).

En este sentido hemos sostenido en otro lugar (*Vid.* Allan-Randolph Brewer-Carías, "Estudio sobre los actos recurribles en vía contencioso-administrativa emanados de la Contraloría General de la República" en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 37, Caracas, 1965, pp. 40 y 41) lo siguiente: "siendo los lapsos concedidos por la Ley para impugnar en la vía administrativa o en la vía contencioso-administrativa los actos administrativos, unos lapsos de caducidad, por ello son improrrogables y una vez transcurridos, hacen que el acto administrativo respectivo se haga firme".

En efecto, "los actos administrativos no pueden estar indefinidamente expuestos al riesgo de una revisión por vía de recurso. Las exigencias del principio de la legalidad ceden aquí ante consideraciones que postula el principio de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta que del acto administrativo puedan haber surgido situaciones favorables a terceros" (*Vid.* Fernando Garrido Falla, "Los Actos Recurribles en vía administrativa y contencioso-administrativa", en *Revista de Derecho Privado*, Tomo XLVI, Madrid, 1962, p. 1.052). Pero

la firmeza del acto administrativo no implica cercenamiento de la garantía de los administradores de exigir a la Administración una revisión de sus actos. Al contrario, la firmeza se produce cuando el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia del acto administrativo, no ha ejercido o interpuesto el recurso jerárquico o contencioso-administrativo respectivo, en el término que para cada caso la Ley establece. Y ello, ha señalado la jurisprudencia, "porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está de la garantía debida a los administrados, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos (sentencia de la antigua Corte Federal de 24 de noviembre de 1953, en la *Gaceta Forense*, N° 2, p. 189. En igual sentido, sentencia de la misma Corte de 24 de febrero de 1956, en *Gaceta Forense*, N° 11, pp. 38 y 39)".

Por tanto, la firmeza en el acto administrativo equivale a su *irrecurribilidad* (Cfr. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 105; asimismo emplea el término "irrevisables", R. Bielsa, *El Recurso Jerárquico*, Buenos Aires, p. 153. En igual sentido nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales... cit.*, pp. 145 a 147), por la vía administrativa o contencioso-administrativa por haberse vencido los lapsos de caducidad previstos para ello. En este sentido, Linares afirma que "Firmes son los actos consentidos por el sujeto afectado, sea por haber dejado vencer el término legal o reglamentario para recurrir jerárquicamente o a la justicia o porque no es revisible por la Justicia, o sea porque el sujeto afectado lo haya consentido en otra forma" (Juan Francisco Linares, *Cosa Juzgada Administrativa de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Buenos Aires, 1946, p. 24).

Por tanto, y en conclusión podemos indicar que la firmeza de los actos administrativos se produce por el vencimiento de los lapsos de impugnación establecidos por las Leyes, que son de caducidad; y como consecuencia, el acto administrativo *firme* no puede ser impugnado por extinción del recurso respectivo.

Ahora bien, aplicados los conceptos anteriores al caso regulado en el artículo 79 de la Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro, se evidencia lo siguiente:

En primer lugar, si como lo dice la Ley, sólo "al quedar firme la revocatoria de la autorización" es que debe acudirse al procedimiento que prevé la Ley para la liquidación, mientras el lapso para intentar el recurso previsto en el artículo 108 de la propia Ley —que es "de diez (10) días contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela"—, no transcurra, el acto no adquiere firmeza y no puede procederse a la liquidación ahí prevista.

En segundo lugar, si el recurso previsto en dicha norma es intentado, mientras no haya decisión judicial de la Corte Suprema de Justicia, el acto no adquiere firmeza. En esta forma la resolución impugnada sólo será firme si es confirmada por la Corte, es decir, si es declarado sin lugar el recurso.

Por último debe aclararse que la norma del artículo 79, que suspende la ejecución del acto revocatorio —la liquidación de ser procedente— al momento en que adquiriera firmeza, tiene su razón de ser. En efecto, siendo el principio como se ha dicho, en materia de actos administrativos, el de la ejecutoriedad de estos y por tanto su inmediata ejecución, la impugnación de los mismos y la interposición de un recurso administrativo o contencioso-administrativo no produce efectos suspensivos (*Vid.* Allan-Randolph Brewer-Carías, "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos administrativos y la aplicación del principio *solve et repete*", en *Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas, 1965, pp. 23 y sig.). Siendo esto así, el legislador en el derecho comparado ha admitido, sin embargo excepciones: la posibilidad, por ejemplo, en el procedimiento contencioso-administrativo, de pedir al Juez la suspensión de los efectos del acto administrativo cuando su aplicación pueda causar un gravamen irreparable, para el caso en que se declarase posteriormente con lugar el recurso interpuesto. Pero la excepción también puede estar prevista en la ley, como es el caso de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros: No se ganaría absolutamente nada impugnando por vía contencioso-administrativa el acto de re-

vocación, si en el caso de que después de algunos años de litigio se ganara el recurso, y se decretara la nulidad del acto revocatorio, ya la empresa en concreto fue liquidada por el procedimiento de los artículos 79 y siguientes de la Ley. Para evitar que se produzcan situaciones como la descrita, que darían lugar a perjuicios irreparables, es que la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros estatuye de manera expresa, como excepción al principio general anotado, que la liquidación de la empresa sólo será procedente cuando el acto revocatorio sea firme, es decir, cuando venza el lapso de impugnación respectivo o cuando, interpuesto el recurso, se decida éste en vía judicial.

En el ámbito del ordenamiento municipal del Distrito Federal también se encuentran algunas excepciones al principio. Un ejemplo claro de ellas es el consagrado en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, al regular la demolición de construcciones. En efecto, de acuerdo a los artículos 54 y 55 de dicha Ordenanza, corresponde al Director de Obras Municipales ordenar la demolición de las edificaciones que hayan sido hechas sin el permiso correspondiente. Ahora bien, las decisiones del Director de Obras Municipales que constituyan sanciones como la señalada, son recurribles por ante el Concejo Municipal del Distrito Federal (Art. 270). Ahora bien, y tal como lo dice claramente, en forma *taxativa*, el artículo 272 de la Ordenanza, la *ejecución* de las sanciones que imponga el Director de Obras Municipales, *sólo* podrá hacerse en la forma prevista en el artículo 56 de la Ordenanza. Claramente también, este artículo establece lo siguiente:

a) La demolición de una construcción ordenada por el Director de Obras Municipales, *deberá ser ejecutada por el propietario de la obra* y a su costa, dentro de los *cuarenta y cinco* (45) días siguientes de la *fecha en que hubiere quedado firme la decisión*. En efecto, y con criterio muy razonable, la Ordenanza respectiva, para impedir que se produzcan gravámenes irreparables, *suspende* la ejecución del acto administrativo que ordene la demolición, hasta que el mismo quede *firme*. Por tanto, si el acto en cuestión es recurrido en vía administrativa (apelación ante el, Concejo) y en vía judicial (recurso por ilegalidad de la decisión del Concejo, por ante la Corte) es

necesario, pues así lo establece la Ordenanza, que la Corte Suprema de Justicia decida sin lugar el recurso respectivo, para que el acto administrativo impugnado quede *firme* y pueda, por tanto ser ejecutado.

b) La ejecución subsidiaria por orden del Gobernador del Distrito Federal, *sólo procede* cuando transcurra el lapso de un (1) mes contado a partir del vencimiento del lapso de cuarenta y cinco (45) días concedidos al infractor para que demuela la construcción que a su vez comienzan a correr a partir de la fecha en que el acto del Director de Obras Municipales queda firme, conforme se ha indicado anteriormente. Es decir, en líneas generales, la administración municipal sólo puede ordenar que la demolición se haga por persona distinta al infractor, por cuenta de éste, transcurridos por lo menos setenta y cinco (75) días contados a partir de la fecha en que hubiere quedado firme la decisión de demolición del Director de Obras Municipales.

Pero tal como lo hemos dicho en otro lugar (*Vid.* nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo... cit.*, pp. 255 y 256), creemos que también es posible que un recurso administrativo suspenda la ejecución del acto cuando la conveniencia administrativa lo requiera. En efecto, ante un acto administrativo que pueda producir daños irreparables al administrado, la Administración tiene dos vías: por una parte, ejecutar el acto de inmediato, y entonces atenerse a las consecuencias de la decisión del superior jerárquico, que si es revocatoria daría derecho al administrado a exigir reparación, por daños y perjuicios a la Administración por el daño o gravamen irreparable que produjo la ejecución del acto revocado; por otra parte, suspender la ejecución del acto cuando lo considere conveniente, y esa conveniencia está supeditada al temor de que el acto sea revocado. Por tanto, si bien podemos insistir que en principio los recursos administrativos y principalmente el recurso jerárquico, no producen los efectos suspensivos, sin embargo creemos que la excepción a este principio puede provenir no sólo del legislador, sino de la conveniencia de la propia Administración.

En el mismo orden de ideas podemos razonar frente a recursos jurisdiccionales, es decir, concretamente, frente al recurso

contencioso-administrativo de anulación. Al principio de que su interposición no suspende la ejecución del acto, en otro lugar hemos señalado (*Vid.* nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, cit.*, p. 345), que “se exceptúan solamente los casos en que la ley, de modo expreso, permita suspender, previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, tales como la prestación de una caución, la ejecución del acto administrativo impugnado. Esto se producirá, por lo regular, cuando la ejecución del acto produzca gravamen irreparable al recurrente, no subsanable por la decisión definitiva. En todo caso, creemos, esta suspensión posible de los efectos del acto administrativo sólo puede ser pronunciada por el juez cuando se ha solicitado por una parte interesada”. Este principio fue acogido en el artículo 127 del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1961 por la Comisión de Administración Pública, en estos términos:

“Los Tribunales que ejercieren la jurisdicción contencioso-administrativa podrán, en cualquier etapa del procedimiento, a petición de interesado, acordar la suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando tal ejecución pueda producir gravamen irreparable y se diere, si el Tribunal lo exige, caución suficiente”.

En el artículo 42 del Proyecto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa elaborado por el Ministerio de Justicia en 1965, se acogió, ampliándolo, el mismo principio, en estos términos:

“Los Tribunales de esta jurisdicción de oficio o a instancia de parte formulada en el escrito de interposición del recurso, podrán en cualquier momento del proceso, suspender la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando esa ejecución produzca gravamen irreparable o de difícil reparación y se diere, si el Tribunal lo exige, caución suficiente”.

#### IV

Ahora bien, el problema se plantea frente a la ausencia de norma expresa que permita al juez contencioso-administrativo suspender la ejecución del acto, y que es la situación actual del

ordenamiento jurídico venezolano. La cuestión debe entonces resolverse en base a principios, y frente al principio de la no suspensión de los efectos de los actos administrativos por la interposición contra ellos del recurso contencioso-administrativo de anulación, surge el principio del carácter inquisitorio del proceso contencioso-administrativo (*Vid.* nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., pp. 343 y sig.), que permite al juez dirigir el proceso y tomar las medidas más convenientes para su debida eficacia. En la jurisprudencia venezolana no se había presentado hasta la fecha, que nosotros conozcamos, una decisión similar a la comentada. En diversas ocasiones la Corte Suprema de Justicia había suspendido la ejecución de leyes estatales (sentencias de 9 de noviembre de 1961 y de 25 de abril de 1962 y auto de 12 de mayo de 1965) y de decisiones generales del Concejo Municipal del Distrito Federal (auto de 6 de octubre de 1966); sin embargo, no había decidido la Corte hasta ahora, la suspensión de los efectos de un acto administrativo individual.

El auto de la Sala Político-Administrativa de 14 de diciembre de 1967 tiene entonces una gran importancia. Jurídicamente, es inobjetable pues en materia administrativa la jurisprudencia de la misma Corte nos muestra el valor de los principios generales del derecho administrativo, y dicha decisión, indudablemente está basada en el principio general del carácter inquisitorio del proceso contencioso-administrativo. Por otra parte, la situación de hecho que motivó dicha decisión, es decir, si la Resolución impugnada podía o no realmente acarrear un gravamen irreparable en caso de ser ejecutada, escapa completamente a nuestro comentario por ser una decisión soberana del juez.

# EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACION EN EL SISTEMA JURIDICO VENEZOLANO \*

En colaboración con Enrique Pérez Olivares

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LAS ACCIONES MERO DECLARATIVAS.
- III. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.
- IV. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACION EN MATERIA CONTRACTUAL:
  1. *Diversos tipos*: A. Consideración previa. B. El recurso de interpretación con motivo de una cuestión prejudicial. C. El recurso directo de interpretación.
  2. *Requisitos de admisibilidad del recurso directo de interpretación*: A. Consideración previa. B. Legitimación activa. C. Existencia de una controversia. D. El respeto del orden de competencias. E. Oscuridad del acto o contrato.
  3. *Aplicabilidad de los requisitos procesales ordinarios en el contencioso-administrativo al recurso de interpretación*: A. Consideración previa. B. Existencia de un interés. C. Agotamiento de la vía administrativa. D. Lاپso de caducidad.
  4. *El procedimiento en el recurso de interpretación*.
- V. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

1. Ya es tradicional en el Derecho Procesal la distinción entre los llamados procesos de cognición y procesos de ejecución<sup>1</sup>, a los cuales dan lugar, respectivamente, las llamadas pretensiones de cognición y de ejecución. En efecto, si por pretensión procesal se entiende "la declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración"<sup>2</sup>, es evidente que según "la naturaleza de la petición que se hace al órgano jurisdiccional"<sup>3</sup> surge esta fundamental

---

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 32, Caracas 1965, pp. 103 a 126.

1. *Vid.* por todos Piero CALAMANDREI, *Instituciones del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, pp. 79 y ss.; Jaime GUASP, *Derecho Procesal Civil*, Madrid, 1956, pp. 234 y ss.; 639 y ss.; 837 y ss.
2. *Vid.* Jaime GUASP, *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, citado por Jesús GONZALEZ PEREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, Madrid 1957, p. 304.
3. *Vid.* Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, tomo II, p. 312.

distinción entre las pretensiones procesales: pretensiones de cognición y pretensiones de ejecución.

Las pretensiones de ejecución "son aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional, no una declaración de voluntad, sino una manifestación de voluntad, un hacer, la realización de una conducta, no predominantemente jurídica, sino física o material"<sup>4</sup>. No se trata en ellas, en efecto, de discutir un derecho o la licitud de un interés, sino de procurar su satisfacción sin la voluntad del obligado o contra la misma. De ahí que sea fundamental la existencia de un título que permita eludir la fase procesal de cognición, porque su sola apariencia dispense de entrar en ella<sup>5</sup>. Ante este primer tipo de pretensión, surge la necesidad de determinar su admisibilidad o no en el sistema contencioso-administrativo como pretensión procesal administrativa.

En Venezuela, en virtud de precisas normas legales, las pretensiones de ejecución no son deducibles frente a la Administración. En efecto, la misma Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional señala que "los bienes, rentas y derechos o acciones pertenecientes a la Nación no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o a ninguna otra medida preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de *ejecuciones* contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse a cabo dichas ejecuciones, *suspenderán* en tal estado los juicios sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado"<sup>6</sup>. Por tanto, la Repú-

---

4. *Vid.* Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, tomo II, p. 326.

5. *Cfr.* Allan-R. BREWER-CARIAS, "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*", en la revista *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas, 1965, p. 18.

6. En este sentido, el artículo 687 del Código de Procedimiento Civil dispone que "si el Tesoro Nacional del Estado o Municipal, fueren condenados a pagar una cantidad o cualquier otra cosa indeterminada, se suspenderá la ejecución y ocurrirá el tribunal, con copia de la sentencia que haya causado ejecutoria, al cuerpo encargado de formar el presupuesto de los gastos nacionales, del Estado o municipales, para que coloque en él la correspondiente partida, o determine el modo cómo haya de verificarse el pago". En concordancia con esto, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional prevé, en sus artículos 68 y 196, la forma cómo se verificará la incorporación al Presupuesto de las acreencias contra la República reconocidas judicialmente.

blica tiene el privilegio de no poder ser ejecutada. De esta manera, los administrados no poseen, frente a la República, ninguna vía de ejecución<sup>7</sup>, y, por tanto, frente a la Administración no son ejercitables las llamadas pretensiones de ejecución.

Ahora bien, si en el sistema contencioso-administrativo no pueden deducirse pretensiones de ejecución frente a la Administración, el campo o ámbito propio del mismo son las llamadas pretensiones de cognición. Estas han sido definidas como "aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional una declaración de voluntad —una sentencia— frente al demandado. Dan lugar al proceso de cognición que termina, normalmente, por la declaración de voluntad en la que se actúa la pretensión de la parte —si a juicio del órgano jurisdiccional, está conforme con el Derecho objetivo—, o se niega a actuarla —en caso contrario—"<sup>8</sup>. Las pretensiones de cognición se dividen en varios tipos, los cuales pueden admitirse sin dificultad dentro del proceso contencioso-administrativo. Se distinguen, en razón a la declaración de voluntad que se solicita del órgano jurisdiccional, en constitutivas y de condena.

Ahora bien, en las presentes notas nos proponemos precisar la posibilidad en Venezuela, de interponer frente a la Administración, acciones declarativas y especialmente mero declarativas, canalizadas en el sistema contencioso-administrativo, a través del llamado recurso contencioso-administrativo de interpretación. Para ello, sin embargo, habremos de estudiar en una primera parte la posibilidad misma de las acciones mero declarativas en el derecho procesal venezolano. Una vez hecho eso, entraremos a analizar el recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema venezolano, con todas sus consecuencias, especialmente en materia de contratos administrativos.

## II. LAS ACCIONES MERO DECLARATIVAS

2. En la terminología generalmente utilizada por los procesalistas, se suele hablar de acciones mero declarativas "dirigi-

7. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 438.

8. Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, tomo II, p. 313.

das a la simple constatación de un estado de hecho o de derecho y que tienen sólo como fin eliminar la incertidumbre o la falta de acuerdo en torno al mismo y de obtener una prueba pública e irrefutable de la situación”<sup>9</sup>, siendo ellas también admitidas generalmente por la doctrina administrativa<sup>10</sup>. En este sentido, es de destacar que recientemente se ha clasificado el llamado “contencioso de la legalidad”, en dos partes: “contencioso de la *declaración*” y “contencioso de exceso de poder”, admitiéndose en la primera las acciones declarativas<sup>11</sup>.

En materia administrativa, en efecto, se suele destacar que el administrado tiene con frecuencia interés de obtener ese tipo de declaración, sin necesidad de tener que pedir también al juez, que condene a la Administración a reparar un daño causado por la lesión que puede haberse producido, y que resulte evidenciado del pronunciamiento mero declarativo; interés que existe en diversos casos y por diversas razones, sobre todo cuando se pretende que la Administración se abstenga de hacer algo en forma específica, para evitar así tener que acudir al ejercicio de acciones de condena que sólo le garantizarían al administrado el equivalente patrimonial bajo la forma del resarcimiento del daño producido. Por ello, se admite la existencia del interés para ejercer la acción declarativa, aun cuando fuera admisible la acción de condena para el mismo caso, una vez producido el daño<sup>12</sup>.

Este interés, sin embargo, debe revestir una serie de condiciones especiales para que proceda la acción. En efecto; 1) Debe haber inseguridad de la situación jurídica del actor frente al demandado, y la declaración por sentencia constituiría, entonces, el medio adecuado para resolver esa inseguridad; 2) El interés debe concernir a la declaración como tal, o sea, que

9. Cfr. Guido ZANOBINI, *Corso de Diritto Administrativo*, tomo II, Milán, p. 156. Puede verse, en sentido similar, Luis LORETO, “Sentencia de declaración”, en *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Caracas, 1956, pp. 157 y 158.
10. Vid., además de Zanobini citado en nota anterior, Enrico GIUCCIARDI, *La Giustizia Administrativa*, Padua, 1957, p. 324. En todo caso y en cuanto a la doctrina italiana, debe advertirse que estas acciones declarativas se ejercen ante el juez ordinario, aun cuando se demande a la Administración, pero esta cuestión de distribución de competencia no afecta para nada la admisibilidad de la existencia de la acción declarativa.
11. Vid. J. M. AUBY y R. DRAGO, *Traité du Contentieux Administratif*, tomo II, París 1963, pp. 366 y ss.
12. Vid. E. GIUCCIARDI, *op. cit.*, p. 325.

el efecto ideal de la sentencia es dar satisfacción al demandante, independientemente del resultado práctico que pueda lograrse mediante la ejecución forzosa; 3) La acción declarativa no procede si ella, en vez de evitar futuros procesos, conduce en concreto a un doblamiento de los mismos, a menos que en concreto existan circunstancias particulares que a pesar del peligro de desdoblamiento, justifiquen el interés del actor de optar por la acción declarativa; 4) Por otra parte, el interés del actor en la declaración existe si él no puede conseguir, mediante la acción de condena, *bajo todos los aspectos*, el mismo resultado que conseguiría con la acción declarativa. También procede la acción declarativa si la acción de condena sólo puede ser presentada por una pretensión parcial; 5) Por último, se ha admitido la acción declarativa para simplificar el procedimiento, cuando puede preverse, en el caso concreto, que el demandado, por ejemplo el Fisco, cumplirá con su obligación, a la base de una sentencia meramente declarativa y, en particular, si está en discusión sólo el fondo del derecho ejercido, pero no su monto<sup>13</sup>

Ahora bien, aun cuando se discutió por mucho tiempo si la acción mero declarativa existía o no en nuestro sistema de derecho<sup>14</sup>, a semejanza de lo que sucedió en muchos países en los cuales dicho supuesto también se discutió largamente<sup>15</sup> y en donde la doctrina y jurisprudencia han terminado por aceptarla<sup>16</sup>, en Venezuela todas las dudas hoy tienden a aclararse<sup>17</sup>, sobre todo a partir de la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de 23 de noviembre de 1959<sup>18</sup>. En dicho fallo, en efecto, se admitió la existencia de la acción mero declarativa (y de la sentencia mero

13. Vid. R. GOLDSCHMIDT, "Apuntes sobre la acción declarativa", en *Estudios de Derecho Comparado*, Caracas, 1958, pp. 212 a 214.

14. Vid. Luis LORETO, en *Boletín de la Comisión Codificadora Nacional*, N° 39, Año VI, Caracas, 1943, pp. 11 y 12; Silvestre TOVAR LANGE, en *Observaciones al Proyecto de Código de Procedimiento Civil*, 1943, p. 95, citado por R. GOLDSCHMIDT, en *loc. cit.*, p. 208.

15. Vid., por ejemplo, Eduardo J. COUTURE, *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1951, pp. 217 y 218.

16. Vid. Eduardo J. COUTURE, *Estudios de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1951, pp. 337 y ss.

17. Vid. R. GOLDSCHMIDT, en *loc. cit.*, p. 209.

18. Vid. en *Jurisprudencia de los Tribunales de la República*, volumen VII, tomo I, Caracas, 1962, pp. 500 y ss.

declarativa) sin necesidad de que exista disposición legal expresa que la consagre, siempre que exista un interés utilizando el argumento que parte del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, pues se considera que es ésta la base esencial para que cualquier tipo de acción se admita.

Es más, la antigua Corte de Casación ha aceptado también esta tesis, con ocasión de resolver un recurso de casación en materia laboral. En efecto, en sentencia de 13 de diciembre de 1960, la Sala Civil, Mercantil y del Trabajo de dicha Corte, sostuvo lo siguiente:

Entre las modernas concepciones del derecho procesal, se ha venido abriendo paso la referente a la naturaleza de determinadas sentencias, que aparentemente, ni condenan, ni absuelven, sino simplemente *declaran* la voluntad de la Ley, ya en forma positiva, ya en forma negativa. Algunos tratadistas las llaman de “declaración simple” o de “mera certeza” y otros, “mero declarativas”. La acción de declaración definida como “la expectación jurídica de la parte contra la parte, aunque no tienda a una prestación”, puede concebirse en general, como un derecho a la tutela jurídica respecto del Estado, o como un poder jurídico tendiente a la actuación de la Ley, mediante el respectivo proceso. Este, es medio para un fin, en el sentido de que es medio para la consecución de bienes, pero no —como frecuentemente se cree— en el sentido de que los intereses cuya satisfacción en él se buscan pudieran ser siempre satisfechos también fuera del proceso. Existen intereses para cuya satisfacción, sólo el proceso es medio: tal es el interés a la *mera declaración judicial*. La *acción de declaración*, y tanto más, de declaración negativa, es, pues, un derecho, subsistente por sí mismo que tiene por presupuesto *un interés*, consistente en la *certidumbre del derecho*. La doctrina moderna reconoce, pues, la existencia de la *acción de declaración* como forma general, como medio general de actuación de la Ley, y *no sólo en aquellos casos regulados especialmente en diversas leyes o instrumentos legislativos*. Es verdad que no hay en nuestra legislación una norma que consagre expresamente estas acciones como forma general de actuar, y de aquí la duda que algunos juzgadores hayan tenido al respecto. Sin embargo nuestro Código de Procedimiento Civil, en su artículo 14, establece que “para que haya acción debe haber interés, aunque sea eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley la exija actual”. Considera la Corte que esta norma legislativa, contiene, al menos implícitamente, las *acciones de declaración*, y que con ella se autorizan aquellas demandas judiciales que tiendan a evitar el daño que se verificaría si la ley no actuase, a no ser que ésta

contenga expresas limitaciones. Ese interés no es, pues, solamente el mero interés económico. Puede consistir en evitar el daño apuntado. Ahora bien, el daño puede derivarse tanto de la falta de una prestación como de la incertidumbre del derecho. Entre las condiciones requeridas para que pueda darse la acción de declaración, aparte de la *voluntad de la ley*, de la cual se pide la declaración, y de la *legitimatío ad causam*, debe destacarse el interés en obrar. Este *interés en obrar consiste en una condición de hecho tal, que el actor sufriría un daño sin la declaración judicial*. Esta condición de hecho no consiste en una *violación* del derecho que es el presupuesto corriente de las sentencias de condena, sino más bien de la *incertidumbre del derecho* ante la opinión común, por lo que se precisa no sólo que el derecho sea satisfecho por el obligado, sino también que sea cierto como derecho en la sociedad. Esta incertidumbre debe ser también objetiva, en el sentido de que no basta que el titular de un derecho esté incierto acerca del propio derecho, sino que es necesario un hecho *exterior objetivo* que haga incierta la voluntad de la ley en la conciencia del titular o de los terceros. El hecho exterior a que se alude puede consistir en un acto del demandado que, por ejemplo, haya hecho preparativos encaminados a una violación del derecho, o haya afirmado ser un acreedor; pero repetimos que también en este caso la acción de declaración *tiende únicamente a remover la incertidumbre jurídica* derivada del hecho del demandado, no a obtener la inhibición de análogos actos posteriores. Puede, en consecuencia, sostenerse la posibilidad de la acción de declaración, de una manera general: es decir, la posibilidad de un *interés en la mera declaración* y la de satisfacerlo en el proceso. En estas acciones, como en las demás, actor es aquel que pide la actuación de la Ley; y, por tanto, la carga de la prueba le corresponderá conforme a las reglas generales sobre el particular. Objeto de esa declaración es siempre la voluntad de la Ley en el caso concreto, pero no puede ser objeto de declaración la simple posibilidad de una voluntad de la ley: como si alguien pidiese al juez declarar *las consecuencias jurídicas de un hecho aún no ocurrido o de un hecho actual*, pero que sólo puede tener importancia jurídica concurriendo con un hecho aún no sucedido. De los anteriores principios en que descansa la moderna teoría de las acciones que analizamos, se desprende que éstas no están limitadas a las que tienen que hacer con el estado y capacidad de las personas, aludidas en el Código Civil o en otras leyes especiales y como casos también especiales; sino que ellas *existen en general, pues se puede afirmar también en general la posibilidad de un interés en la mera declaración y la de satisfacerlo en el proceso*, con las limitaciones apuntadas, y teniendo en cuenta que al juez corresponderá impedir en la práctica que la institución dé lugar a acciones ligeras o infunda-

das, y que al pretenderse transformar la sentencia en un sucedáneo de la prueba escrita, se incurra en consecuencias tales, como las de que en la práctica se admita la acción para todos los casos de derecho faltos de prueba, o de incertidumbre artificiosamente creada<sup>19</sup>.

La doctrina de la Corte, además, ha sido recogida por la Jurisprudencia de Instancia, afirmándose que la acción mero declarativa "está hoy universalmente admitida por la doctrina, acogida por la jurisprudencia e incluida como norma legal en las normas de derecho procesal civil"<sup>20</sup>.

Ahora bien, en líneas generales puede afirmarse que esta situación es la misma en materia contencioso-administrativa: nuestra Constitución ha consagrado el pleno sometimiento del Estado al Derecho<sup>21</sup> y ha puesto las bases para la organización de un sistema contencioso-administrativo, lo más amplio posible, declarando que los tribunales a los que corresponda esta jurisdicción tienen plenos poderes para responder a las pretensiones que ante ellos se ejerzan<sup>22</sup>, aclarando en algunas disposiciones adicionales, que pueden y deben ser ejercidas ante ellos determinadas pretensiones, como la de *decidir las dudas* que surjan entre las partes contratantes, en los contratos de interés público, cuando ellas no puedan ser resueltas amigablemente<sup>23</sup>.

### III. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

3. Se ha señalado con criterio procesalista, al hablar de las diversas clases de pretensiones procesales deducibles ante la

19. *Vid.* en *Gaceta Forense* N° 30, 2ª etapa, 1960, pp. 98 a 100.

20. *Vid.* Sentencia de 23 de mayo de 1962 de la Corte Superior del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda, en *Jurisprudencia Ramírez y Garay*, Tomo V, Primer Semestre, 1962, Caracas, 1965, p. 315.

21. *Vid.* artículos 46, 47, 117, 119, 206, 215 y 250.

22. En este sentido, el artículo 206 de la Constitución establece que "los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para *anular* los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho incluso por desviación de poder; *condenar* al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y *disponer* lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

23. Artículo 127 de la Constitución, en concordancia con el artículo 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal, según lo dispone la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Constitución.

Administración, que la doctrina administrativa, "suele establecer la distinción de espaldas a la Ciencia Procesal"<sup>24</sup>, utilizando una terminología y unos criterios de clasificación diversos a los manejados normalmente. Así, se habla de "recursos" contencioso-administrativos, los cuales se han definido como aquellos "medios jurídicos puestos a disposición de las pretensiones de los administrados para obtener una satisfacción por medio de un pronunciamiento jurisdiccional de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa"<sup>25</sup>.

La razón de ello, sin embargo, debe buscarse ante todo en la diversa influencia que ciertos sistemas jurídicos han ejercido sobre la formación del derecho administrativo. En este sentido, es de advertir que en materia contencioso-administrativa, en casi todos los países del mundo se nota una fuerte influencia de la doctrina y jurisprudencia francesas, cuya terminología, utilizada por aquéllos, deriva de una serie de razones y circunstancias de orden histórico que no pueden ser dejadas de un lado al estudiar estos tópicos, pero que, ello es cierto, no siempre han sido tomadas en cuenta al escribir sobre estos temas. Por otra parte, y ello debe señalarse expresamente, esa influencia se ha dejado sentir no sólo en la doctrina, sino también en la jurisprudencia de esos países, entre ellos Venezuela, pudiéndose constatar en esta forma, que ella ha sido más acentuada en la medida en que la legislación sobre la materia es más escasa o defectuosa, tal como ha sucedido en nuestro país. Por ello, nos interesa, en relación a los recursos contencioso-administrativos, hacer un breve esbozo de la situación en el derecho francés, para luego precisar la situación de nuestro sistema jurídico.

En el sistema contencioso-administrativo francés, tradicionalmente se han distinguido cuatro tipos de "contencioso", según las pretensiones que se persigan: el de anulación, el de plena jurisdicción, el de interpretación y el de represión.

Cuando se demanda al juez de pronunciar la anulación de un acto administrativo, una vez reconocida y declarada su ilegalidad, estamos en presencia de un recurso de anulación, entre

24. *Vid.* Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, tomo II, p. 314, nota 45.

25. *Vid.* Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, *cit.*, p. 384.

los cuales el más importante y característico del derecho francés es el recurso por exceso de poder. Pero también puede demandarse al juez contencioso-administrativo que utilice, al servicio del restablecimiento del derecho, el conjunto de sus poderes jurisdiccionales y no solamente su poder de anulación, pronunciando principalmente condenas pecuniarias. Se está en presencia, entonces, del recurso de pleno contencioso. Su denominación, que tiene su origen en la jurisprudencia francesa y es aceptada por la casi unanimidad de la doctrina, viene del hecho de que este recurso pone en movimiento la plenitud, la totalidad de los poderes del juez contencioso-administrativo, y no solamente sus poderes de anulación<sup>26</sup>.

Pero además de estos dos recursos, el sistema francés conoce un tercero llamado de interpretación, y que, en una de sus formas, está íntimamente ligado a las cuestiones prejudiciales. En efecto, este recurso de interpretación puede interponerse, sea con ocasión al surgimiento de una cuestión prejudicial de tipo administrativo en una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa (prejudicialidad administrativa en un proceso ordinario, por ejemplo), sea en forma autónoma, como un recurso directo de interpretación de actos o contratos administrativos.

Por último, el juez administrativo francés puede ejercer también una función represiva y es competente para condenar a las personas que hayan violado ciertas reglas relativas a la conservación de ciertos bienes inmuebles del dominio público. Ejerce esa función por medio del llamado recurso de represión.

En principio, ciertamente, puede decirse que la distinción que la doctrina hace de los "contencioso-administrativos" —recursos y pretensiones—, se corresponde con las que hace la doctrina procesal civil, y que, mientras las pretensiones de plena jurisdicción constituyen un supuesto típico de pretensiones de condena al igual que las pretensiones del recurso de represión, "las de anulación serían meramente declarativas o constitutivas, según que lo que se solicitara del órgano jurisdiccional fuera la nulidad absoluta del acto impugnado o meramente la anulación

---

26. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, cit., p. 387.

cuando el acto fuere anulable”<sup>27</sup>. Asimismo, las pretensiones de interpretación serían, sobre todo en el recurso directo de interpretación, pretensiones meramente declarativas. Esto último lo confirma, en efecto, la ubicación dentro del “contencioso de la declaración” que la más moderna doctrina administrativa francesa hace del recurso de interpretación<sup>28</sup>.

En la doctrina venezolana, por el contrario, los diversos tipos de contencioso no han sido totalmente elaborados. En efecto, generalmente se ha distinguido en nuestro sistema contencioso-administrativo, solamente dos tipos de recursos contenciosos y de pretensiones procesales administrativas: la de plena jurisdicción y la de anulación<sup>29</sup>. Ello, fundamentalmente, porque además de ser los más empleados por la jurisprudencia nacional, porque se ha considerado que, en materia contractual, pertenecen exclusivamente al contencioso de plena jurisdicción todas las controversias que puedan surgir de contratos administrativos<sup>30</sup>.

Sin embargo, del análisis detenido de nuestro sistema contencioso-administrativo y del derecho positivo, surge indudablemente una primera conclusión admitida por la más autorizada doctrina contractualista de Derecho Administrativo: si bien el contencioso contractual *generalmente* es un contencioso de plena jurisdicción, ello no obsta para que en algunas oportunidades se presente como un contencioso declarativo por medio de un recurso contencioso-administrativo de interpreta-

---

27. Vid. Jesús GONZALEZ PEREZ, *op. cit.*, tomo II, p. 314.

28. Vid. AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 403.

29. Vid. Luis TORREALBA NARVAEZ, “Consideraciones acerca de la jurisdicción contencioso-administrativa, su procedimiento y algunas relaciones de éste con el de la jurisdicción judicial Civil”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1951, p. 498; Tomás POLANCO, “La Administración Pública”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, *cit.*, pp. 293 y 295. Eloy LARES MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1964, p. 493. Asimismo, Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales de Derecho Administrativo...*, *cit.*, p. 384, donde se ha afirmado que el recurso de anulación y el de plena jurisdicción “son los únicos que admite *expresamente* nuestro sistema contencioso-administrativo”, y pp. 386 y 388; agregándose, sin embargo, que un recurso contencioso-administrativo de interpretación se vislumbra en los casos de cuestiones prejudiciales, p. 334. Vid. Nos. 4 y 5.

30. Vid. L. TORREALBA NARVAEZ, *loc. cit.*, p. 496; Tomás POLANCO, *loc. cit.*, p. 295; E. LARES MARTINEZ, *op. cit.*, p. 498; Asimismo, Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 217 y 416.

ción<sup>31</sup>. Será precisamente el análisis de este último el objeto de nuestro estudio en las líneas que siguen.

#### IV. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACION EN MATERIA CONTRACTUAL

##### 1. DIVERSOS TIPOS

###### A. *Consideración previa*

4. Ante todo debe señalarse que es el mismo sistema francés, donde tiene su origen el recurso de interpretación, el que admite la procedencia de éste, no sólo dando lugar a la cuestión prejudicial, sino también en forma autónoma y directa para la interpretación de actos y contratos administrativos<sup>32</sup>. Sin embargo, el poco conocimiento en los países latinoamericanos de este recurso autónomo de interpretación, ha dado origen a que sólo se considere procedente el contencioso de interpretación en los casos de planteamiento de cuestiones prejudiciales. Así, la mayoría de los autores latinoamericanos que comentan el recurso de interpretación en el sistema francés, lo reducen a las solas cuestiones prejudiciales que surjan en otra jurisdicción distinta de la administrativa<sup>33</sup>.

Veamos someramente, en todo caso, ambos tipos de recursos.

###### B. *El recurso de interpretación con motivo de una cuestión prejudicial*

5. En Venezuela, la totalidad de la doctrina, al hablar del sistema francés y del recurso de interpretación —tal como lo

31. Cfr. André de LAUBADÈRE, *Traité Théorique et Pratique des contrats administratifs*, tomo III, París, 1956, p. 316.

32. Vid. Raymond ODENT, *Contentieux Administratif*, París, Curso 1961-1962, Fascículo III, p. 1045; A. de LAUBADÈRE, *op. cit.*, tomo III, pp. 307 y 316; Marcel Waline, *Droit Administratif*, París, 1963, p. 203; AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 403.

33. Vid., por ejemplo, Enrique SAYAGUES LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Montevideo, 1959, p. 467; Enrique JIRON VARGAS, Sergio MERY BRAVO, Alejandro SARIC PAREDES, *Lo Contencioso-Administrativo*, Santiago de Chile, 1959, pp. 65 y 94; Zola DIAZ PELUFO, *El Recurso Contencioso-Administrativo. Su reestructuración básica*, Montevideo, 1960, p. 24.

hace la doctrina latinoamericana—, reduce el análisis de este último y su procedencia a los casos de cuestiones prejudiciales<sup>34</sup>.

Ahora bien, en estos casos de cuestiones prejudiciales, el recurso de interpretación opera cuando un tribunal judicial está obligado a suspender el proceso porque una cuestión de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que es decisiva para su decisión final, aparece en el curso del proceso. En estos casos, el juez contencioso-administrativo decide sobre la interpretación de un acto o contrato oscuro o sobre la apreciación de su legalidad, cuando se le pide decidir si el acto que alguna de las partes tacha de ilegal, es o no legal. En estos casos, el juez de la jurisdicción ordinaria decidirá el litigio para el cual es competente, basándose en la interpretación o la apreciación de la legalidad que haga el juez contencioso-administrativo.

### C. *El recurso directo de interpretación*

6. Sin embargo, y la misma doctrina francesa nos lo muestra, no sólo existe un recurso de interpretación con motivo de cuestiones prejudiciales de tipo administrativo que pudiesen surgir en un proceso de la jurisdicción judicial ordinaria, sino que también puede ser interpuesto ese recurso de interpretación en forma directa ante el juez contencioso-administrativo. En estos casos, el recurso tiene por objeto pedir directamente al juez una declaración sobre la interpretación que deba dársele a un acto o contrato administrativo oscuro<sup>35</sup>. Ha sido quizás la reducción que la doctrina no francesa ha hecho del recurso de interpretación a las solas cuestiones prejudiciales, lo que ha llevado a la doctrina venezolana, como se dijo, a pasar por alto la existencia de un recurso de interpretación directo en materia contractual, y a afirmar, como consecuencia, que todo el contencioso-contractual es un contencioso de plena jurisdicción<sup>36</sup>.

Sin embargo, hemos visto, el sistema francés, a pesar de la interpretación de la doctrina no francesa, admite el recurso di-

34. Vid. TORREALBA NARVAEZ, *loc. cit.* p. 498; LARES MARTINEZ, *op. cit.*, p. 491; asimismo Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 334 y 387.

35. Vid. ODENT, *op. cit.*, Fascículo III, p. 1046, AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 406; DE LAUBADERE, *op. cit.*, tomo III, p. 317.

36. Vid. notas 30 y 34.

recto de interpretación. Por otra parte, y en relación con el sistema venezolano, podemos afirmar que el recurso directo de interpretación también tiene consagración positiva, pero exclusivamente en materia contractual.

En efecto, el Art. 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal atribuye a la misma (ahora a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en virtud de la Disposición Transitoria Decimaquinta de la Constitución) competencia para “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, *alcance*, *interpretación*, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la nación y los particulares, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional...”. Por tanto, de acuerdo con esta norma de la ley reguladora de la competencia de la Corte, se le atribuye además de la competencia exclusiva en materia contencioso contractual, la posibilidad de conocer no sólo de las “cuestiones” sobre nulidad, caducidad, resolución y cumplimiento de los contratos administrativos, que darían lugar a pretensiones de plena jurisdicción (pretensiones de condena), sino que también le atribuye competencia para conocer de las “cuestiones” sobre *interpretación* y *alcance* del contrato, que darían lugar a pretensiones de interpretación (mero declarativas). Dicha norma permite entonces, en el sistema venezolano, el ejercicio de un recurso directo en interpretación con su pretensión mero declarativa, lo que no obsta, por supuesto, para que pueda intentarse también un recurso de plena jurisdicción (pretensión de condena) con pretensiones de interpretación (declarativas).

Ahora bien, y ello debe aclararse expresamente, este recurso llamado de interpretación, no era admitido por la jurisprudencia francesa del siglo pasado, tal como existe en la actualidad en forma directa. Durante mucho tiempo la admisibilidad de este recurso encontró una posición completamente hostil: “Se consideraba que no podía admitirse un recurso directo tendiente únicamente a hacer interpretar las disposiciones pretendidas oscuras de un contrato, sin desnaturalizar el papel del juez del contrato, convirtiéndolo en un órgano de consultas jurídicas. No se puede, se decía, acudir a un recurso de interpretación si no existe un litigio nacido y actual; y esta noción era compren-

dida como significando que sólo podían ser presentadas pretensiones sobre interpretación con ocasión de un litigio contencioso sobre la ejecución del contrato; litigio que correspondía a las partes suscitar”<sup>37</sup>. En este sentido, el clásico Laferrière<sup>38</sup> señalaba que “es de principio que la interpretación contenciosa no puede ser el *objeto* de una demanda judicial; ella (la interpretación) no puede constituir sino un *medio* para el apoyo de conclusiones expuestas en una instancia determinada”.

Ahora bien, y en todo caso, la jurisprudencia francesa *actual* admite el recurso directo de interpretación sometido, por supuesto, a determinados requisitos<sup>39</sup>, pudiendo afirmarse, en general, que se ha producido una evolución similar a la ocurrida en la jurisdicción judicial respecto a las acciones mero declarativas<sup>40</sup>.

Debe advertirse, sin embargo, que aun frente a la opinión de la doctrina francesa, y no habiendo tomado en cuenta la doctrina de los países latinoamericanos la existencia de un recurso autónomo de interpretación, siendo ésta también la situación venezolana, como antes quedó dicho<sup>41</sup>, no deja de ser imposible el que pueda llegar a considerarse, que si bien podrían oponerse pretensiones declarativas, éstas sólo procederían en el recurso objetivo de anulación o en el de plena jurisdicción. Esta interpretación —inadmisible a nuestro criterio— podría fundamentarse en una interpretación restrictiva y literal del artículo 206 de la Constitución, en el sentido de afirmar que de esta disposición derivan exclusivamente dos recursos: el de anulación y el de plena jurisdicción. Sin embargo, esta interpretación, aun cuando factible, dados los hechos anotados, no se compadecería con el texto ni con el espíritu del ordinal 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuando somete a la consideración de la Corte, “todas las cuestiones por . . . alcance, in-

37. Vid. A. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, tomo III, p. 317. Cfr. AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 403.

38. Vid. su *Traité de la jurisdiction administrative*, tomo II, p. 578, citado por DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, tomo III, p. 317, nota 8.

39. Vid. M. WALINE, *op. cit.*, p. 203; ODENT, *op. cit.*, Fascículo III, p. 1048; A. DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, tomo III, p. 318; AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 404.

40. Vid. Giuseppe CHIOVENDA, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Madrid, 1948, Vol. I, pp. 216 y ss.; R. GOLDSCHMIDT, “La sentencia declarativa”, en *op. cit.*, pp. 181 y ss.; L. LORETO, *loc. cit.*, pp. 133 y ss.

41. Vid. N° 6.

terpretación... y cualesquiera otras que se susciten entre la nación y los particulares, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional...”, ni con el espíritu del Constituyente, al establecer la jurisdicción contencioso-administrativa en la forma más amplia posible como verdadera garantía del principio de legalidad y de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Por otra parte, puede verse un refuerzo a la tesis que sostenemos de la posibilidad de ejercer un recurso autónomo y directo de interpretación, en el artículo 127 de la Constitución<sup>42</sup>, cuando impone, en los contratos de interés público, la cláusula según la cual “las *dudas* y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República”. El antes citado ordinal 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, concuerda perfectamente con esa disposición constitucional y viene a señalar cuál es el tribunal competente para aclarar las *dudas* no resueltas amigablemente por las partes (la Corte Suprema de Justicia); siendo ésta, precisamente, la pretensión procesal de quien ejerce el recurso directo y autónomo de interpretación.

## 2. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DIRECTO DE INTERPRETACION

### A. *Consideración previa*

7. En nuestro criterio, para la admisibilidad del recurso de interpretación previsto en nuestro ordenamiento jurídico-positivo<sup>43</sup>, y en ausencia de un régimen procesal especial, deben considerarse aplicables las mismas condiciones de admisibilidad exigidas por la jurisprudencia francesa, y las cuales contienen verdaderos principios generales del Derecho Administrativo reconocidos en Venezuela como fuentes del Derecho<sup>44</sup>, y que en

42. Correspondiente al artículo 49 de la Constitución de 1953, al artículo 108 de la Constitución de 1947, y al artículo 50 de la Constitución de 1936.

43. Artículo 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

44. Artículo 4 del Código Civil.

materia administrativa “han jugado un papel decisivo en la formación de la jurisprudencia de la Corte”<sup>45</sup>.

En efecto, este recurso directo de interpretación, no es admisible sino previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Es necesario que el recurrente justifique su interés para obtener la interpretación que solicita;
2. Es necesario que exista un litigio “nacido y actual”;
3. El recurso de interpretación no debe perturbar el orden normal de competencia, y
4. Es necesario, por último, que el contrato a interpretar sea oscuro.

Veamos separadamente en qué consisten estos requisitos.

#### B. *Legitimación activa*

8. Sobre el primero de los requisitos procesales no es necesario insistir mucho. En efecto, la existencia de este interés es condición previa para todo recurso que ponga en movimiento la maquinaria jurisdiccional. Auby y Drago señalan, en este sentido, que “el recurso puede ser ejercido por toda persona capaz y que tenga un interés”, agregando que “el interés que se aprecia desde el punto de vista de la existencia de un litigio, se aprecia igualmente en relación a la situación del recurrente frente al acto (o contrato): el recurrente debe ser susceptible de ser afectado en su situación por la interpretación que él rechaza”<sup>46</sup>.

Ese interés estaría presente, por ejemplo, siempre que exista inseguridad de la situación jurídica del actor frente al demandado, siendo entonces la sentencia mero declarativa el medio adecuado para resolverla.

#### C. *Existencia de una controversia*

9. En segundo lugar, para que un recurso contencioso-administrativo de interpretación sea admisible, es necesario que

45. *Vid.* Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* cit., p. 43.

46. *Vid.* AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 406.

terpretación... y cualesquiera otras que se susciten entre la nación y los particulares, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional...”, ni con el espíritu del Constituyente, al establecer la jurisdicción contencioso-administrativa en la forma más amplia posible como verdadera garantía del principio de legalidad y de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Por otra parte, puede verse un refuerzo a la tesis que sostenemos de la posibilidad de ejercer un recurso autónomo y directo de interpretación, en el artículo 127 de la Constitución<sup>42</sup>, cuando impone, en los contratos de interés público, la cláusula según la cual “las *dudas* y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República”. El antes citado ordinal 28 del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, concuerda perfectamente con esa disposición constitucional y viene a señalar cuál es el tribunal competente para aclarar las *dudas* no resueltas amigablemente por las partes (la Corte Suprema de Justicia); siendo ésta, precisamente, la pretensión procesal de quien ejerce el recurso directo y autónomo de interpretación.

## 2. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DIRECTO DE INTERPRETACION

### A. *Consideración previa*

7. En nuestro criterio, para la admisibilidad del recurso de interpretación previsto en nuestro ordenamiento jurídico-positivo<sup>43</sup>, y en ausencia de un régimen procesal especial, deben considerarse aplicables las mismas condiciones de admisibilidad exigidas por la jurisprudencia francesa, y las cuales contienen verdaderos principios generales del Derecho Administrativo reconocidos en Venezuela como fuentes del Derecho<sup>44</sup>, y que en

42. Correspondiente al artículo 49 de la Constitución de 1953, al artículo 108 de la Constitución de 1947, y al artículo 50 de la Constitución de 1936.

43. Artículo 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

44. Artículo 4 del Código Civil.

materia administrativa “han jugado un papel decisivo en la formación de la jurisprudencia de la Corte”<sup>45</sup>.

En efecto, este recurso directo de interpretación, no es admisible sino previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Es necesario que el recurrente justifique su interés para obtener la interpretación que solicita;
2. Es necesario que exista un litigio “nacido y actual”;
3. El recurso de interpretación no debe perturbar el orden normal de competencia, y
4. Es necesario, por último, que el contrato a interpretar sea oscuro.

Veamos separadamente en qué consisten estos requisitos.

#### B. *Legitimación activa*

8. Sobre el primero de los requisitos procesales no es necesario insistir mucho. En efecto, la existencia de este interés es condición previa para todo recurso que ponga en movimiento la maquinaria jurisdiccional. Auby y Drago señalan, en este sentido, que “el recurso puede ser ejercido por toda persona capaz y que tenga un interés”, agregando que “el interés que se aprecia desde el punto de vista de la existencia de un litigio, se aprecia igualmente en relación a la situación del recurrente frente al acto (o contrato): el recurrente debe ser susceptible de ser afectado en su situación por la interpretación que él rechaza”<sup>46</sup>.

Ese interés estaría presente, por ejemplo, siempre que exista inseguridad de la situación jurídica del actor frente al demandado, siendo entonces la sentencia mero declarativa el medio adecuado para resolverla.

#### C. *Existencia de una controversia*

9. En segundo lugar, para que un recurso contencioso-administrativo de interpretación sea admisible, es necesario que

45. *Vid.* Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...* *cit.*, p. 43.

46. *Vid.* AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 406.

exista una controversia sobre el sentido del contrato cuya interpretación es pedida; en otras palabras, es necesario que exista un "litigio nacido y actual", para utilizar la frase de la jurisprudencia francesa<sup>47</sup>. La interpretación actual de esta noción implica, como dice Laubadère, "no ya como anteriormente la existencia de un litigio contencioso sobre la ejecución del contrato, sino al menos la existencia de un desacuerdo entre las partes; es necesario que la interpretación sostenida por el recurrente choque con una respuesta contraria del otro contratante, y que haya, así, reales dificultades de interpretación del contrato"<sup>48</sup>. Por su parte, y en relación a esto mismo, Odent señala que "la expresión de litigio nacido y actual se refiere a los casos en los cuales el recurrente justifica que un derecho que le pertenece es negado por una persona obligada a respetar ese derecho, con la doble condición de que la persona que niega el derecho del cual se trata pueda lesionar a la otra por su negativa, y que esta negativa esté fundada sobre la interpretación del acto cuya interpretación se solicita"<sup>49</sup>. En otras palabras, la posición negativa debe consistir en el hecho de que una persona a quien el derecho impone ciertas obligaciones, pretende escapar de éstas en razón del alcance que ella da al contrato o acto que se quiere interpretar. Por todo ello, el litigio no necesita estar planteado ante un órgano jurisdiccional para que proceda el recurso de interpretación, sino que basta la existencia de una controversia, es decir, de serias dificultades en la interpretación, y el "litigio" puede entonces ser un litigio en potencia. En este sentido, Auby y Drago sostienen que ni siquiera "es necesario que el recurrente sea víctima de una actividad jurídica o material que afecte sus derechos o intereses y que esté fundada en una interpretación del acto; basta la existencia de un 'litigio en potencia', de una situación que pueda suscitar en relación al acto un litigio en sentido estricto"<sup>50</sup>.

---

47. *Vid.* "Arrêt Vittori et Nguyen Ngoc Chon de 5 de agosto de 1927", y "Arrêt Cabrol de 11 de diciembre de 1935", citado por ODENT, *op. cit.*, Fascículo III, pp. 1048 y 1049.

48. *Vid.* A. DE LAUBADÈRE, *ob. cit.*, tomo III, p. 318.

49. *Vid.* R. ODENT, *op. cit.*, Fascículo III, p. 1049.

50. *Vid.* AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 404.

#### D. *El respeto del orden de competencias*

10. En tercer lugar, es necesario que el recurso directo de interpretación respete el orden normal de competencias. Por ello, este recurso no puede versar sino sobre actos o contratos que la jurisdicción contencioso-administrativa sea competente para conocer e interpretar. Ahora bien, y dentro de la propia jurisdicción contencioso-administrativa, la jurisprudencia francesa ha sostenido que "el juez competente para conocer sobre la interpretación de un acto es aquel que hubiera sido competente para conocer sobre las pretensiones dirigidas contra ese acto"<sup>51</sup>. Por tanto, y en materia contractual, el juez competente para conocer de la interpretación de un contrato no es otro que aquel competente para conocer del contencioso-contractual, y, en nuestro caso, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa<sup>52</sup>. Por ello, y esto resulta evidente, no podría pensarse que el juez competente para la interpretación del contrato es otro tribunal distinto de la Corte, pues la reserva jurisdiccional que en la actualidad existe es absoluta en materia contractual.

Por otra parte, esta es la solución unánime de la doctrina francesa que, utilizando frases de la señorita Lainé, puede resumirse así: "En suma, el recurso directo no es admitido sino cuando el juez de la interpretación es igualmente aquel que debería ser llamado a decidir sobre el recurso paralelo que comporta o comportaría el litigio, es decir, a tomar las medidas destinadas a hacer respetar el derecho cuya negativa está en base de la demanda de interpretación. Es esto lo que se quiere decir indicando que el juez de la interpretación debe ser aquel de la ejecución"<sup>53</sup>.

---

51. *Vid.* "Arrêt Ministre des Travaux Publics contre Société des Courses de la Côte d'Azur de 8 de enero de 1958", en *L'actualité juridique*, París, 1958, III, p. 54, cit. por ODENT, *op. cit.*, Fascículo III, p. 1053.

52. Artículo 215, ordinal 11, de la Constitución, en concordancia con el artículo 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal en virtud de la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Constitución.

53. *Vid.* LAINE, *Le recours en interprétation devant les Tribunaux Administratif*, tesis de grado, París, 1930, p. 113, citada por AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 406.

### E. *Oscuridad del acto o contrato*

11. Por último, se exige como cuarta condición o requisito de admisibilidad del recurso directo de interpretación, el de la "oscuridad" del contrato que ha de interpretarse. Esta condición es también evidente; un contrato claro no tiene necesidad de ser interpretado. Sólo puede pedirse la interpretación jurisdiccional en relación a actos oscuros y ambiguos; de lo contrario, no hay lugar a ella.

## 3. APLICABILIDAD DE LOS REQUISITOS PROCESALES ORDINARIOS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO AL RECURSO DE INTERPRETACION

### A. *Consideración previa*

12. Además de las condiciones de admisibilidad anteriormente señaladas y que son características del recurso de interpretación (existencia de una controversia sobre el sentido del contrato, respeto del orden normal de competencias, y oscuridad del contrato), es necesario analizar si este recurso está sometido al cumplimiento de los requisitos procesales ordinarios del recurso contencioso-administrativo.

Tal como lo ha delimitado la jurisprudencia venezolana, tres son fundamentalmente los requisitos procesales de los recursos contencioso-administrativos: la legitimación activa (existencia de un interés legítimo, personal y directo), el agotamiento de la vía administrativa, y el sometimiento a determinados lapsos de interposición<sup>54</sup>.

### B. *Existencia de un interés*

13. En relación al recurso de interpretación, ya hemos señalado la necesidad de que el recurrente tenga interés en la interpretación, y cómo la existencia de ese interés basta para dar lugar al recurso<sup>55</sup>.

54. Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 346.

55. *Vid.* Nº 8.

### C. *Agotamiento de la vía administrativa*

14. En relación al segundo de los requisitos procesales de los recursos contencioso-administrativos, dada la redacción de los artículos 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es evidente que el recurso de interpretación por ser una "acción judicial" requiere como condición previa procesal el cumplimiento del "procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República" que dichas normas regulan.

Por otra parte, tal como lo exige el mismo artículo 30 de la Ley de la Procuraduría, quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la República, inclusive el recurso de interpretación, deberán dirigirse, previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el asunto, "para exponer concretamente sus pretensiones en el caso". Tratándose en el supuesto estudiado de meras pretensiones de interpretación, además de exponer las razones y fundamentos en que se apoye la interpretación que el recurrente sostiene de la cláusula contractual controvertida, deben acompañarse al escrito de reclamación, los elementos comprobatorios de sus pretensiones, como "elementos de juicio".

### D. *Lapso de caducidad*

15. Por último, es necesario determinar si el recurso de interpretación, tal como se ha analizado, admite y está sometido a algún lapso de caducidad para ser interpuesto, como sucede, fundamentalmente, en materia del contencioso de anulación<sup>56</sup>. Debe advertirse, en todo caso, que la razón de ser de este lapso de caducidad para intentar la respectiva acción, no es otra que la de estimar que los actos administrativos impugnables no pueden estar indefinidamente expuestos al riesgo de una revisión por vía del recurso. Las exigencias del principio de la legalidad ceden aquí ante consideraciones que postula el principio de seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta que del acto administrativo pueden haber surgido situaciones

56. Cfr. LARES MARTINEZ, *op. cit.*, p. 510; asimismo. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 367.

favorables a terceros. De ahí que el contencioso-administrativo de anulación, por ser la pretensión del recurso, la anulación de un acto, se someta a un plazo de caducidad.

En lo que se refiere al recurso de plena jurisdicción, sólo puede hablarse de plazo de caducidad cuando medie una "decisión impugnada", es decir, cuando la condena al pago de suma de dinero o el restablecimiento de la situación jurídica lesionada deriva y tiene su causa directa en un acto administrativo *que se impugna* en ese recurso. En efecto, en este solo supuesto podrá exigirse lapso de caducidad: cuando se impugne un acto (pretensión de declaración de ilegalidad) y se exija, por vía consecucional, cualquier pretensión de condena (daños y perjuicios, por ejemplo). Habrá entonces lapso de caducidad en el contencioso contractual, cuando, por ejemplo, la Administración dicte un acto administrativo rescindiendo unilateralmente un contrato. Para impugnar el acto de rescisión unilateral es necesario hacerlo dentro del lapso ordinario de caducidad, aunque la pretensión de anulación vaya acompañada por pretensiones de condena<sup>57</sup>.

Por tanto, repetimos, la necesidad de un lapso de caducidad, vencido el cual, por motivos de seguridad jurídica, un acto administrativo queda firme, sólo se exige en el sistema contencioso-administrativo venezolano cuando el objeto del recurso es la impugnación de un acto. Para que exista lapso de caducidad, entonces, es necesario que se impugne un acto. De ahí que generalmente, como hemos visto, se hable de la necesidad de un lapso de caducidad, en el recurso contencioso-administrativo de anulación, cuyo objeto directo es necesariamente la impugnación de un acto<sup>58</sup>.

En los casos de recursos de plena jurisdicción cuyo objeto sea simplemente una pretensión de condena, por ejemplo, la condena al pago de sumas de dinero o al pago de daños y perjuicios originados por responsabilidad administrativa<sup>59</sup> cuando lo que ha originado la pretensión no es un acto administrativo,

57. Tal fue el caso decidido, por ejemplo, en la sentencia de 12 de noviembre de 1954 de la Corte Federal. *Vid.* en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, volumen I, Nº 6, pp. 185 y ss.

58. *Vid.* nota 56.

59. Artículo 206 de la Constitución.

sino un hecho jurídico-administrativo, por ejemplo, no puede hablarse en el sistema venezolano actual de lapso de caducidad. Así sucede en aquellos aspectos del contencioso-contractual en el que se demanda, por ejemplo, el cumplimiento del contrato<sup>60</sup> o el pago de daños y perjuicios por el incumplimiento del mismo<sup>61</sup>. En estos casos no rige lapso alguno de caducidad, sino pura y simplemente el lapso ordinario de prescripción.

Esto resulta aún más evidente si se analiza el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que regula el procedimiento que ha de aplicarse a los casos que no tengan procedimiento especial, así como en los casos del contencioso de anulación<sup>62</sup>. Dicha norma señala que “el recurso se interpondrá ante la Corte dentro de los tres meses siguientes a la *decisión impugnada*. Introducido el recurso, la Corte pedirá a la autoridad administrativa *que dictó la decisión*, el envío de los autos respectivos... En la resolución del recurso la Corte podrá *confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada* o reponer el procedimiento...”. Como fácilmente puede observarse, el procedimiento previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal está subordinada a que exista una *decisión impugnada*. Ello ha llevado a concluir a la doctrina venezolana<sup>63</sup> que el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, fundamentalmente en cuanto a la exigencia de un lapso de caducidad, no es aplicable a aquellos casos, como son los de plena jurisdicción, en los cuales no puede hablarse de acto o decisión impugnada. A este respecto, en otro lugar se ha señalado que “no creemos que pueda pretenderse aplicar a los recursos contencioso-administrativos de plena jurisdicción un lapso de caducidad como el de tres meses que establece el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal para los recursos que no tengan procedimiento previsto, entre los cuales están los de plena jurisdicción que esa misma Ley establece”, agregándose que, “por tanto, las acciones o demandas que se intenten por la vía contencioso-administrativa de plena jurisdicción no tienen lapso de caducidad perentorio, sino que se rigen

60. Artículo 7, ordinal 28, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

61. Artículo 206 de la Constitución.

62. Artículo 7, ordinal 9º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

63. *Vid.* Eloy LARES MARTINEZ, *op. cit.*, p. 511; asimismo, Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales... cit.*, p. 369.

por las disposiciones del Código Civil o de las leyes respectivas sobre prescripción. Más aun cuando la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su artículo 18 prescribe que "las deudas y acciones en favor del Fisco Nacional o a cargo de éste, están sujetas a la prescripción, conforme a las reglas del Código Civil, a falta de disposiciones contrarias de esta Ley o de las leyes fiscales especiales"<sup>64</sup>.

Ahora bien, en relación al recurso contencioso de interpretación es forzoso llegar a la misma conclusión. En éste, no puede exigirse el cumplimiento de un lapso de caducidad, pues no hay decisión impugnada. En el recurso de interpretación no hay pretensiones de anulación, sino solamente pretensiones de mera declaración sobre la interpretación, en este caso, de una cláusula de un contrato o del contrato entero. No habiendo "decisión impugnada" no puede exigirse la interposición del recurso dentro de un lapso perentorio de caducidad. Por otra parte, y ello es evidente, todo lapso de caducidad corre a partir de la publicación o notificación del *acto impugnado*<sup>65</sup>, no existiendo, en este caso, acto que se impugna, no podría comenzar a correr nunca ese lapso y, por tanto, creemos que no puede hablarse de la exigencia del mismo en este tipo de recurso.

Esta solución en relación al recurso de interpretación no es más que consecuencia de los principios generales del Derecho Administrativo que, por otra parte, han sido claramente establecidos por la doctrina y jurisprudencia francesa. A este respecto, Auby y Drago señalan que "el recurso directo en interpretación no está sometido a lapso de caducidad alguno"<sup>66</sup> y, por tanto, "el juez lo declara admisible (al recurso de interpretación) sea cual sea el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del acto que se va a interpretar"<sup>67</sup>.

Por otra parte, la inaplicabilidad del lapso de caducidad consagrado en el artículo 25 de la Ley, resulta aún más evidente al observar que la Constitución, en su artículo 127, establece,

64. Vid. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pp. 369 y 370. Cfr. LARES MARTINEZ, *op. cit.*, p. 511.

65. Artículo 7, ordinal 9º, y artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

66. Vid. AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 407.

67. Vid. "Avrêt Louys" del "Conseil d'Etat" de 6 de junio de 1930, cit. por AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, p. 399.

no sólo la competencia de los tribunales venezolanos para decidir las *dudas* sobre los contratos de interés público, sino que señala que esas dudas sometidas al conocimiento de la jurisdicción competente, son aquellas que no hayan podido ser resueltas amigablemente por las partes contratantes. No teniendo teóricamente el intento de solución amigable lapso alguno para resolverse, evidentemente mal podría hablarse de lapso una vez que no se haya logrado la solución amigable.

#### 4. EL PROCEDIMIENTO EN EL RECURSO DE INTERPRETACION

16. La aplicación literal del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal podría, ciertamente, conducir a señalar que el procedimiento ahí regulado rige para el recurso de interpretación. Sin embargo, y ello es evidente, ya hemos señalado cómo dicho procedimiento no se aplica en algunos casos al contencioso de plena jurisdicción, ni al recurso de interpretación en cuanto a la exigencia del lapso de caducidad<sup>68</sup>.

En este mismo sentido, la doctrina venezolana ha sostenido que el recurso de plena jurisdicción se regula fundamentalmente por el Código de Procedimiento Civil y por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Federal en cuanto le fueren aplicables, por lo cual no rige en su plenitud lo previsto en el artículo 25 de la Ley. Así, Eloy Lares Martínez señala que, "por otra parte, es de observar que el expresado artículo 25, aun cuando tiene por objeto regular el procedimiento del recurso de anulación por abuso de poder, también se aplica, por mandato de la propia Ley, a los casos no previstos, y en numerosos procedimientos es completamente *inadecuada* dicha aplicación. Así, cuando la Corte conoce de recursos de plena jurisdicción, parece absurda la reducción del término probatorio, y la prohibición de conceder término de distancia para la evacuación de prueba. En cambio, cuando conoce de las apelaciones interpuestas, ya sea contra decisiones judiciales o administrativas, carece de objeto la publicación de carteles de emplazamiento y la apertura de lapsos de pruebas. Por eso, la Corte acostumbra en los casos de recursos de plena jurisdicción,

---

68. *Vid.* N° 15.

someterse a los trámites del *juicio ordinario*; y en las apelaciones, según las pautas del Código de Procedimiento Civil en materia de la relación de la causa en la segunda instancia”<sup>69</sup>.

Ahora bien, y ello es evidente, los mismos argumentos pueden perfectamente argüirse en relación al recurso directo de interpretación. Al igual que lo que sucede respecto al recurso de plena jurisdicción, en el procedimiento del recurso de interpretación resulta *inadecuado* aplicar el previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, ya que gran parte de las previsiones de esta norma, por la naturaleza del recurso y su pretensión, son inaplicables al mismo. Por ello, y al igual que lo sucedido en relación al recurso de plena jurisdicción, en nuestro criterio, para el esquema general del proceso, debe aplicarse también el Código de Procedimiento Civil en el recurso de interpretación.

Debe señalarse por otra parte, que la solución de la jurisprudencia francesa es similar al criterio sustentado. Auby y Drago, por ejemplo, señalan, en efecto, que generalmente habrá de aplicarse al recurso de interpretación, las reglas de procedimiento del recurso de plena jurisdicción<sup>70</sup>.

## V. CONCLUSION

17. En virtud de lo anteriormente expuesto, es forzoso que lleguemos a las siguientes conclusiones:

- 1) Existe en nuestro sistema jurídico la posibilidad de ejercer jurisdiccionalmente pretensiones meramente declarativas;
- 2) Esas pretensiones mero declarativas en el sistema contencioso-administrativo son la materia del recurso directo de interpretación;
- 3) El recurso contencioso-administrativo de interpretación está sometido a diversas condiciones especiales para su

---

69. Vid. Eloy LARES MARTINEZ, *op. cit.*, pp. 509 y 510; Cfr. Allan-R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 378 y 379.

70. Vid. AUBY y DRAGO, *op. cit.*, tomo II, pp. 399 y 407.

admisibilidad (existencia de una controversia sobre el sentido del acto o contrato, respeto del orden normal de competencias, y oscuridad del acto o contrato), así como al cumplimiento de los requisitos procesales generales de los recursos contencioso-administrativos (existencia de un interés, agotamiento de la vía administrativa), salvo la exigencia de un lapso de interposición;

- 4) Por último, dadas las características especiales del recurso de interpretación, el procedimiento que le es aplicable es el mismo que rige para el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, es decir, fundamentalmente, las normas del Código de Procedimiento Civil, y, en cuanto le fueren aplicables, las normas de la Ley Orgánica de la Corte Federal.



SEGUNDA PARTE

# JURISPRUDENCIA

LA JURISDICCION CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVA: EL RECURSO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO DE ANULACION  
(CONTINUACION) Y EL DE PLENA JURISDICCION  
(Vol. VII)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser y  
Mary Ramos Fernández



### III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION (CONTINUACION)

#### 6. *Algunos aspectos específicos del procedimiento.*

##### A. *Aspectos generales*

1086. CF 14-3-60  
G.F. N° 27, 1960, pp. 129-131

*La llamada "acción popular" es improcedente para ejercer el recurso de nulidad contra un acto administrativo particular; para ejercerlo es necesario tener interés legítimo en éste.*

Al solicitar la nulidad de la Resolución N° 1.317 de fecha 20 de abril de 1959 emanada del Ministerio de Fomento, afirma el actor que procede "haciendo uso de la acción denominada pública o popular", acción que, como bien afirma la Procuraduría de la Nación, "es la que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado, para impugnar la validez de un acto del Poder Público que, por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes*, y por tanto su vigencia afecta e interesa a todos por igual".

Ahora bien, al fundamentar procesalmente su demanda, el actor afirma proceder "en atención a las previsiones contenidas en el ordinal 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal", disposición que concede a la Corte competencia para "conocer en *juicio contencioso* de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales".

Se ha promovido, pues, en el presente caso, un recurso contencioso administrativo de anulación de un acto administrativo dictado por el Ministerio de Fomento, al cual le es aplicable el procedimiento previsto en el Capítulo V de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal. Dentro de este procedimiento es necesario puntualizar

si están cumplidos los requisitos procesales para su admisibilidad, entre ellos los referentes a los sujetos que en él intervienen; y, en el caso concreto, el de la legitimación del sujeto activo, que ha sido objetada por la representación del Estado.

Los ordenamientos jurídicos que como el nuestro, admiten el recurso contencioso de anulación de actos administrativos, exigen, como requisito procesal, que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro C. de P. C., puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la ley lo exija actual.

Este interés que han de ostentar en el recurso de anulación de un acto administrativo las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública, o aquel a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo, en el caso de la acción popular basta que sea de carácter simple. De aquí que, en el primer supuesto, sólo pueden actuar los sujetos a quienes directamente afecta el acto administrativo; y en el segundo, cualquier ciudadano puede ejercer la acción para atacar un acto lesivo al interés general.

Nuestra propia legislación establece normas procedimentales especiales para los casos de acciones de anulación de los actos administrativos a que se refiere el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuyos casos los litigantes deben tener interés particular y legítimo en la controversia; en ese mismo ordinal, se prevé un lapso de caducidad de seis meses para las respectivas acciones y recursos contra tales actos administrativos; y se dispone, en el artículo 25 *ejusdem*, que se emplace por Cartel “a todos los que se crean *interesados* a fin de que concurren dentro de un lapso prudencial a *hacerse parte* en el recurso”; se consagran allí mismo todos los trámites de una verdadera contención, tales como lapsos de promoción y evacuación de pruebas; confesión, experticia, inspección ocular; y, en fin, se estatuye igualmente en ese trámite procedimental, que, “en la resolución del recurso, la Corte podrá confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada o reponer el procedimiento”. Cuestiones éstas lógicamente inherentes al proceso contencioso de anulación, pero no al que nace de una acción popular.

En virtud de las razones expuestas, estima la Corte que, tratándose en el caso de autos, de un proceso contencioso administrativo por el cual se solicita la nulidad de una Resolución Ministerial, con base en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de este Alto Tribunal, sólo podían accionar contra ella las personas directamente afectadas por dicha Resolución, esto es, las que tuvieran un interés legítimo en su anulación, interés del que precisamente carece el demandante, que ha procedido, como él mismo afirma, en ejercicio de un acción popular o pública, improcedente en el caso de autos.

1087. CSJ - SPA 21-7-71  
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 22

*La Corte puede disponer aplicar el procedimiento que permita la mayor amplitud para la defensa de los derechos de las partes.*

Dice el solicitante: a) que en decisión de fecha 24 de abril de 1969, esta Sala dispuso darle al procedimiento seguido la tramitación establecida en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Corte Federal y que el fallo cuya aclaratoria y ampliación se pide “sólo se refiere al recurso de apelación que contempla la Ley y no se pronuncia en manera alguna sobre la nulidad solicitada”; b) que con fundamento en argumentos jurídicos se alegó en el proceso “la total improcedencia cuanto a que una decisión judicial, viciada por demás, pudiera sanamente dársele alcance “*erga omnes*” y menos aún ser ejecutada sobre bienes de terceros ajenos al proceso”; que conforme a tales argumentos ratifica su impugnación a la validez de la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Mercantil, alegando la incompetencia por razón de la materia del Tribunal que la dictó; que dicha sentencia es inejecutable y nula, por tales motivos, por lo cual, “al estamparse una nota de nulidad en un registro donde constaba, como finalidad del mismo, que los bienes sobre los cuales se pretendía ejecutar la sentencia no pertenecían al demandado”.

Para decidir, se observa:

Respecto al punto a): En su escrito de fecha 14 de agosto de 1968, al cual se refiere la parte narrativa del fallo cuya aclaratoria y ampliación se piden, el recurrente dice una y otra vez, “interpongo formal recurso de apelación de la decisión emanada del Ministerio de Fomento de fecha 18 de abril de 1968, etc., etc.; “la presente apelación la fundamento en los siguientes términos, etc., etc.; “por las razones expuestas, apelo formalmente ante esa Corte, de la decisión del Ministro de Fomento de fecha 18 de abril de 1968”. Como puede observarse, fue el recurso de apelación y no otro distinto el que ejerció dicho apoderado ante esta Sala. La circunstancia de que la Sala haya dispuesto darle al mismo la tramitación establecida en su Ley Orgánica para el recurso contencioso de anulación, no cambia la naturaleza jurídica del recurso propuesto ni sustrae a la Sala de su deber de resolverlo en los términos exigidos por el debate planteado y de la manera más conveniente a la economía procesal, actitud de la Corte que podría justificarse ante la ambigüedad de los términos en que está concebido el escrito de fecha 14 de agosto de 1968, en el cual se ejerce la apelación con base en el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal que se refiere al recurso de nulidad. Otro sentido distinto no puede atribuirse a lo dispuesto por la Corte, pues sólo

se quiso con ello, sanear el proceso y dar a los interesados en el mismo, la mayor amplitud para la defensa de sus respectivos derechos.

*Véase Nos. 951, 956, 961, 962, 1026.*

B. *Los requisitos formales del libelo*

1088. CFC - CP 26-11-52  
G.F. N° 12, 1952, pp. 29-30

*El libelo del recurso debe contener la indicación expresa de las normas constitucionales o legales violadas*

La ley atribuye expresamente a la Corte Federal y de Casación, en Sala Plena, la declaración de nulidad, cuando sea procedente de todos los actos a que se refiere el artículo 42 de la Constitución de la República, emanados de autoridad nacional y en general, de todos aquellos actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución. Pero en el presente caso no se ha solicitado la declaración de nulidad de las decisiones administrativas arriba señaladas con fundamento en la violación de determinada norma constitucional, sino que, simplemente, se las impugna de nulidad alegando que la primera de las Resoluciones citadas no fue dictada por el funcionario competente sino por el Director de la Sección de Alquileres de la Comisión Nacional de Abastecimiento, quien "carece de facultades para ello" y las otras no pueden tener ninguna validez por haber tenido por base aquella primera Resolución. No dice el impugnante cuál precepto constitucional infringieron los citados organismos administrativos al dictar las decisiones en referencia. Esgrimir como argumento la carencia de facultades no es suficiente para fundamentar una violación de norma constitucional. Tal violación no puede colegirse por vía de deducciones, sino que ha de descansar en razones amplias y suficientemente explícitas para poner en claro la cuestión de la inconstitucionalidad a fin de que la Corte, con base a tales alegatos y sin suplir argumentaciones al peticionario o solicitante, pronuncie el veredicto a que haya lugar.

1089. CF 5-10-56  
G.F. N° 14, 1956, p. 17

*En el recurso contencioso administrativo de anulación es necesario acompañar al libelo copia del acto impugnado.*

Por cuanto no ha sido presentada copia certificada de la Circular que se impugna, ni documento alguno que demuestre la autenticidad de ella, pese al largo tiempo transcurrido desde que fue introducida la mencionada acción de nulidad; y por cuanto, en tratándose de acciones en justicia la sola aseveración de los interesados no basta para fundamentar una decisión sustancial, ya que no habría base legal para ello; por tanto, la Corte encuentra que en el caso de autos no tiene materia sobre qué decidir, dada la inexistencia material del acto impugnado; y así lo declara en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

1090. CF 2-6-58  
G.F. N° 20, 1958, pp. 110-111

*En el libelo del recurso contencioso administrativo de anulación debe indicarse la norma violada por el acto impugnado.*

Y en cuanto al numeral 8° del mismo artículo 35 constitucional, los actores no señalan de manera concreta cuáles sean los actos del Poder Público que puedan calificarse de violatorios de esa igualdad ante la ley, que se dice infringida, y por tanto, esta Corte se halla en la imposibilidad de decidir por falta de materia para ello.

1091. CF 9-4-59  
G.F. N° 24, 1959, pp. 62-63

*En el escrito del recurso deberá identificarse el acto recurrido y las razones legales y de otra índole en que se apoya el recurso.*

El artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece que de toda decisión del Contralor podrá apelarse para ante la Corte Suprema de Justicia o para ante los tribunales de lo contencioso administrativo que puedan crearse en el futuro y a los cuales se dé esta atribución. A su vez el artículo 160 *ejusdem* establece que todas las apelaciones serán por escrito y en ellas se expresará la *resolución apelada* y las razones legales y de otra orden en que se apoya el recurso.

1092. CF 11-6-59  
G.F. N° 24, 1959, p. 273

*En el libelo del recurso contencioso-administrativo de anulación debe indicarse las normas violadas por el acto impugnado.*

Las anteriores razones bastarían para declarar inadmisibles la demanda propuesta; pero a esto hay que agregar, que no indica el actor en el libelo que se haya violado, al dictarse las mencionadas Resoluciones, alguna disposición legal de donde pudiera deducirse que hubo abuso de poder u otras ilegalidades, como lo requiere el numeral 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, al otorgar a ésta competencia para conocer de las acciones y recursos que se intenten contra las Resoluciones administrativas.

1093. CSJ - SPA 19-11-61  
G.F. N° 34, 1961, p. 81

*Es requisito del libelo del recurso la expresión de las razones en que se funde la impugnación.*

Cuando se demanda la nulidad de un acto por ser violatorio de la ley, la violación denunciada constituye efectivamente el fundamento de la demanda, lo que implica la necesidad de que sea determinado con entera claridad en el libelo, a fin de que el Tribunal, como observa el Fiscal, pueda hacer las apreciaciones consiguientes. Es por ello que el artículo 237 del CPC ordena que se expresen en la demanda las *razones en que se funde*.

1094. CSJ - SPA 20-12-61  
G.F. N° 34, 1961, p. 218

*Las faltas denunciadas deben expresarse claramente en el recurso.*

Cuando se demanda la nulidad de un acto jurídico cualquiera, violatorio de la Ley, la falta denunciada constituye el fundamento de la acción intentada y debe expresarse en el libelo, con absoluta claridad, a fin de facilitar la opinión y el juicio del Tribunal sobre la materia que ha de decidir.

1095. CSJ - SPA 13-12-62  
G.F. N° 38, 1962, p. 274

*En todo recurso contencioso administrativo de anulación debe indicarse de manera concreta las normas legales que el recurrente considera infringidas.*

Efectivamente, toda demanda por nulidad de un acto administrativo debe indicar de manera concreta las normas que el demandante considera infringidas por el acto impugnado, así como las razones que tiene para hacer tal imputación. De otro modo ni se cumple con el Artículo 237 del C. P. C., ni la Corte tiene orientación para decidir. No se cumple tal requisito cuando se afirma, simplemente, que el acto impugnado es violatorio de las leyes o de tal Ley en particular, sin señalar cuál es la norma infringida.

En el caso examinado se advierte que el libelo expresa que las Resoluciones, objeto de la demanda, son violatorias de los derechos consagrados por la Constitución y por la Ley de Propiedad Industrial, sin indicar las normas infringidas, lo que constituye una imprecisión tal que explica el planteamiento hecho por la Procuraduría. No obstante, en otra parte del libelo y para justificar el derecho de propiedad que tiene la demandante en la marca "Sanforizado", se trae a colación y se transcriben íntegramente los Artículos 30 y 31 de la Ley de Propiedad Industrial y 100 de la Constitución, instrumentos éstos que ya habían sido citados como consagratorios de los derechos de la demandante y como infringidos por las Resoluciones. Relacionando estas dos referencias, puede inferirse que la demandante, aunque de manera inapropiada, denunció la infracción de los artículos citados.

También alude el libelo, pero de manera aun menos precisa, al Ordinal 9° del Artículo 33 para expresar el fundamento de las Resoluciones.

1096. CSJ - SPA 2-6-64  
G.F. N° 44, 1964, pp. 97-100  
G.O. N° 27474, 25-6-64

*No pueden impugnarse por la vía contencioso-administrativa las situaciones de facto-administrativas, sino solamente los actos administrativos.*

Como cuestión previa, y, dada la naturaleza de la cuestión planteada, es necesario analizar si tiene o no competencia este Supremo Tribunal para conocer de la inconstitucionalidad de *situaciones de hecho* como la que constituye el objeto a decidir en este proceso.

A este respecto se observa, que, conforme al principio consagrado en el Artículo 117 de la Corte Fundamental, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, y, concretamente, de la Sala Político-Administrativa, son, como las del Poder Público en general, las que taxativamente se encuentran definidas en la Constitución y en las leyes.

Con relación a la Administración Pública —a la que se atribuye la situación de hecho que se impugna—, el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución —invocado por el actor en el libelo— otorga facultad a la Corte para “declarar la nulidad de los *actos administrativos* del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente”. Esta atribución compete actualmente a la Sala Político Administrativa, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución.

De la misma manera, los ordinales 8º y 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, —que rige para la Corte Suprema de Justicia hasta tanto se promulgue su propia Ley Orgánica—, se refieren, respectivamente, a la nulidad e ilegalidad de *actos* del Poder Público.

Así mismo, el artículo 206 de la Constitución otorga competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa” para anular los *actos administrativos* generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”.

Según las normas citadas, referidas todas a la Administración Pública, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se concretan, en forma específica, y, en cuanto a su anulación se refiera, a actos jurídicos que aquélla produzca, los cuales no son otra cosa que *actos administrativos* o sea, manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales: tales el concepto que, al respecto, expone la doctrina.

Según este concepto, el acto administrativo comprende las declaraciones en virtud de las cuales la Administración tienda a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; siempre, claro está, que reúnan los elementos esenciales que determine la ley, y que, doctrinariamente, se resumen así: competencia del órgano, voluntad, contenido, motivos, finalidad y formalidades.

En el caso de autos, según se ha visto, no se ha propuesto demanda de inconstitucionalidad de un *acto administrativo*, sino de una *situación de hecho*, que consistió, según se alega en el libelo, en mantener al actor “es una arbitraria e inconstitucional situación de disponibilidad de facto”.

Como es fácil apreciar, estando taxativamente limitadas las facultades de la Corte, frente al obrar de la Administración Pública, al control de la constitucionalidad y legalidad de los *actos administrativos*, carece este Supremo Tribunal de toda competencia para

intervenir o remediar meras *situaciones de hecho*, como la planteada por el demandante en el libelo.

Es cierto, y, así aparece de autos, que, en el curso del proceso, se aportó al expediente copia de Resolución dictada por el Ministerio de la Defensa, de fecha 15 de mayo de 1959, por virtud de lo cual se ordenó el pase a disponibilidad de ocho oficiales de las Fuerzas Armadas, incluyendo al demandante, Coronel J. C. A. B.

La parte actora, al tener conocimiento de que a los autos había sido incorporada esa Resolución, alegó que, por cuanto se pretendía hacer valer contra el solicitante una "Resolución" y un "Proceso" de los que no tenía ningún conocimiento oficial, ni notificación legal alguna, *oponía, como excepción*, a dicha Resolución y proceso, *la ilegalidad de los mismos*, con fundamento en la parte final del ordinal 9º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y por las razones que determinó.

A este respecto se observa que, en todo proceso, incluyendo el contencioso-administrativo cuya tramitación compete a esta Alta Corte, la materia que ha de ser objeto del debate judicial y examinada debidamente por el Juez en la sentencia, son los pedimentos que expresamente aparezcan consignados en la demanda. Así, pues, introducido el libelo, y, agotado, en su caso, el derecho de reformarlo, su efecto fundamental es el de delimitar, respecto al actor, el objeto procesal, con imposibilidad, en principio, de un cambio ulterior estableciéndose así los límites dentro de los cuales la pretensión procesal ha de ser decidida.

De acuerdo a lo expuesto, no se pueden modificar, en el curso del proceso, los elementos básicos del libelo constitutivo de la pretensión. Por consiguiente, en el caso de autos, establecido originalmente como objeto del juicio la *inconstitucionalidad de una situación de disponibilidad de facto*, no es jurídicamente admisible sustituir, durante la litis, ese objeto procesal inicial, por otro contenido jurídico diferente, como lo es el *acto administrativo* constitutivo por la Resolución que ordenó el paso del actor a la situación de disponibilidad, la cual fue agregada al proceso cuando éste ya estaba en curso.

La invocación de la parte final del ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal que hace el actor, es inaplicable en el presente caso; pues ella sólo se contrae a los supuestos en que el demandado, —no el demandante—, puede oponer, *como excepción*, la ilegalidad de un acto administrativo.

1097. CSJ - SPA  
G.F. N° 51, 1966, p. 106

26-1-66

*En el procedimiento Contencioso-Administrativo el documento fundamental para darle curso a la demanda es el texto del acto impugnado.*

Vista la demanda que antecede; y por cuanto no se acompaña a la misma la Resolución administrativa cuya nulidad se solicita, la Corte, de acuerdo con el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, se abstiene de darle el curso legal, por cuanto sin el texto del acto impugnado, que es el documento fundamental de la demanda, no es posible pronunciarse sobre la admisión de la acción propuesta.

1098. CSJ - SPA 29-5-68  
G.F. N° 60, 1968, pp. 124-135

*El libelo del recurso contencioso-administrativo de anulación debe contener los fundamentos jurídicos de la acción, con indicación de los textos violados.*

Como se ha expresado anteriormente, en su escrito de informes el apoderado de la recurrente alega, en refuerzo de la acción de nulidad por ilegalidad intentada en su libelo de demanda, que la Resolución ministerial impugnada infringe, además, el artículo 224 de la Constitución Nacional de 1961, según el cual "No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por la Ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos, sino en los casos por ella previstos". Tal planteamiento tiene carácter previo en la presente controversia y como tal pasa la Corte a decidirlo.

Cabe observar, en primer lugar, que al impugnar judicialmente la validez de un acto del Poder Público debe establecerse en el libelo de la demanda, por obvias razones de orden procesal, los fundamentos jurídicos de la acción ejercida, indicando específicamente los textos legales y constitucionales cuya infracción se denuncia; pues de otra manera se priva a la Procuraduría General de la República, a quien corresponde defender la estabilidad de las ejecutorias de los órganos del Estado, de la oportunidad de conocer e impugnar oportunamente las bases jurídicas y aun las cuestiones de hecho que sirven de fundamento a la demanda. De acuerdo con este criterio, el argumento de inconstitucionalidad invocado por la recurrente en el acto de informes, resulta extemporáneo. No obstante ello, dada la trascendencia que reviste la materia desde el punto de vista del interés nacional, conviene dejar esclarecida la cuestión planteada, y para ello la Sala observa:

El precepto constitucional citado consagra, en efecto, el principio de la legalidad fiscal, según el cual no puede exigirse el pago de ningún impuesto u otra contribución que no haya sido previamente establecida por Ley. Y al explicar sus alegatos el representante

de la Compañía recurrente expone que, si bien bajo la vigencia de la Constitución de 1953 la prohibición se refería tan sólo a los *impuestos*, la de 1961, en su artículo 224 antes transcrito, amplió el alcance del precepto al estatuir “que no podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por la Ley...”; quedando así incluidas las *tasas* en el alcance de la prohibición.

Según los alegatos de la propia recurrente, la Resolución N° 337 cuya nulidad se demanda, tuvo su base jurídica inmediata en otra Resolución Ministerial de fecha 30 de octubre de 1958, N° 250, por la cual el Ministerio de Hacienda estableció las tarifas del Servicio de Caleta de Puerto Cabello, Resolución que a su vez fue promulgada con base en lo dispuesto por los artículos 9 y 17 del Decreto N° 567 que reorganizó el funcionamiento de los Servicios de Caleta y Estiba de Puerto Cabello, y fue a su vez promulgada el 17 de junio de 1947 por la Junta Revolucionaria de Gobierno, en uso de los amplios poderes que detentaba, incluso el de legislar por medio de Decretos. Ahora bien, el citado Decreto N° 567 no ha sido derogado, ni tampoco invalidado por decisión de la Corte Suprema de Justicia en pleno, conforme a lo dispuesto en los artículos 215, ordinal 3°, y 216 de la Constitución. Por consiguiente no es exacto afirmar, como lo hace la demandante en sus informes, que la Resolución impugnada haya establecido una contribución no prevista en la Ley; y por tanto, no es procedente el planteamiento previo que formula sobre inconstitucionalidad de dicha Resolución.

Decidida así la cuestión previa, procede la Sala a analizar y resolver la materia de fondo de esta controversia, o sea, determinar, si habiendo sido autorizada la recurrente a efectuar las operaciones de descarga de la mencionada importación sin utilizar los Servicios de Caleta y Estiba, está o no obligada al pago de los derechos que le han sido exigidos; y para ello observa:

El Decreto de 6 de junio de 1951, por el cual se dictó el Estatuto de los Servicios Portuarios Nacionales, establece en su artículo 1°: “La Renta de servicios portuarios nacionales comprende todos los ramos de ingresos provenientes de los servicios portuarios que, directa o indirectamente, presta el Estado por órgano del Ministerio de Hacienda y conforme a la especificación contenida en el artículo siguiente”. A tal efecto, el artículo 2° dispone: “Los servicios portuarios nacionales tienen el carácter de públicos y comprenden la utilización de los muelles y demás obras portuarias y la ejecución de las operaciones necesarias para la carga, descarga, trasbordo, acarreo y movimientos de mercancías en los muelles, gabarras, almacenes, depósitos y patios de las Aduanas de la República y para el manejo de la carga a bordo de los buques surtos en los puertos en que funcionen dichas Oficinas”. Y el artículo 3° *ejusdem* previene, en primer lugar, que el Ejecutivo Nacional “establecerá, organizará y reglamentará todo lo relativo al funcionamiento de dichos servicios” y, además, que “fijará por medio de Resoluciones

del Ministerio de Hacienda las tarifas que deban regir para el cobro de los mismos y para el pago, por cuenta del Tesoro Nacional, de los salarios que devengue el personal obrero utilizado para la ejecución de las operaciones portuarias"; y en su aparte, la misma disposición establece: "La prestación de los servicios portuarios en los puertos en que funcionen oficinas aduaneras no podrá ser hecha por particulares, sino mediante autorización del Ejecutivo Nacional y con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo o a las condiciones contractuales convenidas".

De los textos transcritos y conforme a su interpretación sistemática, aparece: 1) que los servicios portuarios nacionales tienen el carácter de servicios públicos; 2) que, como tales, comprenden la utilización de determinados bienes públicos, la ejecución de determinadas operaciones y el manejo de la carga a bordo de los buques surtos en los puertos nacionales; 3) que los servicios portuarios son prestados directamente por el Estado, por órgano del Ministerio de Hacienda, y, por excepción, indirectamente, por intermedio de los particulares; 4) que la prestación de los servicios portuarios por los particulares sólo puede hacerse mediante autorización del Ejecutivo Nacional y con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo, o mediante contrato (concesión de servicio público) con sujeción (en tal caso) a las condiciones contractuales convenidas; 5) que el Ejecutivo Nacional es el órgano competente para establecer, organizar y reglamentar todo lo relativo al funcionamiento de dichos servicios, así como para fijar, por Resoluciones Ministeriales, las tarifas que deban regir para el cobro de los mismos (servicios) y para el pago, por cuenta del Tesoro Nacional, de los salarios que devengue el personal obrero utilizado para la ejecución de las operaciones portuarias; y 6) que los ingresos provenientes de los servicios portuarios constituyen ingresos públicos nacionales, esto es, una renta en sentido hacendario.

Si el Ejecutivo Nacional está legalmente facultado para autorizar a los particulares la prestación de los servicios portuarios a terceros, es lógico considerar que también lo esté para autorizarlos a que se los presten a sí mismos. Y es esto, precisamente, lo que ha ocurrido en el caso de autos; por circunstancias especiales, respecto de cuya calificación no existe controversia entre las partes, la recurrente solicitó y obtuvo autorización oficial, según aparece del expediente, para descargar un determinado producto en su propio puerto y con utilización de sus propios medios, esto es, para realizar una de las operaciones cuya ejecución corresponde a los servicios portuarios nacionales; pero que, en este caso y en virtud de la mencionada autorización se realizó, como lo asienta en su informe el jefe de los referidos Servicios, directamente del buque a los depósitos que tiene la Shell en el Puerto de Borburata, utilizado sus propias tuberías y bombas y las instalaciones de la Compañía, por lo que no fue utilizado el personal de Caleta del Servicio Portuario, ni muelles, ni equipos oficiales.

Ahora bien, como tal autorización sólo puede ser concedida por el Ejecutivo Nacional con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo, es necesario determinar si, entre las disposiciones reglamentarias dictadas por éste sobre la materia, se encuentra la que lo faculta para cobrar, en casos como el de autos, determinados derechos correspondientes a los casos en que el servicio no se hubiere prestado sino por un particular debidamente autorizado.

A este respecto se observa que el Decreto N° 567, de 17 de junio de 1947, parcialmente reglamentario de aquél que reorganiza el funcionamiento de los Cuerpos de Caleta y Estiba en Puerto Cabello, establece, en su artículo 43: "El embarque o desembarque de carga en Puerto Cabello deberá hacerse por sus muelles; sin embargo, el Administrador de la Aduana podrá en casos excepcionales y dando aviso inmediato al Ministerio de Hacienda, conceder autorización especial para cargar o descargar fuera de los muelles, de un barco a otro o en condiciones distintas, determinados efectos o productos. El Ministerio de Hacienda, en tales casos, determinará los derechos que deben pagarse por las indicadas operaciones".

Y la Resolución N° 250, de 30 de octubre de 1958, del Ministerio de Hacienda, previene, en su artículo 7º, con base en el cual fue dictada la Resolución recurrida, lo siguiente: "En los casos especiales en que, previa autorización del Ministerio de Hacienda, el despacho de mercancías, frutos u otros productos, se haga en condiciones distintas de las previstas en el Decreto (antes citado), o en condiciones diferentes de las señaladas en la presente Resolución, el Ministerio de Hacienda fijará la tarifa que deba cobrarse...".

Ahora bien, si no obstante que los Cuerpos de Caleta y de Estiba de la Aduana de Puerto Cabello no prestaron, en el caso de autos, ningún servicio a la recurrente, ni ésta utilizó tampoco los muelles y demás obras portuarias, puesto que utilizó sus propios medios materiales y humanos; si, no obstante ello, el Ministerio de Hacienda en la Resolución atacada, fijó en Bs. 5,50 la tonelada, la *tarifa especial* que en este caso debía pagar la recurrente; y si, para fijarla se fundó en el referido artículo 7º de la Resolución N° 230, ha sido porque estimó que se trataba de una operación de descarga realizada en *condiciones distintas* a que alude el citado artículo 43 del Decreto N° 567—, o al de la autoprestación del servicio, o al de la autorización concedida para ello, aplicando al caso las disposiciones reglamentarias mencionadas. Es necesario por consiguiente, analizar si al proceder de esta manera el Despacho de Hacienda actuó o no conforme a la Ley.

En efecto, el artículo 224 de la Constitución dispone: "No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por Ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos, sino en los casos por ella previstos".

Según esta disposición es regla general del sistema fiscal venezolano, que todo impuesto o tasa establecidos por Ley es de obli-

gatorio pago por parte de todos los sujetos a quienes afecte. Como excepción a esa regla general, sólo la Ley puede conceder exenciones o exoneraciones determinándolas concretamente.

En el sistema legal que rige la actividad aduanera y, concretamente, los servicios de carga y descarga en los muelles nacionales, se encomienda al Ejecutivo Nacional "dictar las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de los Servicios Portuarios y fijar *las tasas que deban cobrarse por la prestación de dichos servicios*" (Ley de Aduanas, artículo 5).

La legislación que regula los servicios portuarios y concretamente, en Puerto Cabello, determina la forma de realizar las labores de carga y descarga de los buques, estableciendo que esta actividad debe prestarla el Cuerpo de Estiba y Caleta del Puerto, mediante el pago de las tasas correspondientes.

Por consiguiente, sólo con la intervención del Cuerpo de Caleta y Estiba y pagando en todo caso las tasas que se determinan, puede llevarse normalmente a cabo la carga y descarga de buques.

Ahora bien, el artículo 7 de la Resolución N° 250 del Ministerio de Hacienda de 30 de octubre de 1958, establece que "en los casos especiales en que, previa autorización del Ministerio, el despacho de mercancías, frutos u otros productos, se haga en *condiciones distintas* de las previstas en el Decreto que reorganizó los Cuerpos de Caleta y Estiba de la Aduana de Puerto Cabello, del 17 de junio de 1947, o en *condiciones diferentes* de las señaladas en la presente Resolución, el Ministerio de Hacienda *fijará la tarifa que deba cobrarse*, con vista de los informes que suministre al respecto el Jefe de los Servicios Portuarios".

Por tanto, si una persona, previa autorización del Despacho de Hacienda, realiza el desembarque de mercancías de un buque en un puerto particular, sin intervención del personal de caleta y estiba, y sin utilizar ningún servicio de un puerto nacional, indudablemente que ha realizado la descarga en *condiciones distintas* a las previstas en el citado Decreto de 17 de junio de 1947 y en *condiciones diferentes* a las normalmente señaladas en la propia Resolución de 30 de octubre de 1958.

Por consiguiente, debe entrar a regir en este supuesto la previsión del artículo 7 de esta última Resolución que dispone: "El Ministerio de Hacienda fijará la tarifa que (en este caso especial) deba cobrarse, con vista de los informes que suministre al respecto el Jefe de los Servicios Portuarios".

No se trata, pues, del cobro de las *mismas tasas* que debe pagar el interesado cuando en forma normal descarga en el puerto nacional; sino de un estipendio *ad hoc* que debe fijar el Ministerio de Hacienda, según el caso.

De lo contrario operaría una exención total, sin respaldo legal alguno, de la contribución obligatoria que fijan las disposiciones legales para la descarga de buques y ello contraría lo dispuesto en el artículo 224 de la Constitución.

Igual criterio se emplea en el artículo 47 del ya citado Decreto N° 567 del 17 de junio de 1947, en el cual se establece que el embarque o desembarque de carga en Puerto Cabello deberá hacerse por sus muelles; pero, que sin embargo, "el Administrador de la Aduana podrá, en casos excepcionales y dando aviso inmediato al Ministerio de Hacienda, conceder autorización especial para cargar o descargar *fuera de los muelles*, de un barco a otro o en *condiciones distintas* determinados efectos o productos. El Ministerio de Hacienda, en tales casos, determinará *los derechos que deban pagarse por las indicadas operaciones*".

Como se observa de la norma que antecede, el pago de *derechos* está expresamente previsto para los casos en que el embarque o desembarque no se haga en el muelle de Puerto Cabello, sino fuera de dichos muelles, de un barco a otro, o, en general, *en condiciones distintas a las normalmente previstas*.

Ahora bien, *condiciones distintas* a las normalmente previstas para la carga o descarga de un buque, puedan ser, entre otras, las siguientes: a) que se empleen los muelles nacionales, pero no el personal de Caleta o Estiba; b) que se utilice este personal y no los muelles nacionales sino un muelle particular; y c) que no se haga uso ni de los muelles nacionales, ni del personal propio en un muelle particular.

Por consiguiente, en este último supuesto, que es precisamente el de autos, la operación de descarga, se ha realizado en *condiciones distintas* a las previstas en la Resolución citada, esto es, sin utilización de los muelles nacionales y sin intervención del personal de Caleta y Estiba. Por consiguiente, es procedente, conforme a las disposiciones citadas, que el Ministro de Hacienda, en tales casos, determine *los derechos* que deban pagarse por las indicadas operaciones, a fin de que no se caiga en la exención que prohíbe la Constitución".

Corroboración lo anteriormente expuesto, lo estatuido en el artículo 13 del mismo Decreto, según el cual "los capitanes de lanchas nacionales de motor cuya capacidad no exceda de 60 toneladas y los capitanes de buque de vela, cualquiera que sea su tonelaje, pueden utilizar la *propia tripulación* en las operaciones de carga y descarga y, en tales casos, *no habrá lugar al pago de derechos de estiba*". Como puede observarse, si la sola circunstancia de que en una operación de carga o descarga de un barco, no se utilizare el personal portuario, sino el propio del buque, fuese motivo suficiente para que no procediera al pago de las tasas respectivas, no habría tenido que indicarse expresamente que, en este caso, "no habría lugar al pago de derecho de estiba". La sola mención de que descargó la propia tripulación, hubiese bastado, según la tesis de la recurrente, para que no procediese el cobro de derecho alguno. Sin embargo, tuvo la norma que enunciar expresamente la exención para que ésta produjese su verdadero efecto.

Se trata pues, en este supuesto, de un caso concreto y válido de exención de derechos para lanchas y buques de vela que utilicen su propia tripulación para la carga o descarga; pero hay que observar que para tales casos expresamente se consagra, la exención. En cambio, para los demás buques no se establece una disposición similar, previéndose para todos los supuestos en que las operaciones de carga o descarga se efectúen *en condiciones distintas a las normales*, el pago obligatorio de los derechos especiales que determine el Ministerio de Hacienda.

Cabe finalmente destacar, que el Estatuto de Servicios Portuarios Nacionales, en el artículo 3º, dice: "La prestación de servicios portuarios en los puertos en que funcionen Oficinas Aduaneras no podrá ser hecho por particulares sino mediante autorización del Ejecutivo Federal y con sujeción a *las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo o a las condiciones contractuales convenidas*".

El caso de autos puede estimarse también incluido dentro de la previsión del citado artículo, pues que se trata de un servicio portuario ocasional en un puerto donde existe Oficina Aduanera, prestado por un particular autorizado por el Ejecutivo. Por tanto, como se expresa en la norma dicha, tal servicio ha de estar sujeto a las disposiciones reglamentarias vigentes, entre ellas, la del artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958 que ordena al Ministerio de Hacienda "fijar la tarifa que deba cobrarse", en virtud de que la operación portuaria se hizo en condiciones distintas a las normales.

Las razones que anteceden demuestran que, aunque la carga o descarga de un barco se haga en un muelle particular, con personal y equipos propios, sin utilizar ningún servicio del muelle de Puerto Cabello, —como se hizo en el caso de autos—, es procedente el pago de los derechos, que por tales operaciones, determine para el caso el Ministerio de Hacienda, ya que no se establece para tales casos ninguna exención legal, salvo la que ya ha sido señalada para lanchas de pequeño tonelaje y buques de vela.

Con relación al caso de autos, el cobro que dio origen a la presente demanda se efectuó de la siguiente manera, según aparece de la documentación que cursa en el expediente:

a) La Compañía Shell de Venezuela Ltd., en representación de COUTTENYE y COMPAÑIA DE CARACAS acudió al Ministerio de Hacienda a fin de que ese Despacho anulara la Planilla N° 6 AF. M-1, de fecha 16-1-64, por servicio de Caleta montante a cuatrocientos treinta y nueve bolívares con noventa y nueve céntimos (Bs. 439,99) correspondiente al desembarque de un pedido de 19.999,900 kilogramos del producto denominado "Toluel", que llegó en el buque noruego "Selje" el 15-12-63 procedente de Corpus Christi. E.U.A. Como fundamento para la anulación de la citada Planilla, la solicitante alegó que por cuanto al manejo del mencio-

nado producto es peligroso, fue descargado íntegramente en el Puerto que tiene la Compañía Shell de Venezuela Ltd., en Borburata, conforme a la autorización dada por el Ministerio de Hacienda, Dirección de Aduanas, en oficio N° 14.879, de 10-12-63, utilizando la Compañía sus bombas y tuberías a los tanques de almacenaje, sin intervención del personal de caleta ni de estiba de la Aduana de Puerto Cabello, ni los muelles y demás instalaciones de dicho Puerto.

b) Con vista de la referida solicitud, el Ministerio de Hacienda, —Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales—, en Resolución N° 337 de 16 de enero de 1964, acordó la anulación de la expresada Planilla N° 6 AF. M-1 con monto de Bs. 439,99 y ordenó en su lugar la expedición de otra Planilla a cargo de la firma importadora, calculada a razón de cinco bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 5,50) por tonelada, con monto de Bs. 109,99, en conformidad con el artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958 sobre “Tarifas para el cobro por tonelada de carga movilizada en Puerto Cabello”.

Esta decisión fue comunicada a la recurrente por oficio de fecha 30 de abril de 1964, de la Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, cuya copia certificada corre en autos.

Como se observa de la documentación reseñada, el Ministerio de Hacienda procedió correctamente al anular la Planilla en la que se liquidaron a la actora las *tasas* por servicios de caleta que no habían sido prestados, y sustituir ese cobro por el de la tarifa especial de Bs. 5,50 por tonelada de carga. Fue por tanto bien aplicado en el presente caso el artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958, que expresamente autoriza ese cobro especial, cuando la operación portuaria se realiza en condiciones distintas a las indicadas en dicha Resolución, cual es el del supuesto que se ha analizado.

Por las razones expuestas y conforme a lo decidido en casos análogos, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda de nulidad propuesta por la Compañía Shell de Venezuela Ltd., contra la Resolución del Ministerio de Hacienda, Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, N° 337, de fecha 10 de abril de 1964, a que se contraen estas actuaciones.

1099.

CSJ - SPA

2-7-68

G.F. N° 61, 1968, pp. 72-75

*En el escrito de recurso debe el actor establecer en forma clara y precisa, los fundamentos jurídicos y de hecho en que basa su acción.*

En el juicio promovido por la mencionada compañía, por nulidad de la Resolución N° 337, dictada por el Ministerio de Hacienda con fecha 10 de abril de 1964, procede la Corte a pronunciar su criterio acerca de cada uno de dichos planteamientos.

1) Con relación a la cuestión previa, decidida por la Corte en el Capítulo II de su decisión, referente a la extemporaneidad del alegato de inconstitucionalidad de la Resolución Ministerial impugnada, hecho por la demandante en su escrito de informes, el solicitante formula una serie de cuestiones que no pueden ser objeto de aclaratoria con respecto a los pronunciamientos hechos por la Corte en el caso sentenciado, pues conciernen a las proyecciones que el criterio sustentado en dicho fallo podría tener sobre situaciones hipotéticas. Estima la Corte, por tanto, que no hay lugar a aclaratoria a este respecto, y ratifica el criterio expuesto en su sentencia, en el sentido de qué, conforme a elementales normas de Derecho Procesal, en todo procedimiento contencioso debe la parte actora establecer en forma clara y precisa, al iniciar su acción, los fundamentos jurídicos y de hecho en que la misma se basa; por lo que resulta extemporáneo invocar en el acto de informes, alegatos de hecho o de derecho que cambien sustancialmente la acción ejercida, pues ello va en detrimento de la igualdad procesal.

2) Refiriéndose al mismo Capítulo II de la sentencia afirma el solicitante que en dicho Capítulo "La Corte considera y así lo declara que no habiendo sido invalidados los artículos 9° y 17° del Decreto N° 567, que organizó los servicios de caleta y estiba de Puerto Cabello, promulgado el 17 de junio de 1947, que sirve de base a la Resolución Ministerial N° 250 del Ministerio de Hacienda, no puede sostenerse que la resolución impugnada no haya establecido una contribución no prevista en la Ley". Tal aseveración es inexacta, pues de la lectura del párrafo final del Capítulo II de la sentencia, se advierte que la conclusión de la Corte es diametralmente opuesta a lo afirmado por el solicitante. En efecto, dicho párrafo dice textualmente: "Por consiguiente, no corresponde a la verdad el alegato de que la resolución impugnada haya establecido una contribución no prevista por la Ley..."; conclusión que la Corte ratifica, pues como se explica en el citado Capítulo II, la Resolución Ministerial impugnada tuvo su base jurídica inmediata en otra Resolución Ministerial, de fecha 30 de octubre de 1958, por la cual el Ministerio de Hacienda, en uso de las facultades que le confieren los artículos 9° y 17° del Decreto-Ley N° 567, estableció las tarifas que rigen el Servicio de Caleta en Puerto Cabello. Y por cuanto tales disposiciones legales no han sido derogadas, ni directa ni virtualmente, no puede afirmarse que la resolución impugnada estableció una contribución no prevista por la Ley. Queda así aclarada la segunda cuestión que plantea el solicitante en el punto segundo de su escrito acerca de si "por aplicación del artículo 124 de la Constitución Nacional, el Legislador puede autorizar al Ejecutivo Nacional para cobrar impuestos o contribuciones no establecidos por la Ley".

Por último, con respecto a la tercera cuestión que plantea el solicitante en el mismo punto segundo de su escrito, acerca de si "el legislador puede delegar en el Ejecutivo Nacional la facultad de establecer, es decir, de fijar los impuestos o las contribuciones", se observa que el claro sentido de la sentencia con relación a este punto, es que, conforme a lo dispuesto por los artículos 9º y 17º del Decreto Nº 567, y por la Resolución Nº 250 del Ministerio de Hacienda, varias veces referidos, preceptos éstos que tienen fuerza de Ley y plena vigencia por no haber sido derogados, el Ejecutivo tiene facultad para fijar, como lo hizo en el caso de autos, la cuantía de las tasas que han de ser pagadas en los casos y circunstancias previstas en las citadas disposiciones legales. Lo cual no implica la facultad de establecer tasas o impuestos.

3) Nuevamente se refiere el solicitante, en su tercer planteamiento, a la cuestión de si las leyes "no obstante su derogatoria virtual, por no corresponder o adaptarse a la nueva Constitución, deben aplicarse mientras no se hayan invalidado por sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia". En ninguna parte de su sentencia ha hecho la Corte tal afirmación. El criterio sustentado en el fallo y ratificado en el presente auto, es el de que no existe colisión ni incompatibilidad alguna entre el texto del artículo 224 de la Constitución Nacional de 1961, por una parte y por la otra lo dispuesto por las Resoluciones números 337 y 250 del Ministerio de Hacienda, y los artículos 9º y 17º del Decreto-Ley Nº 567. En efecto: repitiendo lo varias veces expuesto, la citada disposición constitucional prohíbe el cobro de cualquier impuesto o contribución que no esté establecido por la Ley; ahora bien, la resolución impugnada en el presente juicio, ordenó el pago de una tasa establecida en otra Resolución Ministerial (la Nº 250), que a su vez fue dictada con base en lo dispuesto por los artículos 9º y 17º del Decreto-Ley Nº 567.

Es improcedente, por tanto, el planteamiento que hace el solicitante en el punto tercero de su solicitud de aclaratoria.

4) En el cuarto y último de sus planteamientos, el solicitante, luego de transcribir la parte final del Capítulo II de la sentencia, expone textualmente: "solicito aclaratoria sobre si no teniendo competencia la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para pronunciar la inconstitucionalidad del acto impugnado, como lo establece la sentencia, pudo sin embargo examinar el acto impugnado y pronunciar su constitucionalidad como lo hizo". Tal planteamiento parte de dos supuestos falsos. En primer lugar, ni en el párrafo de la sentencia transcrito por el solicitante, ni en ninguna otra parte de ella, se afirma que la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, carezca de competencia para pronunciar la inconstitucionalidad del acto impugnado; lo que se afirma es que corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en pleno, conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional (artículos 215, ordinal 3º, y

artículo 216), la competencia para declarar la nulidad de las disposiciones legales en que el acto impugnado tuvo su fundamento jurídico; nulidad que no ha sido declarada por la Corte ni solicitada por persona alguna. Y es también incierto que la Sala Político-Administrativa, en la decisión a que se refiere la solicitud de aclaratoria, haya hecho pronunciamiento alguno acerca de la "constitucionalidad" del acto impugnado; pues lo dispositivo de dicho fallo se limita a declarar sin lugar la demanda de nulidad propuesta por la Compañía demandante.

1100. CSJ - SPA 25-11-69  
G.F. N° 66, 1969, pp. 175-178

*Es requisito indispensable para que prospere el recurso contencioso administrativo que se expresen las razones y fundamentos que configuran la ilegalidad denunciada.*

La decisión ministerial citada, revocó la autorización para funcionar que le había acordado a Minerva C.A. de Seguros (antes C.A. Seguros La Popular), mediante Resolución N° 421, del 27 de febrero de 1958. La revocatoria tiene por fundamentación los siguientes considerandos: "Por cuanto corresponde a este Ministerio hacer cumplir estrictamente las disposiciones contenidas en la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros. Por cuanto es deber del Estado velar por los intereses de los asegurados y por el prestigio de la Institución del Seguro en Venezuela. Por cuanto mediante Resolución N° 2.765 de fecha 4 de agosto de 1965 se acordó intervenir la Administración General de Minerva C.A. de Seguros, por existir fundados motivos para suponer que pudiese incurrir en cesación de pago o en estado de quiebra. Por cuanto según se desprende de los informes presentados por el Superintendente de Seguros y por la Comisión Interventora de Minerva C.A. de Seguros, la citada empresa no ha regularizado su situación económica y legal para seguir operando como compañía de seguros. Por tanto, este Despacho de conformidad con la atribución que le confiere el artículo 80 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, y oída la opinión del Consejo de Ministros, Resuelve: Artículo 1°: se revoca la autorización otorgada a Minerva C.A. de Seguros, antes Seguros La Popular mediante Resolución 471 de fecha 27 de febrero de 1958, para realizar operaciones de seguros. Artículo 2°: El Superintendente de Seguros queda encargado de la ejecución de la presente Resolución".

La apelante, en su citado escrito, se limitó a manifestar que la Resolución revocatoria es, en su concepto, ilegal, sin indicar, ni allí

ni durante la secuela del procedimiento, en cuáles razones se encuentra fundada la ilegalidad denunciada, ni las normas infringidas.

El Procurador General de la República, al darse por notificado por oficio N° 3628 del 18 de julio de 1966, opuso la excepción dilatoria prevista en el ordinal 7° del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, para que sea resuelta en la definitiva, por no llenar el escrito del recurso los requisitos que previene el artículo 277 *ejusdem*. En efecto —sostiene el Procurador General— el artículo 108 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros consagra un recurso contencioso administrativo de nulidad, si bien sometido a un término de caducidad especialmente breve. Por tal razón —continúa— es aplicable el caso concreto la jurisprudencia de esta Corte que exige que el recurrente exprese las razones y fundamentos que configuren la ilegalidad que denuncia, así como las disposiciones legales violadas.

Para decidir la Corte observa:

El artículo 108 de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros dispone: “Las decisiones que conforme a esta Ley sean dictadas por el Ejecutivo Nacional o el Ministerio de Fomento, serán recurribles por ilegalidad, ante los tribunales de lo contencioso administrativo y en su defecto ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del término de diez (10) días contados a partir de la fecha de la publicación de la Resolución en la GACETA OFICIAL DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA”.

Ahora bien, es evidente que el apelante debe fundamentar la impugnación que haga, señalar cuál es la ilegalidad que denuncia, así como los hechos constitutivos de la misma, pues no quedarían cumplidos los requisitos que ordena la norma citada con la sola afirmación que hace el apoderado de la recurrente de que “en concepto de (su) representada la anterior Resolución es ilegal...”

Aun cuando la impugnante no expresó cuál es la ilegalidad que vicia la Resolución ya identificada, la Sala pasa a examinar el fondo del asunto planteado, y al efecto observa:

La decisión ministerial recurrida fue dictada por el funcionario competente, dentro de los límites de sus atribuciones. En efecto, el artículo 1° de la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros dispone que la intervención del Estado en esa materia la realizará el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Fomento; y el artículo 80° acuerda al Ejecutivo Nacional la atribución de revocar la autorización para operar, concedida una empresa, en las condiciones señaladas en dicha norma: “Cuando la situación financiera de la empresa diere fundados motivos para suponer que pudiese incurrir en cesación de pagos o en estado de quiebra; o cuando las reservas o el capital no se ajusten a las disposiciones de esta Ley, la Superintendencia de Seguros ordenará la adopción de las medidas apropiadas para corregir esa situación, sin perjuicio de aplicar las sanciones establecidas en esta Ley, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días. Si la empresa no regularizare su

situación en el plazo fijado, el Ejecutivo Nacional podrá revocar la autorización”.

En el caso de la empresa recurrente, y como consta del expediente administrativo suministrado por el Ministerio de Fomento, la situación de aquélla era de tal manera alarmante, según lo expresara el Superintendente de Seguros en Informe presentado al Ministro, que el Ejecutivo Nacional, mediante Resolución emanada del Despacho competente, N° 2765, del 4 de agosto de 1965, ordenó la intervención de la administración de la sociedad aseguradora y designó al efecto una Comisión. Aparece igualmente del citado expediente administrativo que con fecha 11 de febrero de 1966, la Comisión Interventora presentó un Informe al Superintendente de Seguros sobre los resultados de su gestión, en el cual señala, entre otras cosas, que los accionistas de la compañía se negaron a aportar la cantidad en efectivo que los Interventores consideraron necesaria para conferir liquidez a la empresa, a fin de que pudiera hacer frente a sus obligaciones; y concluye afirmando la Comisión que, a pesar de las cancelaciones de obligaciones vencidas hechas durante el lapso de la Intervención, “la compañía... no ha adquirido la liquidez necesaria que debe tener toda Compañía de Seguros...”

Finalizado el término por el cual fue ordenada la Intervención de Minerva C.A., de Seguros, y en ausencia de medidas correctivas tomadas por la empresa para hacer cesar su situación irregular, el Ministerio de Fomento, en ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere el artículo 80° *ejusdem*, consideró conveniente la revocatoria de la autorización de la compañía.

Como aparece de la exposición que antecede, el fundamento de la Resolución impugnada está corroborado por los recaudos que cursan en el expediente administrativo, los cuales no han sido desvirtuados en el curso del proceso.

Véase Nos. 226, 1.025, 1.078.

### C. *La acumulación de acciones*

1101. CSJ - SPA 21-1-65  
G.F. N° 47, 1965, pp. 38-39

*En caso de acumularse un recurso contencioso-administrativo de anulación con una acción por daños y perjuicios contra un Ministro, necesariamente ha de privar la competencia específica que rige para los procesos incoados contra la República.*

La Corte observa: que en el presente caso se trata de un problema de pluralidad de partes, o, más concretamente, de *litis-consorcio*, figura procesal que se cimienta en los principios de armo-

nía y de economía que deben orientar las actuaciones judiciales, y que procede en todos aquellos casos en que es manifiestamente necesario evitar la multiplicidad de litigios y el peligro de que se dicten sentencias contrarias o contradictorias.

En este proceso se ha intentado una acción de daños y perjuicios dirigida en forma solidaria y conjunta contra la Nación y el Ministro de Obras Públicas. Ahora bien, con base en la solidaridad invocada, tal reclamación ha de ser decidida por un mismo órgano jurisdiccional, a objeto de evitar el riesgo de que, como lo previene el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil, se dicten sentencias contrarias o contradictorias en un mismo asunto o sobre asuntos que tengan entre sí conexión.

Es cierto, sin embargo, que, normalmente, la competencia para conocer de las acciones contra la Nación, —como la propuesta en este proceso—, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, a tenor de lo estatuido en el número 29, artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal; y que las acciones de daños y perjuicios contra un Ministro, —como la intentada—, son de la competencia de los Tribunales ordinarios. Mas, en el caso de que las reclamaciones se acumulen como se ha hecho en este proceso, necesariamente ha de privar la competencia, específica que rige para los procesos incoados contra la Nación, en virtud de la disposición citada.

En efecto, ha de prevalecer en estos casos de pluralidad de partes, el mismo principio, que según la propia Ley que rige a este Supremo Tribunal, impera para los supuestos de pluralidad de acciones. El número 32 del artículo 7 *ejusdem* concede a la Corte competencia para “conocer de los juicios en que se acumulen varias acciones contra la Nación, siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas”. De la misma manera ha de privar esa competencia en el supuesto de que, entre varias personas demandadas, sea la Nación una de ellas.

Por consiguiente, no procede la excepción que con base en el ordinal 1º del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil, han opuesto los demandados, y así se declara.

1102. CSJ - SPA  
G.F. N° 69, p. 189

13-8-70

*Al ser decretada la acumulación de acciones los juicios seguirán en uno solo, suspendiéndose el curso de aquellos adelantados hasta que todos se encuentren en el mismo estado.*

Los actos emanados del Concejo Municipal del Distrito Baralt del Estado Zulia, cuya nulidad ha demandado la Compañía Shell de

Venezuela Limited en los tres expedientes que se acaban de indicar guardan íntima relación entre sí, por tratarse del cobro de impuestos municipales que tienen una misma causa y de la imposición de una multa, que el ente administrativo del cual emana funda en la aplicación de la Ordenanza sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos del mencionado Distrito, de la que ha demandado igualmente la Compañía Shell de Venezuela, la nulidad de sus artículos 18 y 2º en el expediente N° 70-44 lo que hace más estrecha la vinculación por el objeto de los tres juicios y, por tanto, procedente la acumulación prevista en el artículo 224 del Código de Procedimiento Civil; y por cuanto la municipalidad, a través de sus representantes, ha quedado debidamente instruida conforme a lo establecido en el primer aparte del artículo 227 *ejusdem*, la Corte acuerda la acumulación solicitada y en consecuencia, los tres juicios seguirán en uno sólo, suspendiéndose el curso del expediente N° 69-122, por ser el más adelantado, hasta que los otros dos se encuentren en el mismo estado, de conformidad con el artículo 228 del mismo Código. Así se declara.

Sobre la suspensión de los actos impugnados que solicita la demandante, se decidirá por auto separado, una vez que la actora ofrezca fianza suficiente a juicio de la Corte para responder del pago de las cantidades exigidas por la Municipalidad; y se niega la suspensión de los efectos de la Ordenanza.

*Véase Nos. 228, 962, 964, 985, 1.134.*

D. *La admisibilidad del recurso*

a. *La decisión de admisibilidad*

*Véase Nos. 1.026, 1.033, 1.078, 1.111, 1.118, 1.159.*

b. *El pronunciamiento previo*

1103. CSJ - SPA 2-4-70  
G.O. N° 29.308, 2-9-70, p. 218.976

*El pronunciamiento previo relativo a la supresión de los efectos de los actos administrativos procede en casos graves que lesionen el orden institucional.*

En vista de tales hechos estima la Corte que es urgente decidir cuál de las dos Directivas debe continuar representando al Concejo Municipal mientras se tramita y resuelve el recurso de ilegalidad intentado, ya que la situación actual y el ejercicio de unas mismas

funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen es contraria a derecho y lesiva al orden institucional con graves consecuencias en lo civil, político y administrativo; y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva citada en primer término fue elegida por la concurrencia de Concejales que en su totalidad tienen el carácter de principales, como se ha dicho, y por cuanto la sesión en la que se realizó su elección precedió a la que se refiere el ordinal 2º arriba expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decide el recurso de ilegalidad propuesto continuará representando al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Portuguesa, y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 2 de enero del año en curso, que quedó integrada de la manera siguiente: Presidente, Leoncio María Terán; Primer Vice-presidente, José Clemente Santeliz; Segundo Vice-Presidente, Juan Bautista Martínez; y Secretario, Isabel Fernández de Montilla.

c. *La suspensión de los efectos de los actos recurridos*

a' *Criterios jurisprudenciales*

1104.

CF

25-1-60

G.F. N° 27, 1960, p. 34

*Los recursos contencioso-administrativos no tienen efectos suspensivos, excepto en los casos en que la Ley de modo expreso, permita suspender los efectos del acto recurrido previo el cumplimiento de las formalidades legales.*

... Así ha sido sentado por esta misma corte en sentencia del 29 de julio de 1959 en la cual se dijo, al referirse a los actos administrativos: "Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que, admitir lo contrario equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares". Se exceptúan solamente los casos en que la ley de modo expreso permite suspender en caso de apelación y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, la ejecución del acto administrativo.

1105. CF 25-1-60  
G.F. N° 27, 1960, p. 34.

*El recurso contencioso-administrativo de anulación no tiene efectos suspensivos.*

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley de Naturalización confiere al Ministerio de Relaciones Interiores la atribución de declarar la pérdida de nacionalidad en los casos contemplados en el Capítulo Tercero de dicha Ley. La Resolución impugnada señala precisamente que H.H. "se encuentra incurso en los numerales 3° y 5° del artículo 11" *ejusdem*, de modo que el Ministerio de Relaciones Interiores, al hacer la expresada declaración —y sin prejuzgar la Corte acerca del fondo mismo de la apelación— ha actuado en uso de una atribución que confiere a la Resolución apelada el carácter de un acto administrativo cuyos efectos son inmediatos. Así ha sido sentado por esta misma Corte en sentencia de 29 de julio de 1959, en la cual se dijo, al referirse a los actos administrativos: "Esta ejecutoriedad permite darle cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos ya que, admitir lo contrario, equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares". Se exceptúan solamente los casos en que la Ley de modo expreso permite suspender en caso de apelación, y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, la ejecución del acto administrativo.

La Corte considera por tanto que el Juzgado de Sustanciación, al declarar sin lugar la petición de H.H., se atuvo al principio de la firmeza de los actos administrativos mientras ellos no hayan sido revocados por el órgano competente. En tal virtud, la Resolución que declaró la pérdida de la nacionalidad de H.H. ha de ser mantenida en todos sus efectos mientras no se decida el procedimiento intentado contra ella por ante esta Corte.

1106. CSJ - SPA 4-12-67  
G.F. N° 58, pp. 255-259

*En caso de conflicto entre una autoridad judicial y una autoridad administrativa, procede la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.*

En escrito presentado el día diez de octubre del año en curso, la sociedad anónima "Lanman y Kemp Barclay y Co., de Venezuela",

por medio de apoderado, solicitó de la Corte que declare la nulidad de la Resolución N° 7 de fecha 14 de junio de 1967, dictada por la Gobernación del Distrito Federal, y publicada en la Gaceta Municipal N° 12.236 el día 23 del mismo mes y año, de la cual acompañó un ejemplar junto con otros documentos relacionados con el asunto.

El texto de la referida Resolución es el siguiente:

“República de Venezuela. Gobernación del Distrito Federal. Secretaría de Gobierno. Resolución N° 7.

*Caracas, 14 de junio de 1967. 158° y 109°*

Raúl Valera, Gobernador del Distrito Federal.

Considerando:

Que la firma Lanman y Kemp- Barclay Company de Venezuela, tiene instalada una fábrica para la reproducción de jabón Reuter y el Tricófero de Barry, en la Avenida Bolívar entre 5ª y 6ª Avenida de la Urbanización Nueva Caracas;

Considerando:

Que los ruidos, malos olores y gases nocivos producidos por la aludida fábrica constituyen un eminente peligro para la salud de la colectividad;

Considerando:

Que en la fábrica en cuestión funciona una caldera y existen depósitos de materias inflamables; todo lo cual constituye un grave riesgo para las personas y bienes;

Que se ha cumplido el lapso concedido a la firma Lanman y Kemp Barclay Company de Venezuela, por oficio del 3 de febrero de 1967, para que traslade su fábrica a una zona apropiada, sin que se haya realizado dicho traslado;

Resuelve:

Se cancela, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3° de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, la Patente N° 1.244 otorgada a la firma Lanman y Kemp Barclay Company de Venezuela.

Comuníquese y publíquese. Raúl Valera. Gobernador del Distrito Federal. Luis Rodríguez Espinoza. Secretario de Gobierno Encargado”.

Por su parte el apoderado de la solicitante, manifiesta que: “por cuanto existe una contraposición y contradicción entre lo decidido

por el Gobernador del Distrito Federal, a solicitud e instancia de los señores Díaz Ibarra y Rodríguez Aguiar, y lo decidido por la Corte Superior Segunda en lo Civil y con base en los mismos hechos y circunstancias, decisión que está ejecutoriada, lo cual aparece colocando al Gobernador del Distrito Federal en rebeldía contra una decisión de la Corte Superior Civil de Caracas; y por cuanto se ha creado así *un conflicto* (subrayado del solicitante) entre la Gobernación y la Corte Superior, ambos del Distrito Federal, puesto que son dos decisiones absolutamente excluyentes entre sí; con el debido *acatamiento y respeto solicitado de esta Honorable Corte se sirva decidir que las tantas veces citada Resolución N° 7 de fecha 14 de junio de 1967 de la Gobernación del Distrito Federal se mantenga en suspenso hasta que se decida el recurso de fondo* (subrayado del solicitante), ya que de no hacerse así, de una vez prevalecería una decisión administrativa a instancia de parte, sobre una decisión definitivamente firme y ejecutoriada dictada por la Corte Superior, a instancia de esa misma parte, sobre el mismo asunto. Tales consecuencias revisten singular importancia si se consideran los expresados efectos *extunc* del pronunciamiento de nulidad frente al acto administrativo cumplido con la ejecución de la Resolución en referencia”.

La decisión judicial a la cual se refiere el párrafo anteriormente transcrito, es la dictada el día 16 de julio de 1967 por la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con ocasión de la apelación interpuesta por el apoderado de los ciudadanos Vicente Emilio Díaz Ibarra y Elías Rodríguez Aguiar, contra la sentencia de fecha 4 de abril del mismo año, dictada por el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la misma Circunscripción Judicial en la demanda intentada por los expresados ciudadanos contra la Compañía Lanman y Kemp-Barclay y Co. de Venezuela, para que esta conviniera en el pago de daños y perjuicios materiales y morales y en trasladar la fábrica de la demandada a un sitio que sea zona industrial, o a ello fuera condenada por el Tribunal.

Dispone la expresada decisión de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil: “No habiéndose demostrado los extremos del artículo 1.185 del Código Civil, o sea que la compañía demandada hubiera incurrido en hecho ilícito respecto a los demandantes y que éstos hubieran sufrido daños materiales ni morales, la acción deducida resulta improcedente. Así se declara. En fuerza de las anteriores razones, esta Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda intentada por los ciudadanos Vicente Emilio Díaz Ibarra y Elías Rodríguez Aguiar contra la compañía Lanman y Kemp-Barclay y Co. de Venezuela, todos identificados en autos; y en consecuencia sin lugar pedimentos de pagar a cada uno de los demandantes la cantidad de doscientos mil bolívares y de trasladar la fábrica de la Compañía a otra zona industrial. Queda así confirmada la sentencia apelada...”

Después de estudiar detenidamente la cuestión previa planteada, así como la documentación que cursa en autos, considera este Supremo Tribunal que, tanto la demanda intentada contra la compañía Lanman y Kemp-Barclay y C. O. de Venezuela, sobre la cual recayó la decisión de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, como el acto a que se refiere el oficio de fecha 3 de febrero de 1967 que se menciona en la Resolución cuya nulidad se pide, tiene un mismo objeto cual es el traslado de la fábrica de dicha compañía a una zona industrial y que en cambio, los efectos de la referida decisión judicial y los de la disposición administrativa contenida en la citada Resolución, son contrarios, toda vez que, mientras la primera de las mencionadas decisiones absuelve a la empresa del traslado de su fábrica a otro lugar, la segunda, cancela la patente de Industria y Comercio a la empresa referida.

Observa la Corte que tal situación configura un conflicto entre una autoridad judicial y una administrativa, el cual exige la decisión de la cuestión previa planteada por la demandante, pues de no hacerse así en esta oportunidad, la ejecución de la Resolución impugnada podría acarrear un gravamen irreparable para el caso de que la decisión que dicte este Supremo Tribunal al resolver sobre el fondo del asunto sea favorable a las pretensiones de la actora.

Por las razones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda suspender los efectos de la Resolución N° 7 de fecha 14 de junio de 1967 emanada de la Gobernación del Distrito Federal y publicada en la Gaceta Municipal de la misma entidad, N° 12.236, de fecha 23 de junio del año en curso, hasta tanto sea dictada la sentencia en el recurso de nulidad de la referida Resolución, intentada por la Compañía Lanman y Kemp-Barclay y Co. de Venezuela.

Comuníquese el resultado de esta decisión al ciudadano Gobernador del Distrito Federal.

1107. CSJ - SPA 27-7-70  
G.F. N° 69, pp. 116-117

*Los efectos de los actos de liquidación de impuesto pueden ser suspendidos previa fianza suficiente presentada ante el Tribunal.*

Vista la fianza presentada por la Compañía Anónima de Petróleos Socony para responder como solidaria y principal pagadora a favor de la Municipalidad del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo, "del pago por parte de la Mobil Oil Company de Venezuela de

la cantidad de siete millones ciento veintiún mil novecientos trece bolívares con cuarenta céntimos (Bs. 7.121.913,40) que la nombrada Municipalidad le reclama por concepto de impuestos adicionales de patentes de Industria y Comercio correspondientes a los años 1961 a 1969, ambos inclusive, y a los dos primeros trimestres de 1970, más un recargo equivalente al diez por ciento (10%) del monto de dichos impuestos"; fianza constituida en documento autenticado ante la Notaría Pública Tercera de la Parroquia El Recreo, el 11 de junio del año en curso, quedando anotado bajo el N° 43, Tomo 16 de los libros de Autenticaciones llevados por dicha Notaría; y, vistos los documentos que identifican a la fiadora y el balance de su situación patrimonial presentado por su representante; y por cuanto a juicio de la Corte, la expresada caución es suficiente a los fines señalados en el auto de esta Sala de fecha 10 de junio de 1970, se decreta la suspensión de los efectos del cobro formulado por la Municipalidad antes aludida, de los impuestos municipales a que se refiere el oficio N° 00365 de fecha 13 de mayo de 1970, hasta tanto se decida el fondo de la demanda de nulidad que contra dicho acto tiene intentada ante este Supremo Tribunal, la Mobil Oil Company de Venezuela.

1108. CSJ - SPA 14-12-70  
G.O. N° 29434, 6-2-71, p. 219.985

*La Corte puede suspender provisionalmente los efectos del acto recurrido, siempre y cuando concurren circunstancias que a su juicio hagan indispensable tal medida.*

En cuanto a la otra disposición a que alude el juez requirente en el auto en que se plantea el conflicto, o sea, el ordinal 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución se observa que ella solamente confiere a la Sala la atribución de anular los actos contrarios a derecho emanados de autoridad nacional, estatal o municipal, con tal de que la nulidad sea solicitada en el término de seis meses a partir de la fecha de notificación o publicación del acto. Al ejercer dicha atribución la Corte podría revocar lo decidido por el Concejo Municipal y restablecer la situación jurídica infringida, mediante el procedimiento especial establecido en el artículo 25 y siguientes de la ley que rige sus funciones, y una vez admitida la demanda, también podría suspender provisionalmente los efectos del acto, por vía de pronunciamiento previo, como ya lo ha hecho, excepcionalmente, en otras oportunidades, siempre y cuando concurren circunstancias que, a juicio de la Corte, hagan indispensable tal medida, antes de que termine el procedimiento respectivo.

Pero esa norma tampoco atribuye a la Sala competencia para conocer de una acción autónoma de amparo como la que han pretendido hacer valer los demandantes ante el tribunal al que ocurrieron.

1109. CSJ - SPA 22-4-71  
G.F. N° 72, pp. 43-45

*Es procedente la suspensión de los efectos del acto que revoque una autorización.*

La Corte admite dicha demanda en cuanto ha lugar en derecho y, examinados detenidamente la solicitud de la demandante, los documentos acompañados a la misma y la documentación administrativa relacionada con el acto impugnado, remitida por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, pasa a resolver sobre el pedimento de pronunciamiento previo formulado, para lo cual observa:

En jurisprudencia dictada por este Supremo Tribunal se ha establecido que la disposición contenida en el ordinal 9° del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución “solamente confiere a la Sala la atribución de anular los actos contrarios a derecho emanados de autoridad nacional, estatal o municipal, con tal de que la nulidad sea solicitada en el término de seis meses a partir de la fecha de notificación o publicación del acto. Al ejercer dicha atribución la Corte podría revocar lo decidido por el Concejo Municipal y restablecer la situación jurídica infringida mediante el procedimiento especial establecido en el artículo 25 y siguientes de la Ley que rige sus funciones, y una vez admitida la demanda, también podría suspender provisionalmente los efectos del acto por vía de pronunciamiento previo, como lo ha hecho, excepcionalmente, en otras oportunidades, siempre y cuando concurren circunstancias que, a juicio de la Corte hagan indispensable tal medida, antes de que termine el procedimiento respectivo”.

En ejercicio de esta última facultad, entra la Sala a determinar si es o no procedente la suspensión de los efectos del acto cuya nulidad se pide.

En su sesión del día 29 de mayo de 1970, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, acordó renovar la patente de Industria y Comercio a la firma “Canteras Curicara, C. A.”, “sujeto a la condición de contribución del 50% del valor de dos kilómetros de vías de acceso que se construirán para ser utilizados como paso definitivo por los camiones de dicha “cantera”, según consta del oficio de fecha 1° de junio del mismo año dirigido al representante

de la mencionada Compañía, por el Presidente del Concejo Municipal, en el cual, igualmente se le imparten instrucciones para “dirigirse a la Administración General de Rentas, a los fines consiguientes”; y en el acta de la sesión correspondiente al 9 de julio de 1970 se expresa: “En uso de la palabra el Concejal Carlos Eduardo de La Madriz, manifiesta que en vista de que los propietarios de las Canteras Curicara, no han cumplido con las condiciones exigidas para la concesión de las Patentes, se acuerda suspender la misma debiendo por tanto Canteras CURICARA suspender sus actividades. Con relación al tránsito de camiones por la Vía Alto Hatillo y de acuerdo con las conversaciones sostenidas por el Presidente del Concejo, con el Ministro de Comunicaciones y el Director de Tránsito Terrestre, se acordó reglamentar el tránsito de camiones por dicha vía, debiéndose posteriormente publicar un Acuerdo al respecto en los diarios capitalinos”.

Ahora bien, consta de autos que “Canteras Curicara C. A.”, ha pagado los impuestos municipales correspondientes a su Patente de Industria y Comercio, hasta el Cuarto Trimestre de 1970 inclusive. Por otra parte, no hay constancia de que se hubiesen precisado los términos y condiciones para que dicha empresa cumpla con la obligación de contribuir con el 50% del valor de la construcción de los mencionados dos kilómetros de la carretera de acceso a la cantera.

Por tanto, autorizado el funcionario de “Canteras Curicara C. A.”, por Acuerdo del Concejo Municipal de fecha 29 de mayo de 1970, en los términos anteriormente transcritos y habiendo pagado la mencionada compañía sus impuestos municipales como se ha expresado, procede la suspensión de los efectos del acto que revocó tal autorización, pues de lo contrario, podrán causarse gravámenes irreparables a la empresa y afectarse otros intereses que la Corte considera deben ser objeto de protección jurisdiccional para el caso eventual de que sea declarado con lugar el recurso de fondo.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, suspende los efectos del Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, de fecha 9 de julio de 1970, al cual se ha hecho referencia, hasta tanto se decida el fondo de la demanda de nulidad del mismo.

1110.

CSJ - SPA

26-4-71

G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, pp. 31-32

*El pedimento previo de suspensión de los efectos de los actos administrativos es siempre procedente como medida de protección y amparo a los derechos vulnerados por el acto recurrido.*

La Constitución en sus artículos 206 y 215 (ordinal 7º), y la Ley Orgánica de la Corte Federal en su artículo 7º, facultan a la Corte para “anular los actos administrativos generales o individuales, contrarios a derechos, incluso por desviación de poder”; siendo por lo tanto este Alto Tribunal el único competente para conocer del recurso previsto en dichas disposiciones.

En el caso de que alguien considere vulnerados sus derechos, como consecuencia de un acto administrativo, al intentar el correspondiente recurso, ante la Corte, podría solicitar mediante una petición de pronunciamiento previo, que se suspendan los efectos del acto administrativo, mientras se dicta la decisión definitiva, sobre lo cual la Corte ha dictado decisiones con la prudencia y mesura que tan delicada materia exige.

En sentencia reciente (14 de diciembre de 1970), la Corte, al conocer de un recurso de amparo, intentado en contra de un acto emanado de un Concejo Municipal, analizó detenidamente los alcances del artículo 49 de la Constitución que enuncia en su primera parte, el principio general de que los “tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley”, y en su único aparte establece que “el procedimiento será breve y sumario y que el juez tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida”.

Señaló la Corte, en esa oportunidad, que la Constitución en la disposición transitoria quinta, determina “cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir en el caso de que una persona sea objeto de privación o restricción de su libertad, con violación de las garantías constitucionales”. Tal juez, dijo la Corte, es “de Primera Instancia en lo Penal que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya ejecutado el acto que motiva la solicitud o donde se encuentre la persona agraviada” y el procedimiento se tramita con arreglo a las pautas que la Constitución indica; ahora bien, el procedimiento que el constituyente determina se refiere, exclusivamente, al habeas corpus y es por ello que en la sentencia aludida, se expresa que “la protección de cualquier otro derecho establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella”.

En consecuencia, no debe aplicarse tal procedimiento en la sustanciación y decisión de los recursos que se intenten acerca de la validez de actos presuntamente violatorios de derechos distintos al que protege la libertad personal.

Igualmente, declaró la Corte en la referida sentencia, que la Constitución vigente, incluye normas de contenido programático que, según se indica en su exposición de motivos, expresan “el conjunto de principios y aspiraciones que el pueblo, venezolano considera imprescindibles en su destino histórico”; y a ese tipo de normas pertenece,

precisamente, el artículo 49 de la Constitución que, como se ha dicho, enuncia en su primera parte un principio general y, en su aparte único, ordena que el procedimiento será breve y sumario y que el juez tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

El constituyente reglamentó sólo una de las garantías constitucionales, y reservó al Congreso la facultad de reglamentar las demás, lo que no significa, apunta la sentencia de la Corte, "que los jueces dejen de amparar a los habitantes de la República que a ellos ocurran cuando sean infringidos sus derechos o garantías constitucionales, siempre que puedan hacerlo en conformidad con la ley".

Consecuente con la doctrina e interpretación precedentes, es forzoso concluir que el Juez de Primera Instancia en lo Penal, que declaró con lugar el recurso de amparo, que ha motivado estas actuaciones, carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de habeas corpus.

Finalmente, y calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión en referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad.

Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa declara la incompetencia del Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, para conocer del recurso de amparo intentado en contra del acto administrativo, en virtud del cual el Ejecutivo Nacional acordó la expulsión del ciudadano de nacionalidad belga Francisco Wytack; y, en consecuencia, la nulidad de todas las actuaciones del referido tribunal, relacionadas con tal materia.

1111. CSJ - SPA 15-7-71  
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 8

*Para la decisión sobre suspensión de los efectos del acto administrativo no es necesario el examen de su naturaleza intrínseca, lo cual corresponde al fondo.*

En escrito de fecha 26 de mayo de 1971, el señor Nassib Rassi, Presidente de la Compañía "Transporte Fluvial Cacique, C. A." debidamente asistido, ocurrió ante la Corte con el objeto de solicitar la nulidad, por inconstitucionalidad, de la Resolución de fecha 11 de mayo de 1971, dictada por el Concejo Municipal del Distrito Caroní, del Estado Bolívar, por medio de la cual dicho organismo estableció la tarifa que la empresa mencionada debe cobrar por el transporte fluvial de vehículos entre Los Barrancos de Fajardo y San Félix de

Guayana, tarifa que rebaja considerablemente los precios que se venían cobrando; solicitó también el recurrente que se declarara la nulidad de la Resolución dictada por el Concejo Municipal del Distrito Sotillo del Estado Monagas, de fecha 11 de mayo de 1971, y en la cual también se establece una tarifa de fletes idéntica a la anterior.

Considera el solicitante que las mencionadas Resoluciones infringen los artículos de la Constitución Nacional señalados en el respectivo escrito, y, finalmente solicita que por vía de pronunciamiento previo, se suspendan los efectos de las mencionadas Resoluciones, en atención a que se encuentra afectado el derecho constitucional consagrado en el artículo 96 de la Carta Fundamental que garantiza la libertad de comercio, y a los irreparables perjuicios que podrían ocasionarse.

Al efecto, procede la Corte a decidir acerca del pronunciamiento previo solicitado, y a tal fin, observa:

En esta etapa del juicio no es procedente examinar la naturaleza intrínseca de los actos cuya nulidad se pide, ya que tal examen constituye, precisamente, el fondo de la cuestión controvertida.

Pero, desde un punto de vista formal, se observa que se está en presencia de dos Resoluciones dictadas por los Concejos Municipales de los Distritos Caroní, del Estado Bolívar y Sotillo, del Estado Monagas, en virtud de las cuales se rebajan las tarifas que la empresa demandante venía cobrando por el transporte en barcos o chalanas a través del río Orinoco, de vehículos y pasajeros, entre las poblaciones de San Félix de Guayana (Estado Bolívar) y Los Barrancos de Fajardo (Estado Monagas); se trata, pues, de actos cuyos efectos pueden ser suspendidos por la Corte, apreciando las circunstancias en cada caso.

Ahora bien, esta Sala tiene conocimiento de que los mencionados Concejos Municipales resolvieron, mediante la reforma de las respectivas ordenanzas, elevar los impuestos de las empresas transportadoras, de un 12,5% a un 25%, por cursar ante ella un solicitud de nulidad de la referida ordenanza.

En consecuencia, la demandante se ha visto afectada por dos medidas, simultáneas y concurrentes: la elevación del impuesto y la rebaja de las tarifas, cuya aplicación podría afectar la estabilidad económica de la empresa y hasta la propia existencia de ésta.

Por tales razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ordena la suspensión de los efectos de las Resoluciones de fecha 11 de mayo de 1971 dictadas por los Concejos Municipales de los Distritos Caroní, del Estado Bolívar y Sotillo del Estado Monagas, y en las cuales se rebajaron las tarifas que venían cobrando las empresas que efectúan el transporte fluvial, a través del río Orinoco, entre las poblaciones de San Félix de Guayana y Los Barrancos de Fajardo.

1112. CSJ - SPA 28-10-71  
G.O. N° 1493 Extr., 24-11-71, p. 7

*No procede el pronunciamiento previo de suspensión de los efectos de un acto administrativo cuando el mismo obligue a la Corte a adelantar opinión sobre el fondo del asunto.*

En el expresado escrito, los demandantes piden la suspensión de los efectos del permiso de construcción impugnado, el cual fue ratificado implícitamente por la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, al révocar la orden de suspensión de los trabajos en la Parcela N° 5.517, porque las consecuencias se dice, del acto impugnado, serían irreparables, o de serlo conllevarían un costo excesivo.

La Sala pasa a decidir acerca del referido punto previo y, al efecto, considera:

Examinados los alegatos de hecho y de derecho invocados por los interesados, la Corte ha llegado a la conclusión de que en este caso no puede hacer ningún pronunciamiento previo, en relación con la suspensión de los actos administrativos impugnados, porque ello la obligaría a adelantar opinión sobre el fondo del asunto. En consecuencia, se ordena pasar el expediente con las respectivas actuaciones administrativas al Juzgado de Sustanciación.

1113. CSJ - SPA 24-4-72  
G.O. N° 29788, 25-4-72, p. 222.865

*Es procedente la suspensión jurisdiccional de los efectos del acto administrativo impugnado.*

Que en sentencia dictada el 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos se dan por reproducidos íntegramente en el presente Acuerdo, este Alto Tribunal, decidió que en conformidad con el artículo 206 de la Constitución, corresponde solamente a esta Corte y demás Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, conocer de la nulidad de los actos de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, y eventualmente suspender los efectos del acto administrativo impugnado, por vía de previo pronunciamiento.

1114. CSJ - SPA 4-5-72  
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, pp. 12-13

*Es procedente la suspensión del cobro de impuestos siempre que se presente ante el Tribunal caución suficiente para responder de lo adeudado.*

Visto el escrito fechado el 27 de abril del año en curso, en el cual los apoderados de la Compañía Anónima "Fábrica Industrial Automotores Venezuela, C. A." (FIAV), demandan ante este Supremo Tribunal "la nulidad radical y absoluta de los Acuerdos del Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua de fechas primero de marzo y nueve de febrero de mil novecientos setenta y dos, por los cuales se revoca la exoneración de Impuestos Municipales acordada..." a dicha empresa "...en la sesión del mismo Concejo de fecha 23 de noviembre de 1961", se admite la demanda en cuanto ha lugar en derecho y se ordena solicitar del Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, la remisión del expediente de las actuaciones administrativas relacionadas con los actos impugnados de nulidad.

Visto igualmente el pedimento formulado por los referidos apoderados en la parte final del libelo, para que se acuerde "la suspensión provisional, mientras se resuelve sobre la nulidad solicitada, de los efectos del cobro que el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua hace a nuestra representada, en oficios Nos. 85-A-R de 3 de marzo de 1972 y 135-A-R de 10 de abril del mismo año, ya que su ejecución causaría enormes perjuicios a nuestra representada"; y agregan que, "Por el contrario, si la reclamación de dicho Concejo fuese procedente, su pago está garantizado mediante fianza otorgada por el Banco de la Construcción y de Oriente, no sufriendo en consecuencia ninguna clase de perjuicios"; y vista la fianza otorgada por el Banco de la Construcción y de Oriente —que consta en documento autenticado el día 23 de marzo de 1972, N° 46, Tomo 33° de Autenticaciones llevado en la Notaría Pública Primera de Caracas, cuya copia certificada cursa en autos, para responder principal y solidariamente "de las obligaciones y cantidades que según Oficio N° 85-A-R adeuda a la Administración de Rentas Municipales del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, la Compañía Fábrica Industrial Automotores Venezuela, C. A.", por el monto de un millón cuatrocientos noventa y seis mil ciento cincuenta bolívares con sesenta céntimos (Bs. 1.496.150,60) y que "corresponde al total de impuestos causados desde el 01-01-66 al 31-12-72, por las actividades económicas de la Fábrica Industrial Automotores Venezuela C. A. y con motivo de la apelación que ha interpuesto ante esa Administración de Rentas la Fábrica Industrial de Automotores Venezuela, C. A."; y por cuanto a juicio de la Corte, la expresada caución es suficiente a los fines de la garantía que debe mantenerse a favor de la Municipalidad del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, por sus reclamaciones de pago, y, de la procedencia de la solicitud de la actora, anteriormente transcrita, se declara la suspensión del cobro formulado a la Compañía Fábrica Industrial Automotores Venezuela, C. A., por el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua, a que se refieren los oficios de dicho Cuerpo Nos. 85-A-R del 3 de marzo y 135-A-R del 10 de

abril, ambos del año en curso, hasta tanto se decida el fondo de la demanda de nulidad, que contra dichos actos tiene intentada ante este Supremo Tribunal, la citada compañía.

1115. CSJ - SPA 31-10-72  
G.O. N° 29947, 3-11-72, p. 224.140

*Es procedente la suspensión de los efectos de los actos de liquidación de impuestos siempre que se presente fianza suficiente a juicio del Tribunal.*

Visto el escrito de fecha 30 del mes en curso, mediante el cual la compañía Creole Petroleum Corporation, por intermedio de sus apoderados, demanda la nulidad del acto emanado del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, contenido en el oficio N° 72-3320, del 13 de octubre de 1972, dirigido por el Presidente de dicho Concejo, a la actora y en el que le comunica que la referida Cámara Edilicia rechazó la fianza otorgada para responder del cobro de las cantidades a que se refieren los reparos formulados a la actora en liquidaciones adicionales por concepto de patente de industria y comercio correspondiente a los años de 1969, 1970 y 1971; y visto igualmente el pedimento formulado en el libelo para que este Supremo Tribunal "suspenda a los efectos del cobro que se hace a nuestra representada, así como las medidas tomadas o que se tomen, como consecuencia del mismo, hasta tanto se dicte decisión en este caso"; se admite la demanda en cuanto ha lugar en derecho; y por cuanto la Corte considera que es suficiente para garantizar las resultas de este juicio, la fianza otorgada por la Compañía de Petróleo Lago, a través de su apoderado, según consta de documento otorgado por ante el Juzgado del Distrito Bolívar de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, el 18 de septiembre del presente año, por vía de autenticación e inserto bajo el N° 243, folios Vto. del 136 y 137 de los Libros de Autenticaciones llevados por ese Tribunal; de conformidad con lo pedido, se acuerda la suspensión de los efectos del cobro de las cantidades a que se refieren los reparos arriba mencionados, y, todas las medidas tomadas por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, como consecuencia de dicho cobro.

1116. CSJ - SPA 15-2-73  
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, pp. 4-5

*Los efectos de los actos administrativos sólo pueden suspenderse en casos excepcionales, cuando la ejecutoriedad del acto pueda producir un gravamen irreparable a un derecho subjetivo o a un interés legítimo protegido.*

La Corte ha sustentado en su jurisprudencia que los efectos de los actos administrativos no pueden ser suspendidos por los tribunales de lo contencioso-administrativo, sino en casos excepcionales, y solamente cuando a causa de la ejecutoriedad inmediata del acto, pueda causarse una lesión irreparable a un derecho subjetivo o a un interés legítimamente protegido que justifique el amparo del órgano jurisdiccional.

Y por cuanto las circunstancias señaladas y el examen de los autos revelan que, a consecuencia del acto administrativo impugnado, pueden ocasionarse daños irreparables a la propia fundación y a quienes, como la actora, han contribuido a la formación de su patrimonio, en la confianza de que los estatutos no podrían ser modificados en forma diferente a la prevista en ellos y de que el órgano de administración estaría constituido del modo indicado, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, suspende los efectos de la ordenanza por la cual se decreta "la reforma parcial de los Estatutos de la Fundación de la Vivienda del Caroní (FUNVICA) y se ordena la promulgación del texto íntegro de dichos estatutos con las aludidas reformas". En consecuencia, se declaran en toda su fuerza y vigor los estatutos registrados en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Piar del Estado Bolívar el 8 de julio de 1964, bajo el N° 1 del Protocolo Primero, hasta que la Corte resuelva sobre la validez del acto impugnado. Remítase copia de esta decisión al Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar para su cumplimiento y solicítase del mismo la remisión del expediente administrativo si lo hubiere. Pásese el expediente al Juzgado de Sustanciación.

1117. CSJ - SPA 9-4-73  
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, pp. 36-37

*Una de las características del acto administrativo es su inmediata ejecutoriedad; sin embargo, los actos administrativos que dispongan como sanción la destrucción de un bien no deben ejecutarse mientras esté pendiente de decisión un recurso intentado contra los mismos.*

En su escrito, el recurrente solicita, además, que la Corte declare la nulidad del artículo 260 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general y que, por vía de pronunciamiento previo suspenda los efectos de los actos administrativos cuya nulidad demanda.

Por auto dictado el 3 de abril de 1972, la Corte acordó remitir copia certificada del libelo al Concejo Municipal a los fines de su

notificación y solicitar del mismo la remisión del expediente administrativo, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

El Presidente de la Sala dio cumplimiento a lo acordado por ésta el 6 de abril del mismo año, pero como, hasta la presente fecha, el Concejo Municipal no ha remitido el expediente requerido, se ordena ratificar el oficio mediante el cual fue solicitada su remisión.

Por esa misma circunstancia, la Corte se ve precisada a resolver acerca del pronunciamiento previo solicitado, teniendo a la vista solamente los elementos producidos por el actor.

El acto impugnado consta del oficio N° Ss 00600 dirigido por el Presidente del Concejo Municipal al recurrente con fecha 3 de febrero de 1972 y cuyo texto es del siguiente tenor:

“Ciudadano Girolamo Alberton, Paradero a Venus, Parroquia Candelaria, Presente. Cúmpleme participarle que en sesión de fecha 31 de enero último, previo informe de la Comisión Permanente de Urbanismo, del cual se desprende que no existen razones que justifiquen la suspensión solicitada por usted, el Ayuntamiento acordó confirmar la sanción que le impuso la Dirección de Obras Municipales, según Resolución N° 4.930 del 2-6-71, consistente en una multa de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) y orden de demolición de la construcción que efectuó sin permiso en el inmueble situado en el lugar que arriba se indica. De usted muy atentamente, (Fdo.) *Rafael Domínguez Sisco*. Presidente”.

Como puede apreciarse de la lectura del oficio transcrito, el Concejo Municipal confirmó en una sola decisión dos actos diferentes de la Dirección de Obras y Servicios Municipales o sea, una multa y una orden de demolición de una construcción presuntamente efectuada por el recurrente sin el permiso exigido por la ordenanza respectiva, en un inmueble situado de Paradero a Venus en la Parroquia Candelaria de esta ciudad.

Según la ordenanza sobre la materia, la Dirección de Obras Municipales puede ordenar la demolición de obras ejecutadas sin permiso y aplicar a los infractores las multas establecidas en el artículo 258 de la misma; pero estas sanciones solamente pueden ejecutarse cuando hayan transcurrido los términos señalados en los artículos 56 y 272 *ejusdem*, a contar de la fecha en que hubiere quedado firme la decisión.

De consiguiente ambas disposiciones constituyen excepciones legales al principio según el cual ni el recurso jerárquico ni el contencioso administrativo tienen efectos suspensivos, pues, una de las características de la mayoría de los actos administrativos es su inmediata ejecutoriedad.

En el caso de la multa, el efecto suspensivo del recurso se justifica en razón de que la ordenanza impone al apelante la obligación de cancelar la multa o afianzarla antes de interponer el recurso de apelación para ante el Concejo Municipal.

Y en cuanto concierne a la demolición, dicho efecto es una consecuencia de la garantía constitucional que ampara el derecho de propiedad y que sirve de fundamento a la idea —con frecuencia acogida por el legislador— de que los actos administrativos que dispongan como sanción la destrucción de un bien, no deben ejecutarse mientras esté pendiente contra ellos algún recurso, a menos que la ley disponga expresamente lo contrario o se trate un acto de urgente ejecución.

Tal es el criterio predominante en los artículos 57 al 68 de la referida ordenanza, los cuales pautan el modo de proceder cuando “una edificación amenaza o se encuentra en ruina u obstruye una vía pública”. La última de dichas previsiones dispone que, en caso de amenaza de ruina inminente de algún edificio u otra construcción, el Gobernador puede “tomar de inmediato las medidas necesarias para evitar los daños que puedan ocurrir, incluso la de demoler, sin más trámites, total o parcialmente el edificio, todo por cuenta del propietario del inmueble”.

En cambio, el artículo 56 *ejusdem* dispone:

a) que el propietario de la obra deberá ejecutar a su costa la orden de demolición, “dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que hubiere quedado firme la decisión”.

b) que si al vencimiento de dicho plazo no hubiese sido cumplida la orden se impondrá al propietario “una nueva multa que puede ser hasta el cuádruple de la aplicada por la primera infracción” y se le concederá “otro plazo de un mes” para que la ejecute; y,

c) que si al final de este último término “no se hubiere efectuado la demolición, el Gobernador del Distrito Federal ordenará que se haga y cobrará los gastos al propietario”.

Estas disposiciones revelan que el legislador local trata de conciliar la necesidad que tiene la administración de ejecutar de inmediato sus propias decisiones, con el respeto que han de merecerle los derechos de los particulares cuando los mismos puedan resultar irremediablemente afectados por un acto cuya legalidad sea cuestionada por aquél a quien perjudica.

Sin embargo, la Corte considera que el efecto suspensivo del recurso contencioso de anulación no se verifica por ministerio de la ley en el caso contemplado por el artículo 56 de la ordenanza a que se viene haciendo referencia, pues a su juicio, sólo a petición de parte y por decisión del órgano jurisdiccional pueden ser suspendidos los efectos de una orden de demolición, previa notificación de la autoridad que la haya dictado y examen de las pruebas producidas por el recurrente para demostrar que el acto no es de urgente ejecución.

De lo contrario habría que aceptar la posibilidad de que se paralice la actividad de la administración pública por voluntad de los particulares, lo que es jurídicamente inadmisibles, como acertadamente

lo hizo notar la extinguida Corte Federal en sentencia dictada el 29 de julio de 1959.

Precisadas así las normas que disciplinan la suspensión de los actos cuya nulidad ha sido solicitada y pasando a resolver acerca de su aplicación en el caso de autos, se observa que según el texto del oficio transcrito el Concejo Municipal del Distrito Federal confirmó la resolución mediante la cual la Dirección de Obras Municipales impuso una multa de diez mil bolívares al recurrente y le ordenó "demoler la construcción que efectuó sin permiso en el inmueble situado en el lugar que arriba se indica".

Se trata, en consecuencia, de un caso en el cual la orden de demolición no se basa en razones de urgente necesidad o de manifiesta conveniencia pública, sino en la supuesta infracción de una de las disposiciones de la ordenanza, falta que el recurrente alega no le es imputable por no ser él propietario del inmueble ni constructor de las obras cuya demolición ha sido ordenada por la autoridad administrativa. Dice, en efecto, el impugnante en su referido escrito que "...en caso de ser procedente la aplicación de las sanciones contempladas en la Resolución N° 4.930 de la Dirección de Obras Municipales y confirmada por la Resolución N° Ss 00600 del Concejo Municipal de fecha 3 de febrero de 1972, han debido aplicarse directamente a la firma mercantil de este domicilio que gira bajo la denominación comercial "Telquim", C. A., inscrita en el Registro de Comercio de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda en fecha 7 de setiembre de 1970, bajo el N° 49, Tomo 79-A, quien en cuestión era la empresa que había arrendado el inmueble, la que en definitiva tenía la posesión del mismo y de las obras en él construidas, y la que en todo caso, de ser verdad, habría hecho las edificaciones; es entonces, contrario a derecho, el aplicarse las sanciones a mí, directamente y en forma personal...".

Mediando tales circunstancias la Corte estima procedente conceder el amparo solicitado en beneficio de quien resulte ser el propietario de la construcción cuya demolición ha sido ordenada, y en tal virtud, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, acuerda suspender los efectos de los actos administrativos impugnados por el recurrente, mientras tramita y resuelve el recurso.

1118. CSJ - SPA 7-6-73  
G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 5

*Es procedente suspender el cobro de impuestos previa la presentación de la fianza respectiva.*

Vista asimismo la solicitud formulada a esta Corte por la citada Phillips Petroleum Company a objeto de que decrete la suspensión

provisional de los efectos de las planillas liquidadas “en base a la Resolución (sic) cuya nulidad se solicita en esta demanda, y de las medidas que para el cobro de dichas planillas pueda tomar el Concejo Municipal” anteriormente mencionado, a cuyo efecto consigna fianza, en documento auténtico otorgado por la Chevron Oil Company de Venezuela, montante a la cantidad de seis millones setecientos seis mil quinientos setenta y tres bolívares con ocho céntimos (Bs. 6.706.573,08) a que alcanza el monto de las mencionadas planillas, fianza que, después de analizar debidamente el balance general de la fiadora, la Sala considera suficiente a los efectos propuestos; y

Vistas, finalmente, las gestiones de cobro llevadas a cabo por el representante del Concejo Municipal, las cuales consistieron en notificar judicialmente a la mencionada Compañía del contenido de dicho Acuerdo y concederle el plazo de veinticuatro horas hábiles para que proceda a la cancelación de las correspondientes planillas, por el monto anteriormente indicado; considera esta Sala que, de llevarse a cabo el cobro compulsivo de dichas planillas conforme a lo ordenado en el transcrito Acuerdo, puede causarse a la aludida Compañía un daño irreparable, en el caso de que la demanda sea declarada con lugar en la sentencia de fondo, y, por tanto, en uso de sus atribuciones legales y ratificando el criterio sostenido en casos anteriores similares al presente, suspende los efectos del Acuerdo emanado del Concejo Municipal del Distrito Aragua del Estado Anzoátegui, de fecha 23 de febrero de 1973, y por ende, de las planillas liquidadas por dicho Concejo como consecuencia de las disposiciones contenidas en dicho Acuerdo, hasta tanto se dicte la sentencia definitiva en este asunto.

1119. CSJ - SPA 27-6-73  
G.O. N° 1618 Extr. 16-10-73, pp. 31-32

*En caso de que la fianza presente irregularidades que afecten su validez y eficacia, no se podrá acordar la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.*

En escrito de fecha 9 de enero de 1973, el apoderado de la firma “Corporación Venezolana de Acumuladores S. A.”, demandó la nulidad de la Resolución y acto de liquidación en el Oficio N° 02965, de fecha 7 de noviembre de 1972 del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda; mediante el cual la recurrente fue notificada de que el monto de lo liquidado complementariamente por impuestos sobre los ingresos brutos de la contribuyente totaliza la suma de trescientos treinta y cuatro mil doscientos ocho bolívares con seis céntimos (Bs. 334.208,06). Entre otras razones, que serán

oportunamente analizadas, considera la d mandante "que un Municipio no puede pretender gravar a un contribuyente que ejerce una actividad industrial o comercial en su territorio, por la totalidad de sus ingresos brutos en escala nacional".

En la parte final de su escrito, la recurrente solicita de la Corte que, por previo pronunciamiento, se ordene la suspensión de los efectos del acto de liquidación impugnado hasta tanto se pronuncie sentencia definitiva en el recurso intentado, habida consideración de que la contribuyente ha afianzado las resultas de su impugnación".

Procede, pues, la Corte, en esta oportunidad a resolver, por vía de pronunciamiento previo, acerca del pedimento de suspensión de los efectos del acto cuya nulidad se demanda, y al efecto observa:

De las actuaciones que cursan en autos consta:

a) que mediante oficio N° 18 de fecha 3 de abril de 1968, el Administrador de Rentas del nombrado Concejo Municipal notificó a la recurrente que debía cancelar impuestos complementarios por un monto de cuatrocientos ochenta y tres mil seiscientos ochenta y seis bolívares con sesenta céntimos (Bs. 483.686,60) correspondientes a los años 1964 - 1965 - 1966 - 1967 y 1968, en virtud de haber ejercido "funciones de ventas o bien la prestación de servicios generadores de ingresos, en lugar de Oficina Centralizadora de Cuentas, tal como lo expresa el correspondiente permiso...".

b) que la Corporación de Acumuladores S. A., apeló del acto de liquidación anterior, por considerarlo ilegal;

c) que el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, por oficio N° 02965, de fecha 7 de noviembre de 1972 notificó a la demandante que había sido ratificada la actuación fiscal, pero reduciéndose el monto de lo liquidado a la suma de trescientos treinta y cuatro mil doscientos ocho bolívares con seis céntimos (Bs. 334.208,06), por haberse acogido la prescripción alegada en relación con los ejercicios de 1964 y 1965;

d) que la contribuyente garantizó con la fianza de la firma "Industrias Venezolanas M. B. M. C. A." las resultas del recurso intentado por ella ante la Corte.

Finalmente, con fecha 22 de junio de 1973, se recibió en la Corte un escrito en el cual el apoderado de la nombrada Municipalidad, se opone a la petición de la contribuyente, de que la Sala, por vía de pronunciamiento previo, suspenda los efectos del acto de liquidación hasta tanto se dicte sentencia definitiva, alegando, en respaldo de su oposición, que la fianza presentada para asegurar las resultas del presente recurso, adolece de los siguientes vicios: a) no consta en autos la constitución y Estatutos de la Compañía, por lo cual se desconoce si el fiador es el Director Gerente de la empresa; b) tampoco consta la autorización de la Junta Directiva para que se otorgue dicha fianza; y c) el balance no está firmado por las personas que pudieran autorizarlo.

La Sala observa que, ciertamente, algunas de las irregularidades señaladas afectan la validez y eficacia de la fianza, especialmente, la falta de prueba de la capacidad del firmante de la fianza para obligar a la empresa que representa.

Razones por las cuales la Sala niega el pedimento de suspensión de los efectos del acto de liquidación.

En cuanto a la demanda, se la admite cuanto ha lugar en derecho y se ordena pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación de la Sala, para que siga el curso de Ley.

1120.

CSJ - SPA

3-10-73

G.O. N° 1643, 21-3-74, p. 24

*Es procedente la suspensión de los efectos del acto impugnado, previa presentación de fianza suficiente, en caso de cobro de impuestos.*

Visto el escrito fechado el 20 de septiembre del año en curso, en el cual los apoderados de la firma Alfonzo Rivas & Cía., C. A., de este domicilio, demandan ante este Supremo Tribunal “la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad del Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Aragua, de fecha 20 de junio de 1973...” “acuerdo éste mediante el cual la referida Cámara Municipal en sesión extraordinaria acordó rechazar la apelación interpuesta por nuestra representada contra el reparto impuesto por la Administración de Rentas Municipales del Distrito Mariño, por la cantidad de setenta y cuatro mil cincuenta y dos bolívares con quince céntimos (Bs. 74.052,15), así como también rechazara la póliza de Seguros de la Compañía Anónima “La Seguridad”, presentada por nuestra mandante”, se admite la demanda en cuanto ha lugar en derecho y se ordena solicitar del Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Aragua, la remisión del expediente de las actuaciones administrativas relacionadas con los actos impugnados de nulidad.

Visto igualmente el pedimento formulado por los referidos apoderados en la parte final del libelo, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado “y de las medidas que para el cobro de dicha cantidad pueda tomar la referida Municipalidad, a cuyo efecto consignamos fianza suficiente hasta por la cantidad de setenta y cuatro mil cincuenta y dos bolívares con quince céntimos (Bs. 74.052,15) debidamente otorgada por la Compañía Anónima de Seguros “La Seguridad” ya que “en virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos, nuestra representada corre el riesgo de verse ejecutada por la mencionada cantidad, con lo cual se le produciría un gravamen irreparable”; y por cuanto a juicio de la Corte la expresada caución es suficiente a los fines de la

garantía que debe mantenerse a favor de la Municipalidad del Distrito Mariño del Estado Aragua, por sus reclamaciones de pago, y, de la procedencia de la solicitud de la actora, anteriormente indicada, se declara la suspensión de los efectos del acto administrativo emanado del Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Aragua, contenido en el Acuerdo de fecha 20 de junio de 1973, y participado a la actora mediante oficio N° 98 de fecha 25 de junio del mismo año, hasta tanto se decida el fondo de la demanda de nulidad que contra dicho acto tiene intentada ante este Supremo Tribunal la citada compañía.

1121. CSJ - SPA 19-12-73  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 2

*La Corte suspende los efectos del acto impugnado mientras se decide el recurso, condicionado a que los interesados insten regularmente el procedimiento.*

Vista la demanda intentada por la empresa "C. V. G. Electrificación del Caroní, C. A. (EDELCA)", en escrito fechado el 12 de noviembre del año en curso, en el cual solicita la nulidad de la "decisión adoptada en su Sesión Ordinaria del 9 de agosto de 1973 por el Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar, por la cual declaró sin lugar la apelación interpuesta por mi representada con fecha 7 de agosto de 1973, contra los siguientes actos: Resolución, de fecha 30 de julio del mismo año, del ciudadano Presidente del citado Concejo Municipal, por la cual dispuso "liquidar (a cargo de mi representada) Planilla por Impuestos causados y no pagados por monto de ochocientos sesenta y dos mil doscientos cuarenta y un bolívares con sesenta y tres céntimos (Bs. 862.241,63) hasta el año 1963"; y "Planilla por imposición de multa por monto de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00)"; y Planillas Nos. 01.988 y 01.989, ambas de fecha 30 de julio de 1973, en las cuales se efectuaron las liquidaciones ordenadas por el ciudadano Presidente del mencionado Concejo Municipal..."; y pidió además, la suspensión de los efectos de los actos impugnados por vía de pronunciamiento previo, se admite la demanda en cuanto ha lugar en derecho y por cuanto la Corte considera que las fianzas otorgadas por el Banco Caracas, el 6 de agosto de 1973, para garantizar el pago de dichas cantidades, son suficientes a los fines del presente recurso y del pronunciamiento previo solicitado, se suspenden los efectos de los actos cuya nulidad se demanda, mientras se tramite y decida el presente recurso y siempre que los interesados insten regularmente el procedimiento.

1122. CSJ - SPA 19-12-73  
G.O. N° 30401, 18-5-74, p. 227.890

*Se acuerda la suspensión de los efectos del acto impugnado siempre que los interesados insten el procedimiento.*

Vista la demanda intentada por General Telephone Electronic Telecomunicaciones, C. A., en escrito fechado el 26 de noviembre de 1973, en el cual solicita la nulidad de la Resolución dictada por el Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia, el 27 de septiembre del año en curso y, además, la suspensión de los efectos de dicho acto por vía de pronunciamiento previo, se admite la demanda en cuanto hay lugar en derecho; y por cuanto la Corte considera suficiente para garantizar las resultas del juicio la fianza presentada por la recurrente a los fines del pronunciamiento previo, se suspenden los efectos de la Resolución cuya nulidad se demanda, mientras se tramite y decida el presente recurso y siempre que los interesados insten regularmente el procedimiento.

1123. CSJ - SPA 10-1-74  
G.O. N° 1703 Extr., 31-10-74, p. 40

*La suspensión de los efectos del acto acordada por el Tribunal puede ser revocada por falta de instancia de los interesados en el procedimiento.*

Por las razones anteriormente expuestas, se admite en cuanto ha lugar en derecho, la demanda de nulidad de los actos emanados del Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar, enumerados en la parte inicial de esta decisión, intentada por C. V. G. Electrificación del Caroní, C. A. (EDELCA); y por cuanto la Corte considera que las fianzas otorgadas por la Compañía Anónima Venezolana "Seguros Caracas", y el depósito en garantía de la suma de treinta y cinco mil bolívares (Bs. 35.000,00), que constan en autos, son suficientes para garantizar el pago de las cantidades de los actos cuya nulidad se demanda, se suspenden los efectos de dichos actos hasta que se revoque esta providencia por falta de instancia de los interesados en el procedimiento, o se decida definitivamente el recurso.

1124. CSJ - SPA 19-2-74  
G.O. N° 1703 Extr., 31-10-74, pp. 37-38

*Procede la suspensión de los efectos de un acto administrativo cuando cause gravamen irreparable y su ejecución no sea de necesidad urgente.*

Exponen además los apoderados actores en el libelo, que por cuanto el señor Muñoz Cristino "corre el riesgo de ver demolida parte de su propiedad, con lo cual se le produciría un gravamen irreparable, además de que su hogar quedaría desprovisto del muro que le sirve de protección", solicitan de la Corte que "decrete la suspensión provisional de tales efectos y de las medidas que se pudieren tomar para ejecutar dicha actuación"; y agregan: "A tales efectos, observo a esa honorable Sala que no existe ninguna urgencia en la ejecución de dicho acto y que las obras que pretenden demoler a nadie afectan, pues los vecinos, que lógicamente podrían ser los afectados, han manifestado públicamente que no reclaman nada contra nuestro representado, tal como consta de los recaudos firmados por ellos que consignamos en tres folios útiles marcados con la letra "F".

De conformidad con las previsiones del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, la Sala ordenó remitir al Presidente de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, copia certificada del libelo de demanda y solicitar de dicho funcionario la remisión del expediente administrativo relacionada con este juicio; diligencia que fue practicada mediante oficio N° 810 del 19 de diciembre de 1973, del cual no se ha recibido respuesta alguna hasta esta fecha.

Con vista de las actuaciones precedentes, se admite en cuanto ha lugar en derecho, la demanda de nulidad intentada por los apoderados del señor Román Muñoz Cristino; y con relación a la solicitud para que se suspendan los efectos del acto cuya nulidad se pide, se observa, que a juzgar por la actitud de la Administración, no es urgente la ejecución de la medida, y que por cuanto de efectuarse la demolición podría causarse gravamen irreparable al propietario del inmueble para el caso de que la demanda fuese declarada con lugar, procede proveer en conformidad con lo pedido. Por tanto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, reiterando su criterio jurisprudencial establecido en caso similares al presente, suspende los efectos de la mencionada orden de demolición emanada de la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas Municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda, hasta que revoque esta providencia por falta de instancia de los interesados en el procedimiento o se decida definitivamente el recurso.

En consecuencia, se ordena comunicar esta decisión al Presidente de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, mediante remisión, con oficio, de copia certificada de la misma, y ratificar la solicitud, del expediente administrativo, formulada el 19 de diciembre de 1973.

*Voto salvado.*

El Magistrado, doctor J. Barrios E., disiente del fallo precedente y pasa a exponer sus fundamentos:

Es un principio admitido en la doctrina administrativa y acogido por la jurisprudencia, que el acto administrativo dictado válidamente está amparado por la presunción de la legalidad, vale decir, que la actuación del órgano de la administración está fundamentada en las disposiciones legales que regulan sus atribuciones y competencia; principio basado igualmente, en la necesidad social de mantener el orden jurídico dentro de una colectividad determinada.

Dice el comentarista Allan-Randolph Brewer Carías en "*Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*" página 345 que: "Los recursos contencioso-administrativos contra los actos administrativos, y concretamente el recurso de anulación, no tiene ni produce efecto suspensivo. Y ello porque admitir lo contrario equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares" (sentencia de la Corte Federal del 29-7-59).

"El carácter no suspensivo del procedimiento contencioso-administrativo es una consecuencia directa de la ejecutoriedad del acto administrativo que ya hemos estudiado".

Igualmente expresa: "...se exceptúan solamente los casos en que la ley, de modo expreso, permita suspender, previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, tales como la prestación de una caución, la ejecución del acto administrativo impugnado. Esto se producirá, por lo regular, cuando la ejecución del acto produzca gravamen irreparable al recurrente, no subsanable por la decisión definitiva".

Tal como lo expone el nombrado comentarista, algunos autores de derecho administrativo y la jurisprudencia ha admitido y acogido por excepción, la posibilidad de la suspensión de los efectos de los actos administrativos, en base a que su ejecución podría causar daño irreparable, en el caso de que la actuación se llevara a efecto o bien que el órgano jurisdiccional llegara a declarar la nulidad del acto administrativo.

El concepto del daño irreparable, por ser de eminente aspecto material, para justificar la suspensión de los efectos del acto no es plenamente compartido por los tratadistas de derecho administrativo, ya porque se considera difícil en ocasiones la medida y precisión del daño irreparable, como que su reparación es posible cuando el ente administrativo autor del acto, tiene la suficiente solvencia económica para efectuarla. De otro lado, el daño irreparable no ha de entenderse materialmente; en principio consta de un solo elemento sustancial, la alteración del *status quo* legal, siendo indiferente que de ésta resulte o no un daño material. Así lo ha decidido la jurisprudencia Argentina.

El acto administrativo al cual se refiere la suspensión, es de aquellos en los cuales la ejecución no es inminente, y en los que tiene que ver, en gran medida, la voluntad administrativa expresada, en cuanto ella se refiere a las normas de urbanismo que regulan la construcción de viviendas lo que impide fundamentalmente, que el particular pueda violar impunemente dichas normas, y luego ampararse en que la medida dictada por la autoridad administrativa, le ocasiona gravamen irreparable, o expresado en otros términos, ampararse en el hecho ilícito, colocando así el interés particular sobre el general de la colectividad.

Por otra parte, la autora del acto administrativo cuya nulidad se ha solicitado, tiene suficientes medios económicos como para responder de las resultas de la medida si aquella fuera ejecutada, y produjera efectos económicos que afecten el interés del contribuyente en la hipótesis de que la nulidad pedida fuera declarada con lugar por la Corte.

Por las razones expresadas, me veo forzado a consignar el presente voto salvado, pues considero que concretamente en el caso referido no procede la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad ha sido solicitada, y también porque se aprecia en las decisiones de la Sala sobre la materia, la tendencia de convertir en regla lo que sólo debe ser acordado como excepción.

1125.

CSJ - SPA

20-2-74

G.O. N° 1657 Extr., 7-6-74 p. 32

*No procede el pronunciamiento previo de suspensión de los efectos de un acto administrativo cuando ello implique que el Tribunal debe emitir opinión adelantada sobre el fondo.*

En otras oportunidades esta Sala, mediante pronunciamiento previo, ha suspendido, temporalmente, los efectos de un acto administrativo cuya validez o legalidad han sido cuestionadas, hasta tanto se resuelva el fondo del problema planteado. En esos casos, cuando la solicitud ha sido hecha por particulares, estos han prestado caución o garantía suficientes, a juicio de la Sala, para prevenir todos los riesgos que tal medida supone y para garantizar el cumplimiento del acto recurrido o el acatamiento de la disposición impugnada, en caso de ser declarada su legalidad. Empero, todas las decisiones dictadas en cada oportunidad en que se ha declarado con lugar una solicitud en tal sentido, se han tomado cuando el pronunciamiento de la Corte no llega a rozar el fondo del problema jurídico planteado.

En el caso de autos, no podría pronunciarse la Corte sobre lo solicitado por la recurrente sin emitir por adelantado opinión sobre el fondo del asunto sometido a su conocimiento.

1126. CSJ - SPA 25-3-74  
G.O. N° 1654 Extr., 4-4-74, p. 34

*La falta de impulso procesal adecuado puede dar lugar a la revocatoria de la suspensión de los efectos del acto impugnado.*

La parte actora estima que tanto el reparo como la confirmatoria del mismo son contrarios a derecho, por las razones que indica en el libelo, y por cuanto considera que la ejecución de la medida adoptada por el Concejo Municipal en referencia "causaría enormes perjuicios" a su representada, mientras que, por el contrario, si la reclamación de dicho Concejo fuese procedente, su pago estaría garantizado mediante la fianza otorgada por la compañía anónima "Seguros Avila", según documento autenticado ante la Notaría Pública Séptima de Caracas el 10 de octubre de 1973, y el cual se acompañó al escrito de la demanda, solicitan que se suspendan los efectos ejecutorios del acto impugnado hasta tanto se resuelva sobre la legalidad o ilegalidad de los mismos.

En la oportunidad de decidir este último pedimento, de carácter previo, y examinadas debidamente las actas procesales, considera la Corte justificada la referida solicitud de suspensión, ya que, ciertamente, podrían causarse perjuicios de consideración a la empresa, si en definitiva se declarara con lugar la referida solicitud, y por cuanto la fianza presentada por la impugnante garantiza suficientemente el pago de la suma reclamada, la Sala, acogiendo el criterio sostenido en decisiones sobre casos similares, resuelve suspender los efectos del acto impugnado, hasta tanto decida, en sentencia definitiva acerca de la nulidad solicitada, advirtiendo a la parte interesada que la falta de impulso procesal adecuado puede dar lugar a la revocatoria por contrario imperio de la presente decisión.

1127. CSJ - SPA 9-5-74  
G.O. 1698 Extr., 21-10-74, pp. 46-47

*El acto de clausura de un establecimiento por razones de orden público puede causar gravamen irreparable al recurrente, por lo que sus efectos pueden ser suspendidos por el Tribunal.*

En escrito presentado el 12 de noviembre de 1973, el abogado doctor Jesús Barreto Rodríguez de este domicilio, actuando en su condición de apoderado especial del ciudadano Luis Alfonso Negrón Urdaneta, quien es mayor de edad, casado, comerciante, venezolano, con Cédula de Identidad N° 1.050.275, domiciliado en Maracaibo, capital del Estado Zulia, y quien es Director Presidente

de la Sociedad Mercantil denominada Salón de Recreo "El Tamarindo" S.R.L. entidad comercial con asiento en la ciudad de Maracaibo, debidamente inscrita en el Registro de Comercio llevado por el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, solicita de esta Corte la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 54 del 29 de agosto de 1973, emanada de la Gobernación del mencionado Estado, y como punto previo pide que se acuerde la suspensión provisional de los efectos del referido acto administrativo, a fin de que los establecimientos clausurados puedan funcionar y no se consume la liquidación de sus existencias tal y como lo pretende ilegalmente el acto impugnado.

La expresada resolución es del tenor siguiente:

"RESOLUCION: El Gobernador del Estado Zulia en uso de las atribuciones legales previstas en los artículos 73 y 96 de la Constitución de la República de Venezuela y los artículos 50 y 53 del Código de Policía del Estado Zulia, Considerando: Que los negocios denominados "El Caimito", "El Campo" o Campito", "El Tamarindo", "La Retirada", "El Tres", "El Bosquecito", "El Níspero", "El Ceibo", "La Rinconada" y "El Popular Tirito", situados en jurisdicción del Municipio Jesús Enrique Lossada del Distrito Maracaibo; los denominados "La Fortaleza", "El Junquito", "Río de Janeiro", "El Campeón" y "La Montaña", ubicados en jurisdicción del Municipio Cacique Mara del Distrito Maracaibo; el negocio denominado "Baby Club", situado en jurisdicción del Municipio Santa Lucía del Distrito Maracaibo y el negocio llamado "El Rodadero", situado en jurisdicción del Municipio Ricaurte del Distrito Mara del Estado Zulia, constituyen por su ubicación dentro de densos y desarrollados sectores de la ciudad, factores que generan problemas de orden público, alteración de la tranquilidad ciudadana, así como acarrear problemas para la organización colectiva y profundas alteraciones en la vida familiar. Considerando: Que el Congreso de la República de Venezuela, decretó con fecha 26 de agosto de 1968, la "Ley Aprobatoria del Convenio para la represión de trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena". Convenio firmado en la ciudad de Nueva York el día 21 de marzo de 1950, y la Ley de Defensa contra las enfermedades venéreas, de fecha 4 de noviembre de 1941. Considerando: Que en los sitios en que se encuentran ubicados los mencionados negocios habitan familias de reconocida honestidad. Considerando: Que por ante este Despacho los diferentes órganos representativos de la comunidad han planteado la necesidad de que los negocios antes señalados sean clausurados, en razón de que constituyen una afrenta a la (palabra ilegible) pública y ciudadana. Considerando: Que en dichos negocios se producen hechos delictuosos, constituyendo por lo tanto un factor criminógeno primario. Resuelve: Artículo Primero: Se clausuran a partir de la presente fecha, los negocios denominados: "El Caimito", "El Campo o Campito", "El Tamarindo", "La Retirada", "El Tres",

“El Bosquecito”, “El Níspero”, “El Ceibo”, “La Rinconada” y “El Popular Tirito”, situados en jurisdicción del Municipio Jesús Enrique Lossada del Distrito Maracaibo; “La Fortaleza”, “El Junquito”, “Río de Janeiro”, “El Campeón” y “La Montaña”, ubicados en jurisdicción del Municipio Cacique Mara del Distrito Maracaibo; el “Baby Club”, situado en jurisdicción del Municipio Santa Lucía del Distrito Maracaibo y “El Rodadero” situado en jurisdicción del Municipio Ricaurte del Distrito Mara del Estado Zulia. Artículo Segundo: Se concede a los propietarios de los negocios mencionados en el artículo anterior, un lapso de 16 días, a partir de esta fecha, para la liquidación de sus existencias. Artículo Tercero: Los Prefectos del Distrito Maracaibo y del Distrito Mara, cuidarán de la ejecución y cumplimiento de la presente Resolución. Comuníquese y publíquese. (Fdo.) *Hilarión Cardozo*, Gobernador del Estado Zulia (Fdo.) *Fernando Ríos Sánchez*, Secretario de Gobierno”.

La decisión administrativa antes transcrita, en forma especial la parte de ella referente a la liquidación de los negocios denominados “El Caimito”, “El Campo o Campito”, “El Tamarindo”, “La Retirada”, “El Tres”, “El Bosquecito”, “El Níspero”, “El Ceibo”, “La Rinconada” y “El Popular Tirito”, situados en jurisdicción del Municipio Jesús Enrique Lossada del Distrito Maracaibo; los denominados “La Fortaleza”, “El Junquito”, “Río de Janeiro”, “El Campeón” y “La Montaña”, ubicados en jurisdicción del Municipio Cacique Mara del Distrito Maracaibo; el denominado “Baby Club”, situado en jurisdicción del Municipio Santa Lucía del Distrito Maracaibo y el llamado “El Rodadero”, situado en jurisdicción del Municipio Ricaurte del Distrito Mara del Estado Zulia, por causa de que en ellos se originan problemas de orden público, alteración de la tranquilidad ciudadana y familiar, puede llegar a producir un gravamen irreparable a la nombrada sociedad, en el caso de que la Corte decidiera en sentido favorable a la nulidad solicitada.

Por tal motivo, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley acuerda la suspensión de los efectos del acto administrativo al cual se contrae la Resolución dictada por la Gobernación del Estado Zulia con fecha 29 de agosto de 1973, cuya nulidad ha sido demandada, mientras la Corte no revoque esta providencia por falta de instancia de los interesados o bien decida la cuestión de fondo planteada en la solicitud.

1128.

CSJ - SPA

22-7-74

G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 46

*Es procedente la suspensión de los efectos del cobro de impuestos, siempre que se presente fianza suficiente al Tribunal.*

Vistos asimismo, el pedimento previo que solicita de la Corte, "la suspensión de los efectos del Acto impugnado", hasta tanto recaiga sentencia definitiva sobre el recurso intentado; y, finalmente, vista la fianza presentada por la compañía SNAM PROGETTI S. p. A., del Banco Latino Americano de Venezuela C.A. "SUDAMERIS" por la cantidad de treinta y dos mil ciento setenta y tres bolívares con noventa y cinco céntimos (Bs. 32.173,95), para responder como fiador solidario y principal pagador por SNAM PROGETTI S. p. A., "para garantía del recurso que dicha compañía intentará ante la Corte Suprema de Justicia Sala Político-Administrativa, contra el acto del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello, contenido en Oficio N° 001420, de fecha 23-10-73"; y por cuanto, a juicio de la Corte, el depósito de treinta mil bolívares efectuado por la recurrente y la expresada fianza, constituyen garantía suficiente para responder del pago, por parte de SNAM PROGETTI S. p. A., de la cantidad de sesenta y dos mil ciento setenta y tres bolívares con noventa y cinco céntimos (Bs. 62.173,95) que el referido Concejo Municipal le reclama por concepto de impuestos adicionales de patentes de industria y comercio, se decreta la suspensión de los efectos del cobro formulado en el presente caso por la Municipalidad antes aludida, por concepto de los impuestos municipales a que se refiere el Oficio N° 001420, de fecha 23 de octubre de 1973, dirigido a la recurrente por el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Puerto Cabello del Estado Carabobo, hasta tanto se decida en el fondo, la demanda de nulidad que contra dicho acto tiene intentada ante este Supremo Tribunal la firma SNAM PROGETTI S. p. A.

1129.

CSJ - SPA

9-10-74

G.O. N° 1703, 31-10-74, p. 4

*La suspensión de los efectos de un acto administrativo se mantiene hasta que se decida el fondo del asunto o hasta que se revoque la providencia por falta de instancia de los interesados.*

Visto igualmente el pedimento formulado por el referido mandatario en la parte final del libelo, para que por vía de previo pronunciamiento se suspendan los efectos de tales actuaciones, hasta que se decida el recurso intentado, a cuyo efecto acompaña fianza suficiente, constituida por el Banco Unión, y la cual consta de documento debidamente autenticado que cursa al folio nueve del expediente, y por cuanto, a juicio de la Corte, la expresada caución es suficiente a los fines de la garantía que debe mantenerse a favor de la Municipalidad demandada por sus reclamaciones de pago, se declara la suspensión del cobro formulado a la empresa "Transporte Santa Rosa, S.A.", (Transarosa), por el Concejo Municipal del Dis-

trito Bolívar del Estado Zulia al cual se refiere el oficio sin número, de fecha 12 de agosto de 1974, emanado de la Presidencia del citado Concejo, hasta tanto se decida el fondo de la demanda de nulidad. La Sala advierte que esta suspensión se mantendrá mientras la Corte no revoque esta providencia por falta de instancia de los interesados o bien decida la cuestión de fondo planteada en la solicitud.

1130. CSJ - SPA 10-10-74  
G.O. N° 1703 Extr., 31-10-74, p. 4

*Es improcedente la suspensión de los efectos del acto recurrido cuando existe estrecha relación entre el pronunciamiento previo y el fondo de la cuestión.*

Considera la parte actora que la reapertura, de la licitación para el aprovechamiento de la nombrada reserva forestal, efectuada por el Ministerio estando todavía pendiente la solicitud introducida por el demandante para la elaboración del plan de ordenación y manejo en la referida reserva forestal "produce gravamen irreparable a nuestro representado, al quebrantar el statu-quo reglamentario, alterar la situación jurídica favorable al accionante ya fijada dentro de un procedimiento de carácter nacional; y por cuanto asimismo tal proceder violenta el principio de seguridad jurídica (artículo 4° del Código Civil) y el orden público económico..." solicita la suspensión, por vía de previo pronunciamiento, de los efectos del acto impugnado, hasta tanto se decida el fondo del recurso intentado.

La Sala por auto de fecha 17 de abril de 1974 ratificó el oficio N° 33, de fecha 24 de enero de 1974, por considerar que para decidir acerca de la solicitud de pronunciamiento previo se hace necesario examinar el expediente administrativo. Remitido dicho expediente con fecha 11 de junio de 1974 y con vista de las precedentes actuaciones, se admite, en cuanto ha lugar en derecho, la demanda de nulidad intentada por los apoderados del señor Ercole de Santis; y con relación a la solicitud para que se suspendan los efectos del acto cuya nulidad se pide, la Sala considera improcedente tal pedimento, en atención a la estrecha relación que existe con el fondo de la cuestión planteada, y que inevitablemente implicaría un pronunciamiento sobre el mismo.

1131. CSJ - SPA 12-11-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 12-13

*La orden de demolición de un inmueble puede producir gravamen irreparable, por lo que sus efectos pueden ser suspendidos.*

En escrito de fecha 27 de noviembre de 1973, el doctor Miguel A. Santini, titular de la Cédula de Identidad N° 965.280, actuando en su carácter de copropietario del Edificio "Residencias Stolmar", solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 480, de fecha 15 de octubre de 1973, emanada de la Comisión Metropolitana de Planeamiento Urbano del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda. "Por carecer motivación y no tomar en cuenta los argumentos y defensas de quien resultó sancionado por la misma", solicita, igualmente que, como consecuencia de la declaratoria que pide, se ordene a la mencionada Comisión dictar una nueva decisión, o si, la Sala lo considera procedente, decida sobre los extremos de la cuestión planteada.

La Resolución cuya nulidad se pide confirmó la decisión de la Dirección de Obras Municipales de fecha 29 de marzo de 1973, en la cual se ordenó la demolición de los trabajos de ampliación realizados en el edificio situado entre las esquinas de Salas y Altagracia, de la ciudad de Caracas, sin el correspondiente permiso, y le impuso a los propietarios una multa de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00); solicita, además, el peticionario que la Sala, en procedimiento de previo pronunciamiento, ordene suspender los efectos de la Resolución recurrida "toda vez que de cumplirse la orden de demolición me causaría un gravamen irreparable".

En relación con este último pedimento, y una vez examinadas las actas procesales, la Sala considera justificada la solicitud de suspensión, por cuanto podrían causarse daños irreparables al demandante, si en definitiva se declarara con lugar la solicitud de nulidad del acto administrativo, y, consecuente con decisiones anteriores, resuelve suspender los efectos del acto administrativo recurrido, contenido en el oficio N° 480, de fecha 15 de octubre de 1973, emanado de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, hasta tanto decida, en sentencia definitiva acerca de la solicitud de nulidad del referido acto, advirtiéndole al demandante que la falta de impulso procesal adecuado puede dar lugar a la revocatoria, por contrario imperio, de la presente decisión.

#### *Voto Salvado:*

El Magistrado doctor J. Barrios E., disiente del fallo precedente, y ratifica los conceptos expuestos en anterior ocasión (13 de agosto de 1974), y en tal sentido manifiesta lo siguiente:

El principio de la presunción de la legalidad que ampara el acto administrativo se fundamenta en la necesidad de mantener el orden jurídico en la colectividad.

En el caso concreto, la actuación administrativa, valga decir la legitimidad, está amparada en la Resolución N° 480, de fecha 15 de octubre de 1973, emanada de la Comisión Metropolitana de Planeamiento Urbano, del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado

Miranda, la cual confirmó la decisión de la Dirección de Obras Municipales de fecha 19 de marzo de 1973, en la que se ordenó la demolición de los trabajos de ampliación realizados en el Edificio "Residencias Stolmar", situado entre las esquinas de Salas y Altagracia, de la ciudad de Caracas, por considerar que dichos trabajos se habían realizado sin el correspondiente permiso, y, además, se impuso a los propietarios del inmueble una multa de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00).

Por lo que respecta al daño irreparable que se dice se puede producir a causa de la actuación administrativa, habría que comenzar por determinar si el daño tiene ese carácter, y luego si la Municipalidad del Distrito Federal, autora del acto administrativo en cuestión, tiene suficiente capacidad económica para poder repararlo, siendo como es, en orden político y económico, la principal Municipalidad de la República.

El exponente reitera que por el camino que se ha seguido y continúa siguiéndose, no habrá acto administrativo que tenga la firmeza necesaria para su ejecución, y toda la actuación administrativa podrá ser paralizada en sus efectos, so pretexto de que el acto es dudoso en cuanto a su legitimación se refiere y que éste puede causar cierto gravamen, que de antemano se califica de irreparable, y en muchas ocasiones adelantando opinión sobre el fondo del asunto.

*Véase Nos. 210, 230, 547, 552 y sigtes.*

*b'. Improcedencia respecto de los actos de efectos generales*

*Véase Nos. 826, 547.*

*E. La citación y el emplazamiento*

*a. La citación al Procurador General de la República*

1132. CSJ - SPA 2-8-72  
G.O. N° 29886, 22-8-72, p. 223.646

*En los juicios de la carrera administrativa la citación al Procurador debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Carrera Administrativa.*

La Corte considera que debe decidir como cuestión previa si la citación del Procurador General de la República, en este procedimiento contencioso administrativo especial debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de la Carrera

Administrativa, como lo sostiene el Tribunal *a quo*, o de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como lo pretende el representante de ésta.

El criterio del Procurador en cuanto a la citación, se funda en que “en el presente caso está planteada una colisión entre una norma ordinaria y una ley orgánica” y, en estas circunstancias, “el juez de la causa debe aplicar la norma superior”, que a su juicio es la Ley de la Procuraduría porque “las leyes orgánicas se conciben como una categoría, intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias”. Esta es, la voluntad misma del constituyente —sostiene el representante de la Nación— al establecer en la parte *in fine* del artículo 163 constitucional que “las leyes que se dictan en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas”.

El Tribunal *a quo*, por el contrario, sostiene la aplicación del artículo 74 de la Ley de la Carrera Administrativa, porque a su juicio esta ley ha establecido “un sistema de procedimiento contencioso-administrativo especial” que debe aplicarse con precedencia a cualquier otro. Por otra parte dicho “procedimiento no lesiona en forma alguna los intereses de la Nación” y, al contrario, los protege al entender la demanda como contradicha en caso de inasistencia del Procurador al acto de la contestación, tal como se prevé en el artículo 75 *ejusdem*. Si los lapsos se reducen y se simplifica la citación es sólo “a fin de no perjudicar los intereses de los empleados”.

La Corte observa:

Cierto que la de la Procuraduría es una ley orgánica, vigente desde el 22 de diciembre de 1965 y que la de la Carrera Administrativa, es una ley especial y posterior, pues entró en vigor el 4 de setiembre de 1970.

Cierto es también que las leyes orgánicas tienen preeminencia sobre las que no lo son, por mandato mismo de la Constitución Nacional (art. 163). Sin embargo tal preeminencia debe entenderse sólo en el caso de que una regule a la otra, como sería, por ejemplo, la Ley de Presupuesto con respecto a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Por el contrario, la Ley de la Carrera Administrativa no se refiere a la organización de la Procuraduría ni a sus funciones y facultades que serían materias en las cuales su ley orgánica sí tendría preeminencia. Por consiguiente, si en una ley “orgánica” (en este caso la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), se establece una norma general para regular la forma en que debe citarse a determinado funcionario (el Procurador General de la República), y posteriormente, mediante otra ley que regulará una materia especialísima (la Ley de Carrera Administrativa) se prescribe una forma diferente de

efectuar ese mismo acto, lógicamente tendrá preferente aplicación esta última norma legal, pues el carácter singular de ella, así lo exige. Sobre todo, como sucede en el caso concreto, cuando la misma Ley especial dispone que en todos los juicios intentados por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, debe citarse al Procurador General de la República.

En este orden de ideas, es indudable que el legislador de 1970 estaba tan alerta de la forma de citación ordenada por la Ley Orgánica de la Procuraduría que decidió mantener el mismo lapso de 15 días y sólo los cambia de "hábiles" a "continuos" (Art. 74 *ejusdem*) y para evitar los riesgos de la confesión ficta declara expresamente contradicha la demanda en caso de inasistencia del Procurador al acto de contestación de la querrela (Art. 75 *ejusdem*).

En consecuencia, la Sala considera que en el procedimiento especial pautado para los juicios de la carrera administrativa, la citación del representante de la Nación debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley de Carrera Administrativa y no en la forma genérica prevista en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

b. *El emplazamiento de los interesados*

1133. CSJ - SPA 10-8-72  
G.O. N° 29929, 11-10-72, p. 223.996

*Las normas que regulan el emplazamiento son de orden público, y su finalidad primordial es garantizar el derecho de defensa de todos los que se vean afectados por el acto recurrido.*

Por ser la expropiación un juicio universal, la ley de la materia en su artículo 22, ordena, "emplazar a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar a fin de que comparezcan ante él, dentro del término que la ley señala, a darse por citados, apercibiéndaseles de que si no atienden al emplazamiento dentro de dicho término se le nombrará de oficio un defensor, "con quien se entenderá la citación".

La ley es muy clara al establecer que la solicitud de expropiación y el auto de emplazamiento serán publicados "por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días entre una y otra publicación", en uno de los periódicos "de mayor circulación de la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere", y fijados a la puerta de la oficina subalterna de registro del lugar donde esté situado el inmueble que se pretende expropiar, a cuyo efecto el tribunal remitirá tres ejemplares de los periódicos que

contengan la primera publicación al registrador respectivo, quien acusará recibo y cumplimiento de esta formalidad.

El sistema de citación por carteles establecido en el artículo comentado, combina un emplazamiento de carácter general, dirigidas a todos los habitantes de la República, con un emplazamiento especial, particularmente referido a los habitantes de la localidad donde esté situado el inmueble cuya expropiación haya sido solicitada. El primero de dichos emplazamientos se realiza mediante la publicación de los carteles en uno de los órganos de prensa de mayor circulación de la ciudad de Caracas; en tanto que el segundo se practica, fijando a la puerta de la oficina subalterna de registro respectivo, la primera publicación del cartel, y publicándolo éste en un periódico de la localidad si lo hubiere.

Al establecer ese sistema el legislador tuvo, sin duda, en cuenta que, en la mayoría de los casos, las personas más interesadas en el juicio expropiatorio viven en el lugar donde se encuentre ubicado el inmueble de cuya expropiación se trate, así como también el hecho incontrovertible de que son pocas las poblaciones del país que tienen sus propios órganos de prensa, por lo cual los habitantes de las mismas no tienen otro medio de información escrita sobre el particular que las que les suministran los periódicos de la capital de la República.

Según lo expuesto, el emplazamiento en el juicio expropiatorio de bienes inmuebles, es la serie de formalidades que el Juez, las partes y el Registrador en cuya jurisdicción se encuentre el bien de cuya expropiación se trate, deben cumplir a fin de que se puedan considerar legalmente citados, todos los que tengan algún derecho que hacer valer en dicho juicio.

Las normas que regulan esta forma de citación especial son de relevante orden público, porque tienen como finalidad primordial garantizar el derecho de defensa a todo aquel cuyos derechos sean afectados por la expropiación, y asegurar que los bienes destinados a una obra de utilidad pública o social, pasen al patrimonio del expropiante completamente saneados.

Tales formalidades se reducen, en síntesis, a estas dos: a) publicación del auto de emplazamiento y de la solicitud de expropiación, "por tres veces durante un mes con intervalos de diez días entre una y otra publicación", en uno de los periódicos "de mayor circulación de la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad si lo hubiere"; y, b) fijación a la puerta de la oficina subalterna de registro del lugar donde esté situado el inmueble, de tres ejemplares del periódico que contenga la primera publicación.

*Véase N° 1.116.*

c. *La contestación de la solicitud*a'. *Las excepciones y defensas*

Véase Nos. 881, 1.132.

b'. *La cuestión prejudicial*

1134. CFC - SFA 10-12-31  
M. 1932, pp. 163-164

*La prejudicialidad, es generalmente un medio de defensa o excepción, y somete el juicio en el cual se invoca a la subordinación de la decisión que se dicta en un juicio distinto, debido a la dependencia que existe entre ambos; la sentencia en el uno debe decidir de la continuación o suerte del otro.*

Que las cuestiones prejudiciales, que son generalmente excepciones o medios de defensa, requieren y piden la subordinación del juicio en que se invocan a la decisión que se dicte en un juicio distinto, por existir tal dependencia entre ambos, que la sentencia en el uno debe decidir de la continuación o suerte del otro; y por esta razón es manifiesto que ellas han debido existir siempre, en una u otra forma, a través de todas las etapas del derecho, en materias civiles, penales y administrativas, porque ellas se fundan en relaciones jurídicas necesarias; existencia que por lo demás se constata en la jurisprudencia y en la doctrina, y está reconocida, de modo explícito, en nuestra legislación, por medio de la disposición sexta del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil.

*Considerando:*

Que el proceso de nuestras reformas legislativas sobre la materia, confirma la amplitud con que hoy existen en nuestro derecho las cuestiones prejudiciales como medio de defensa; porque incluidas en el Código de Procedimiento Civil de 1904 entre las excepciones de inadmisibilidad y otras de carácter previo su traslado a las interlocutorias, con el efecto natural de éstas, siempre menos grave que el de aquéllas, se hizo seguramente para abandonar el sistema de prejudicial limitada, que quiere que estas excepciones estén taxativamente determinadas por la Ley, y entrar de lleno en el sistema contrario que quiere que el Juez, en cada caso, declare la existencia o no de la cuestión prejudicial alegada, resolviendo esta excepción dilatoria como cualquiera otra de su especie. . .

Que no obstante constituir la subordinación y dependencia de los juicios expresados, un caso evidente de conexión entre ellos,

su acumulación no procede por encontrarse dichos juicios en distintas instancias, e impedirla, por otro lado, disposiciones expresas de la competencia *rationae materiae*.

1135.

CSJ - SPA

8-6-64

G.F. N° 44, 1964, pp. 126-131

*Para que exista cuestión prejudicial es absolutamente indispensable que la relación existente entre ella y el pleito principal sea de tal intimidad que, por fuerza de la lógica, su solución tiene que ser necesariamente previa a la de ésta, en razón de su propia subordinación a aquélla.*

En cuanto al punto en examen, los mismos informantes, luego de transcribir el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, expresan: “En el caso presente, mediante indicación del comprador, se destinaron las especies a fábricas de bebidas que resultaron inexistentes en unos casos, y en otros, no se comprobó el ingreso de las especies en las fábricas destinatarias. Es un hecho fraudulento —agregan— que permitió la evasión del pago del impuesto e impidió la debida fiscalización mediante alteración de guías y suministro de falsas informaciones. Mientras el Tribunal que conoce de la causa correspondiente no determine quiénes son los responsables, no puede el Ministerio de Hacienda exigir el pago al contraventor conforme lo establece el artículo 136 citado. Es una operación fraudulenta constitutiva de contravención fiscal y penal, de la cual conocen los Tribunales de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy. Hasta que éstos no decidan quiénes son los contraventores, no sabe el Ministerio de Hacienda a quién puede exigir el pago de los impuestos” “...en el presente caso, el Comisionado de Hacienda, F.S.D.,...” al enviar el expediente al Juez componente para que siguiera su curso legal —agregan los informantes luego de citar también el artículo 163 —sic— de la misma Ley Orgánica— debió abstenerse de liquidar el impuesto, ya que esto sólo es procedente cuando el Tribunal que conoce de la causa diga quién o quiénes son los contraventores, ya que es a éstos a quienes toca pagar el impuesto”. Y ha sido por ello, por lo cual los informantes han planteado la cuestión prejudicial penal.

Ahora bien; para que exista cuestión prejudicial, es absolutamente indispensable que la relación existente entre ella y el pleito principal sea de tal intimidad que, por fuerza de la lógica, su solución tiene que ser necesariamente previa a la de ésta, en razón de su propia subordinación a aquélla.

Procede entonces examinar si esta circunstancia concurre ciertamente en el caso de autos, para lo cual se impone el estudio del objeto de las dos controversias.

La Corte observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores contenido en su Título VI “Disposiciones Penales” dispone: “Cuando estuviere consumada una contravención y se hubiere logrado eludir la vigilancia fiscal y el embargo de las especies y demás efectos sujetos a pena de comiso, la infracción podrá siempre sancionarse con las penas correspondientes. En estos casos se exigirá además a los contraventores, si se trata de especies, el impuesto con que estuvieren gravadas según esta Ley”.

Y el artículo 158 *jusdem* —contenido en su Título VII “De los procedimientos”— dispone, en lo pertinente: “Cualquier funcionario o particular que tenga conocimiento de alguna infracción a esta Ley o a sus disposiciones reglamentarias, deberá participarlo a la Oficina de la Renta de Licores de la jurisdicción o al Fiscal de la misma Renta, sin perjuicio de la aprehensión de los contraventores sorprendidos infraganti y del apresamiento de los efectos decomisables, de conformidad con lo prescrito en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. El funcionario de la Renta que reciba la denuncia tomará constancia de los hechos, adoptará las medidas del caso y procederá al embargo de los efectos sujetos a comiso. Si la Oficina a la cual se participe la contravención fuere subalterna, pasará las actuaciones a la Administración de que dependa, una vez concluidas las diligencias. El Administrador o el Fiscal examinará las actuaciones y si se tratare de una contravención sancionada con multa u otra pena que no fuere corporal o de comiso, la impondrá y la notificará al contraventor. Cuando las penas aplicables fueren corporales, el Administrador o el Fiscal enviará el expediente al Juez competente para que la causa siga su curso legal...”.

Pues bien, por considerar la recurrente, como lo exponen sus apoderados en sus conclusiones escritas de informes, que los hechos incriminados se encuentran subsumidos en los supuestos de la norma sustantiva contenida en el citado artículo 136 de la referida Ley Fiscal; y que, cuando el Comisionado de Hacienda los puso en conocimiento del Juez Penal, dicho funcionario daba al asunto la tramitación procesal ordenada por el citado artículo 158 de la misma Ley Fiscal; por considerarlo así —se repite—, la recurrente ha alegado la cuestión prejudicial penal, en cuanto, a su juicio, la procedencia del impuesto evadido debe pender de la decisión del juicio penal, en el cual, también en su opinión, habrá de establecerse quién o quiénes son los “contraventores”, a quienes de consiguiente, considera responsables del impuesto.

No cabe duda de que los hechos señalados configuran una contravención de carácter penal, determinada por una serie de manipulaciones dolosas, alteraciones de documentos que reposan en Oficinas Públicas, infracciones de los deberes de algunos funcionarios

públicos, con las cuales se pretendía evadir el impuesto. Y, por considerar, acertadamente por lo demás, el Comisionado de Hacienda, que tales hechos caían bajo la jurisdicción penal ordinaria, los puso en conocimiento de la misma. Pero al hacerlo, el mencionado funcionario fiscal no entendió proceder —ni tenía por qué entenderlo así— en acatamiento, precisamente, de lo dispuesto en el citado artículo 158 de la misma Ley Fiscal, porque —de acuerdo con dicho dispositivo—, él se considera incompetente para sancionar la supuesta contravención penal fiscal, como lo interpretan los apoderados de la recurrente. El funcionario fiscal procedió así, porque así se lo impone ciertamente el C. de E. C., como funcionario público que es. El no envió “el expediente al Juez competente para que la causa siga su curso legal”, como si las actuaciones practicadas lo hubieran sido en orden a perseguir exclusivamente una contravención penal fiscal, como, en aparente confusión, lo han entendido los apoderados de la recurrente: él se limitó a cumplir con el deber legal de la denuncia obligatoria, impuesto a todo funcionario público. Así, en efecto, expone al Juez Penal, según aparece de la copia del respectivo escrito que obra en los autos: “Denuncio como presuntos autores de los hechos delictuosos ya narrados a los señores S.V.A., Administrador de las Rentas —sic— de Licores de esta Circunscripción, al Agente de la Renta de Licores de Chivacoa, ciudadano L.E.E. y al señor J.S.F., mayores de edad, domiciliados el primero y el tercero en esta ciudad (San Felipe) y el segundo en Chivacoa, Distrito Bruzual de este Estado (Yaracuy)... También denuncio como presunta autora de los indicados delitos a la Empresa C.A. Destilería Y... La presente denuncia la formulo en virtud de la expresa obligación que me señala el ordinal segundo del artículo 93 del C. de E.C.” Y la disposición legal, en cuya virtud dice el funcionario proceder, establece, al efecto, que “la denuncia es obligatoria”... En los funcionarios públicos, cuando en el desempeño de su empleo se impusieren de algún hecho punible de acción pública. En este caso deberán pasar la denuncia por escrito, acompañándola de los documentos o indicando los datos oficiales de que resulte el conocimiento que tengan del hecho, sin que entonces haya necesidad de ratificación ni de juramento”. Y así lo han demostrado los mismos apoderados de la recurrente con las copias certificadas de las actuaciones consignadas en los Libros Diarios del referido Tribunal y del Juzgado del Distrito San Felipe, Comisionado. La primera dice que en la audiencia del 30 de mayo de 1961 “se dio entrada a la denuncia presentada por Secretaría por el ciudadano F.S.D., contra los ciudadanos S.V.A., L.E.E., J.S.F. y C.A. Destilería Y., por hechos delictuosos cometidos en la Administración de Rentas de Licores de esta Circunscripción”; que “se ordenó remitir las actuaciones a la Fiscalía del Ministerio Público”; y que, en la audiencia del 31 de julio del mismo año, “se le dio entrada al expediente... , donde solicita el Fiscal del Ministerio Público la instrucción del antejuicio de conformidad a lo dispuesto por el artículo 374 del C.

de F.C.", a cuyos efectos "se ordenó remitirlo al Juez del Distrito San Felipe"; lo cual aparece ratificado por las copias expedidas por este último Juzgado.

Por manera que, ante el Juez de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy, se inició un juicio penal, del que conoce el mismo en ejercicio de la jurisdicción penal ordinaria y no de la jurisdicción de Hacienda, como lo previenen los artículos 160 y 379 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, respectivamente.

De otra parte, y como aparece del propio texto de las Resoluciones del Comisionado de Hacienda, las Planillas de Liquidación del Impuesto, libradas en ejecución de aquéllas y que han sido objeto del recurso deducido por la C.A. Destilería Y., en este proceso, se fundamentan en los artículos 3º de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y 168 de su Reglamento de 4 de octubre de 1957, entonces vigente.

Tales disposiciones, en efecto, no disciplinan ninguna responsabilidad penal fiscal, sino, al contrario, la responsabilidad fiscal en los casos en que, como el de autos, el impuesto "se traslada" del productor de las especies alcohólicas al de las bebidas para cuya fabricación hayan sido despachadas aquéllas.

Dicho lo mismo de otro modo, las Planillas aquí impugnadas no fueron libradas, pura y simplemente, como consecuencia de la consumación de una contravención penal fiscal —como lo entienden los apoderados de la recurrente, sino en ejecución de disposiciones legales y reglamentarias que determinan quién es el responsable del pago del impuesto en el supuesto antes mencionado. Si se quisiera expresar lo mismo en términos de Derecho Común, dichas Planillas no fueron expedidas para exigir la responsabilidad civil derivada del delito, sino para exigir la responsabilidad fiscal derivada de la ocurrencia del hecho generador del impuesto.

Por consiguiente, si en aquel otro proceso se está averiguando la responsabilidad penal de quienes aparecen indiciados en la consumación de determinados hechos delictuosos; y, si, en este otro, se discute la procedencia del impuesto cuando hay "traslado" del mismo y, por circunstancias eventuales, tal "traslado" no ha podido realizarse, aparece claro entonces que el establecimiento de aquella responsabilidad penal, en aquel primer proceso, no constituye ninguna cuestión prejudicial respecto de este otro, toda vez que, como ya se ha dicho, en éste no se está exigiendo la responsabilidad fiscal que legalmente pueda calificarse de consecuencia de aquella responsabilidad penal.

1136. CSJ - SPA  
G.F. N° 69, pp. 121-122

3-8-70

*El juicio sobre las excepciones que se opongan debe seguir los trámites del juicio ordinario.*

El examen de los autos pone de manifiesto que el Tribunal actuó como si, en el procedimiento para hacer efectivo el cobro de las rentas públicas por la vía ejecutiva, no debieran aplicarse las reglas del juicio ordinario en todo lo que no constituya la especialidad de ese procedimiento.

El artículo 684 del Código de Procedimiento Civil autoriza al deudor para “proponer sus excepciones en el término de ocho días contados desde que se le intime el pago”, mas, tal disposición no ha de interpretarse aisladamente, sino en concordancia con las previsiones contenidas en la Sección Segunda del Libro II del mencionado Código (que disciplina los primeros trámites del juicio ordinario), pues, de lo contrario, carecería de sentido que el mismo artículo disponga, seguidamente, que el “juicio sobre las excepciones seguirá por los trámites del ordinario, sin impedir ni suspender el remate de los bienes embargados”.

Entre esas previsiones del procedimiento ordinario es norma esencial, en lo que atañe al orden en que deben oponerse las diversas excepciones, la que establece que el demandado opondrá en primer término las excepciones dilatorias; a falta de éstas las de inadmisibilidad; y a falta de las precedentes las perentorias y defensas de fondo que formulare en contestación a la demanda; orden conforme al cual deben también los tribunales sustanciar y decidir dichas excepciones, ateniéndose en lo que respecta a las que han de ser resueltas previamente, a las disposiciones contenidas en la sección antes mencionada, que dicho sea de paso, establece un procedimiento diferente al que rige la tramitación de las defensas de fondó.

Por este motivo cuando el demandante promueve, conjuntamente en el acto de la litis contestación, excepciones dilatorias y de inadmisibilidad y defensas de fondo, como lo hizo la parte demandada en este juicio al acumular en su aludido escrito, junto con las defensas de fondo alegadas con motivo del embargo practicado, las excepciones de falta de cualidad y de existencia de una cuestión perjudicial, los tribunales deben resolver tal situación del modo más acorde con el orden procesal, o sea, sustanciando y decidiendo en primer término las excepciones previas, y, posteriormente, las que hayan de ser resueltas en la sentencia definitiva, proceder que es el que pauta precisamente el codificador en el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, al disponer que “el juicio sobre las excepciones seguirá por los trámites de lo ordinario” y cuya secuela en nada afecta la celeridad procesal que es característica de la vía ejecutiva,

pues tales trámites no impiden ni suspenden el remate de los bienes embargados, según reza en su parte final el mismo artículo.

Con arreglo a este criterio, pero atendiendo también a razones de economía procesal que militan en contra de la reposición de la causa, pasa la Corte a examinar el alegato de que existe una cuestión prejudicial, el cual por motivo obvios debe resolverse previamente, y, observa al respecto que, efectivamente, cursa ante este Tribunal un juicio promovido por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, mediante escrito fechado el 9 de diciembre de 1969, en el cual el Presidente de la empresa solicita se declare la nulidad por inconstitucionalidad de la planilla de liquidación N° 15437, expedida a cargo de su representada por la Administración General de Rentas del Distrito Sucre del Estado Miranda, fundándose en las mismas razones de fondo invocadas en este juicio, por los apoderados de la Compañía en su escrito de contestación a la demanda; y como corresponde a la Corte declarar si es o no conforme a la Constitución, que los Municipios cobren a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela el impuesto sobre patentes de industria y comercio; y de lo que decida este Alto Tribunal en el aludido juicio de nulidad por inconstitucionalidad, depende la procedencia de la acción intentada por la Municipalidad del Distrito Valencia del Estado Carabobo contra la recurrente, es evidente la existencia de la cuestión prejudicial alegada por los apoderados de la empresa telefónica en el presente juicio, y así se declara.

#### F. *Las pruebas*

Véase N° 961.

##### a. *El derecho aplicable*

1137. CF 12-11-54  
G.F. N° 6, 1954, pp. 201-204

*A falta de disposición legal expresa, las pruebas en el derecho administrativo y en general, las que deben promoverse en la jurisdicción contencioso-administrativa, se rigen por las normas del derecho privado.*

Sostienen también los apoderados de la Nación haber probado la existencia de la coccidiosis entre los conejos que suministraba el señor Machado Machado, con los diagnósticos o exámenes practicados por el Instituto de Investigaciones Veterinarias del Ministerio de Agricultura y Cría y por la División de Laboratorios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en heces de conejos provenientes de las conejeras del actor; dichos apoderados, al presentar en

copia certificada el resultado de tales diagnósticos o exámenes, sostienen ser la prueba por excelencia por tratarse, según ellos, de una verdadera experticia.

Sobre el particular, la Corte observa que en la elaboración de esa prueba, o sean los exámenes o diagnósticos practicados por los referidos Laboratorios, no se llenaron los requisitos esenciales exigidos por la Ley para la experticia y, por lo tanto, ella no alcanzó la virtualidad suficiente como para ubicarla en la categoría de prueba pericial.

Esos, aparte del hecho fundamental de que la prueba a que se viene haciendo referencia, o sean, los exámenes o diagnósticos aludidos, fue practicada fuera de este juicio, y debido a esa circunstancia, aun suponiéndosela revestida de todas las características de una verdadera experticia, ella no podría ser admitida en este proceso a los efectos probatorios que pretenden darle los apoderados de la Nación, por prohibirlo expresamente el artículo 799 del Código de Procedimiento Civil, cuando al autorizar la práctica para futura memoria de la inspección ocular con el fin de poner constancia del estado de las cosas antes de que desaparezcan señales o marcas que pudieran interesar a las partes, prohíbe extender la diligencia *"a opiniones sobre las causas del estrago o sobre puntos que requieran conocimientos periciales"*.

Tales exámenes o diagnósticos no pueden clasificarse sino como recaudos administrativos instruidos por funcionarios de los Ministerios de Agricultura y Cría, y de Sanidad y Asistencia Social. Ello en el campo administrativo puede tener, y sin duda que la tienen, fuerza suficiente para haber arraigado en el primero de los citados Despachos Ministeriales, la convicción o certeza de la existencia de la coccidiosis en las conejeras del señor Machado Machado y transmitida así a los galpones del Ministerio.

Pero al trascender o desplazarse del campo administrativo a la esfera de lo judicial la prueba de ese hecho, generador sin duda de la resolución del contrato celebrado con Machado Machado y, por consiguiente de este proceso, no es posible ni permitido en nuestro sistema procesal, desviarse de los principios y leyes que, dentro del derecho común, rigen la materia de la prueba. En efecto, conforme a nuestro ordenamiento jurídico nada autoriza, a falta de una reglamentación expresa y especial de la prueba en derecho administrativo, a probar los hechos y actos que se discuten ante la jurisdicción contencioso-administrativo, por normas distintas a las establecidas en el derecho privado, que viene así a ser la ley común.

Así pues, la prueba que se analiza, o sean los diagnósticos o exámenes de laboratorios ya dichos, no constituye una experticia ni tienen esos exámenes más fuerza como documentos auténticos que son, por estar suscritos por funcionarios públicos, que la de comprobar que ellos emanan de los funcionarios que los suscriben, y carecen en este proceso, por lo tanto, del valor probatorio que en

cuanto a su contenido pretenden atribuirle los apoderados de la Nación.

En cuanto a la prueba de inspección ocular promovida por la misma Nación en los Libros de Necropsias del Servicio de Cunicultura del Ministerio de Agricultura y Cría, mediante ella ha quedado constancia en autos de que, conforme a las actas asentadas en los referidos Libros por el funcionario o funcionarios respectivos, en los lapsos o períodos allí indicados moría determinada cantidad de conejos en los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría, y que la causa de esas muertes era la enfermedad llamada coccidiosis.

Mas, esa constancia y esa afirmación contenida en las referidas Actas de Necropsias, en nada prueba que la enfermedad de que efectivamente morían los conejos era coccidiosis. Como ya se dijo en esta materia, en tratándose como se trata de cuestiones que requieren conocimientos periciales, ella debe de mostrarse mediante los medios de prueba que, al efecto, determina la Ley.

En realidad, en ese aspecto, tales actas de Necropsias no tienen otra naturaleza que la de diligencias o recaudos de carácter administrativo y ellas, conforme a lo dicho, en nada vienen a probar en este proceso el extremo que se analiza.

Con el objeto de probar asimismo que los conejos que morían en los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría, eran de coccidiosis y que de esa enfermedad venían infectados los referidos animales desde las conejeras del actor, la demandada promovió la prueba de experticia en cuanto a las características de la coccidiosis. Evacuada la referida prueba, los expertos nombrados al efecto sentaron en el dictamen respectivo conclusiones precisas en cuanto a los signos de la enfermedad, síntomas, gravedad de ella, índice alto de mortalidad, extrema contagiosidad aun en respecto de conejos curados, y fatales consecuencias como la de dejar a los animales inhábiles para la reproducción.

Mas, como salta a simple vista, por lo que no es necesario hacer mucho hincapié en ello, con la referida experticia no se ha demostrado ni que esa enfermedad, es decir la coccidiosis, era la que sufrían los conejos que morían en los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría, ni menos, que ellos venían infectados desde que salían de las conejeras del señor Machado Machado; como tampoco prueba esta última circunstancia el hecho de que, conforme lo afirman los doctores Carlos Goldman y Carlos Alfonzo Vaz, Médicos Veterinarios, y José Pirona, Técnico Laboratorista del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en documento presentado en la oportunidad de la promoción de pruebas, el señor Machado Machado se opuso a que ellos efectuaran una inspección en sus galpones e instalaciones.

En relación con este último particular, corre en autos la declaración de Antonio Cano Murillo, empleado de la Sección de Cunicultura del Ministerio de Agricultura y Cría, presentado como testigo por la

parte actora, quien en su declaración, analizada ya en este mismo fallo, hizo afirmaciones acerca de ciertas condiciones antihigiénicas de los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría, y de que en ocasiones había aglomeración de conejos en una misma jaula o compartimiento lo que envolvía un grave peligro y que así lo manifestó al aludido Despacho y sugirió al efecto soluciones.

Es cierto que dicho testigo incurrió en algunas contradicciones, especialmente en cuanto al número de jaulas que tenían los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría y a los compartimientos o pisos de que se componían cada jaula; así como también al número de conejos entregados por Machado Machado mensualmente. Mas esas contradicciones, explicables por tratarse de cantidades y de números, no son de naturaleza o entidad tales como para considerar falsa la declaración. Ante ese testimonio, que por emanar de un funcionario del Ministerio de Agricultura y Cría, en contacto directo con las conejeras o galopes del referido Despacho Ministerial, pudiera llevar a la consideración de que la infección o enfermedad que diezma a los conejos en esos galpones, pudiera originarse o provenir de las condiciones antihigiénicas de los mismos, a que se refiere el testigo, se encuentra la aseveración hecha por los expertos en la prueba de experticia promovida por la parte actora, cuando al hacer consideraciones acerca de que, en general, eran buenas las condiciones higiénicas de las conejeras de Machacho Machado, afirmaron que observaron durante la realización de la experticia, en uno de los tanques del estercolero, un filtración de líquidos provenientes del mismo, lo que podía ser fuente de transmisión de enfermedades en el tipo de explotación de que se trata.

Con tales resultados o datos y sin que, desde luego, como se ha visto, ninguna de las partes haya aportado otros elementos de convicción de mayor entidad, fuerza es el concluir que no se ha probado en este proceso el hecho de si la enfermedad que atacaba los conejos se originaba o producía en uno u otro de los galpones o instalaciones, como pretenden a la vez actor y demandada, haberlo demostrado.

1138. CSJ - SPA  
G.F. N° 2, 1953, pp. 186-187

18-2-7-

En el procedimiento contencioso-administrativo al igual que en el ordinario todas las pruebas promovidas por las partes en tiempo hábil, son admisibles a menos que sean manifiestamente impertinentes o ilegales. Esta es una norma general aplicable a toda clase de juicio, pero las reglas para determinar cuándo una prueba es manifiestamente impertinente o ilegal fueron concebidas y sancionadas teniendo en cuenta situaciones reguladas por el derecho co-

mún, y en razón de ellos sus previsiones a veces o no son suficientes para resolver cuestiones que sólo se plantean en el procedimiento contencioso-administrativo, o son de imposible aplicación en ese procedimiento debido a la naturaleza especial del mismo.

*Véase N° 1037.*

b. *Los medios de prueba*

a'. *La prueba documental*

1139. CSJ-SPA 18-2-71  
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 7

*Siendo el objeto de la experticia un documento público, su fuerza probatoria no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha.*

En cuanto a la denegación de la experticia promovida por el doctor Francisco José Villarte, en el Capítulo I de su escrito de promoción de pruebas, con base en la circunstancia de que el objeto de la experticia es un documento público, impugnado solamente por el procedimiento de tacha, es de notar que este Supremo Tribunal en jurisprudencia reiterada, especialmente, en numerosas sentencias de su Sala de Casación, ha calificado de documentos públicos los instrumentos contentivos de actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de su competencia o funciones propias, y, consecuentemente, ha sostenido el criterio de que, la fuerza probatoria de los mismos no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha. Y si bien es cierto, en concepto de esta Sala, que conforme a los argumentos de algunos de los apelantes, las actuaciones de los funcionarios públicos en la forma indicada, no pueden asimilarse por su diferente formación y estructura jurídica, a los actos que en el derecho común se califican de documentos públicos, no lo es menos que la fe pública que la ley atribuye a algunas de las actuaciones de los funcionarios públicos, solamente es desvirtuable por el procedimiento de tacha. En consecuencia, siendo de la indicada especie el acta sobre la cual se ha promovido la experticia de referencia como simple prueba aislada y no dentro de un procedimiento formal de tacha, resulta inadmisibles y así se declara.

*Véase Nos. 994, 1148, 1199.*

b'. *Exhibición de documentos*

1140.

CFC - SF

8-2-49

G.F. N° 1, 1949, pp. 58-60

*La Nación tiene una serie de privilegios en sus relaciones con los particulares, otorgados por la Ley en forma taxativa.*

El artículo 288 del Código de Procedimiento Civil establece que: "Puede también pedirse la exhibición de la cosa o del instrumento que sean objeto de la acción, o que fueren necesarios para hacer una prueba conducente. En uno u otro caso puede obligarse al poseedor a exhibirlos, para lo cual estimará el Juez las circunstancias, todo sin perjuicio de las disposiciones especiales".

El pensamiento del legislador en esta disposición no pudo ser otro que el de consagrar una vez más al principio de la igualdad entre las partes en el juicio.

Nada resultaría tan opuesto a este principio de igualdad ni chocaría tanto al sentimiento de justicia, como el permitir que una de las partes, por el sólo hecho de tener en su poder la prueba del derecho de su contrario se colocase, negándole esa prueba, en una situación excepcionalmente privilegiada.

Si se analizan detenidamente los términos en que aparece concebido el tantas veces citado artículo 288 del Código de Procedimiento Civil, se observará fácilmente que no se establece allí ninguna excepción con respecto a la Nación, es decir, no se le da a ésta el privilegio de no exhibir, cuando así se le pida en conformidad con el propio artículo.

En el campo amplísimo de nuestra legislación, la ley confiere, en ocasiones, a la Nación en sus controversias con los particulares, determinados privilegios. Pero como tales concesiones vienen a romper ostensiblemente la igualdad entre las partes, ellas no pueden ser otras sino aquellas que están consagradas en una forma clara y precisa; y ni el antes citado artículo 288 del Código de Procedimiento Civil ni ninguna otra disposición, exime a la Nación de la obligación de exhibir los documentos pedidos conforme a aquel artículo.

Es cierto que la Ley de Ministerios en sus artículos 24, 25 y 26 pauta las reglas conforme a las cuales puede obtenerse copias certificadas de los documentos que reposan en los archivos de los respectivos Departamentos Ejecutivos. Tales archivos son por su naturaleza reservados para el servicio oficial, pero mediante el procedimiento establecido en la referida Ley de Ministerios, es posible a los ciudadanos proveerse de copias certificadas de aquellos instrumentos que les sean útiles para su consulta, defensa u otros fines lícitos.

Más, aparte de que no aparece consagrado allí tampoco el privilegio para la Nación de no exhibir éste o aquel documento cuando así se le pida conforme a la pauta legal respectiva, el derecho que se da para obtener determinadas copias certificadas, no pone a quien en un juicio sea contra-parte de la Nación, al abrigo de una negativa puesto que, de acuerdo con las disposiciones ya citadas de la Ley de Ministerios, es facultativo del Ministerio conceder o no la copia certificada que se le pida. Además como la referida ley de Ministerio no establece término alguno para la expedición de las copias certificadas, bien podría suceder que ellas se expidieran fuera de la oportunidad legal en que la parte interesada debiera presentarlas al Tribunal para la prueba de su derecho. Tales motivos inducen a esta Corte a considerar que sí está obligada la Nación a exhibir cuando ello se le pide de conformidad con la ley.

En el Capítulo Vigésimo del escrito de promoción la actora formula el siguiente pedimento:

*Vigésima:* "Pido que se ordene que la Contraloría General de la Nación expida copia certificada de las Planillas de Liquidación indicadas en la lista acompañada con la promoción undécima, comprensiva de mercancías y efectos introducidos por la Compañía actora para los trabajos del Puerto de La Guaira, así como también de las facturas Consulares correspondientes a las mismas liquidaciones de las solicitudes de exoneración presentadas por mi mandantes relativas a las mismas mercancías y de las resoluciones del Gobierno en que se acordaron".

El Juzgado de Sustanciación no admitió dicha prueba por considerar que esa solicitud en términos generales no procede en derecho civil, porque es a las partes a quienes corresponde obtener copias certificadas de los documentos archivados en oficinas públicas según las leyes que rijan el funcionamiento de ellas.

En el escrito de apelación los apoderados actores sostienen que su pedimento lo hacen basados en que no existe ninguna disposición especial, como en el caso de los Ministerios, respecto de las copias a que ellos se refieren, y que pedidas esas copias por medio de la justicia el funcionario administrativo no podría justificar una negativa.

La Corte observa:

En un juicio, son las partes quienes deben solicitar de las autoridades competentes las copias certificadas que necesiten para comprobar su derecho. La Constitución garantiza a todo ciudadano la libertad de petición ante cualquier funcionario o entidad oficial y el derecho a obtener oportuna respuesta. En ejercicio, pues, de esta garantía constitucional, puede las partes obtener de las oficinas públicas aquellos instrumentos que deseen traer al juicio, y si no lo lograren, la ley les concede otros medios para alcanzar la prueba.

Aspirar a que se puedan traer al juicio copias certificadas, con fines probatorios, en los términos solicitados en el escrito de promoción, es tanto como pretender que el Tribunal se ocupe de realizar en nombre de las partes, diligencias tendientes a la consecución de pruebas, lo cual es jurídicamente improcedente. Por tales motivos esta Corte considera, y así se declara que, conforme a lo decidido por el Juzgado de Sustanciación, no es admisible la prueba a que se refiere el Capítulo Vigésimo del escrito de promoción de la actora.

1141. CSJ - SPA 27-10-64  
G.F. N° 46, 1964, pp. 286-288

*La prueba de exhibición de documentos puede ser solicitada contra la Nación, quedando siempre a salvo las disposiciones especiales de la Ley referentes a la naturaleza reservada de los archivos de la Administración.*

Consta de la certificación que corre a los folios 32, 33 y 34, de la pieza principal de este expediente, que la demandante tenía en su poder los documentos distinguidos en los Capítulos I y II de su escrito de promoción, los cuales fueron remitidos al ciudadano Ministro de Obras Públicas por órgano del Notario Cuarto de la ciudad de Caracas, en atención de lo previsto por el Artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público que obliga a quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción contra la Nación Venezolana, a dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoyan sus aspiraciones y a presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto.

Conforme a tal circunstancia se trata en el caso de documentos que siendo de la compañía demandante pasaron a poder de la demandada, a cuyos archivos se han incorporado, habiéndose tomado previamente razón de los mismos ante un funcionario público competente. Aun cuando es de principio que nadie puede ser obligado a exhibir los documentos privados que posea en su propio perjuicio, tal regla encuentra su excepción cuando el documento guardado por una de las partes es también de la otra, quien por tener derecho al documento puede también servirse de él en juicio y obligar al que lo tenga a exhibirlo, dentro de los límites que la Ley establece para la prueba de exhibición.

Estos límites son, según el Artículo 288 del C. de P. C.: a) la exhibición de la cosa litigiosa; b) del instrumento que sea objeto de

la acción; c) o de las cosas o instrumentos que fueren necesarios para hacer una prueba conducente.

El caso de autos puede equipararse al supuesto legal indicado en la letra c) puesto que los documentos mencionados en el escrito de pruebas y ya enumerados en la parte narrativa de este auto, son considerados por la demandante como legalmente útiles para demostrar su pretensión. La concurrencia de tal circunstancia y la precisión con que la actora ha determinado los instrumentos necesarios, a su entender, para hacer una prueba conducente, permite a la Sala considerar como legales y procedentes dichos medios de prueba, pues no existe ningún elemento en contrario que sirva para rechazarlos por manifiestamente impertinentes o ilegales.

En consecuencia, la Sala admite la prueba promovida cuanto ha lugar en derecho, sin menoscabo de las facultades que en materia de exhibición confieren disposiciones especiales de la Ley a los Despachos Ministeriales en lo referente a la naturaleza reservada de sus archivos y sin perjuicio, de que la prueba sea apreciada y valorada en su oportunidad legal.

1142. CSJ - SPA  
Doctrina PGR 1970, pp. 372-374

11-8-66

*La prueba de exhibición de documento procede cuando se trate del instrumento que sea objeto de la acción o que fuere necesario para hacer una prueba conducente.*

Observa la Corte, que la prueba de exhibición está contemplada en el Artículo 288 del Código de Procedimiento Civil, que dice: "puede también pedirse la exhibición de la cosa o del instrumento que sean objeto de la acción, o que fueren necesarios para hacer una prueba conducente. En uno y otro caso puede obligarse al poseedor a exhibirlos, para lo cual estimará el Juez las circunstancias, todo sin perjuicio de las disposiciones especiales".

Los requisitos que la ley exige para que sea procedente la prueba de exhibición son dos: que se trate de la cosa o del instrumento que sea objeto de la acción o del instrumento o la cosa que fueren necesarios para hacer una prueba conducente. En consecuencia, de la promoción misma debe constar la existencia del instrumento o de la cosa de cuya exhibición se trata y la indicación de la persona que los posee, como único medio de poner en práctica la disposición legal que obliga al poseedor a exhibirlos y al Juez, a estimarlos dentro de las circunstancias presentes en el caso.

Ahora bien, tales requisitos no aparecen cumplidos en autos, pues no se determinan con claridad las actas de referencia, no se precisan tampoco las mensuras citadas en el escrito de promoción, ni se

acredita en forma que resulte idónea para apreciarla como verdadera, la existencia de los botalones que distinguidos con los números MAC 48 y MAC 49, indica la promoción. En este sentido no existe concordancia entre la afirmación de las promoventes y la de su testigo Telésforo Molina, quien al contestar el particular cuarto del interrogatorio que le fue propuesto, relativo a su conocimiento del sitio Curitos, dice: "En una oportunidad se pusieron dos botalones, siendo yo el dueño del hato, un botalón lo puso el dueño del hato y otro, la Nación". Tal afirmación pone fuera de duda que sean estos mismos los botalones señalados en la promoción, la cual se refiere "a la mensura y fijación de botalones para la determinación de las reservas forestales del Ticoporo", actos atribuidos sólo a la Nación por las demandadas y que constan, según éstas, de las actas levantadas al efecto, cuya exhibición se pide, lo que demuestra que los botalones a que se refiere el testigo no son los señalados por la promoción. Aún más, como lo expresa la sentencia apelada, ningún otro testigo de los presentados por las demandadas habla de la existencia de botalones cuando se refiere al sitio Curitos ni hay en el expediente otra prueba que demuestre que uno de esos botalones corresponda a la reserva forestal del Ticoporo y que de allí en línea recta hacia el Sur se llegue a la mata del Paujil sobre el río Suripá ni que esta línea coincida con el lindero Oeste de la posesión Hato Paiba. Tampoco existe en autos prueba directa de la realización de las mensuras en los años que indican las demandadas ni en ninguna otra oportunidad. Estas circunstancias le restan todo mérito probatorio a la Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 24.788, de fecha 6 de julio de 1955, pues élla, por sí misma, no basta para demostrar la realización de mensuras en 1952 y 1954, tanto más si se observa que el alinderamiento que allí se da a las Reservas Forestales no contiene información alguna sobre líneas, ángulos y medidas que conduzcan a suponer la existencia de un levantamiento previo para describir un determinado perímetro fijado por diligencias de mensura.

Por otra parte, el acta o actas cuya exhibición se solicitó no constituyen el objeto de la acción deducida ni señaló tampoco la promoción de las demandadas cual fuera la prueba conducente que hacía necesaria la exhibición, ni la Dependencia Oficial donde reposan dichas actas ni el contenido de las mismas, todo lo cual hacía imposible su evacuación. Tomando en cuenta este cúmulo de circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia consideró improcedente la exhibición solicitada, por no aparecer cumplidos en el respectivo escrito de promoción, los requisitos legales exigidos para que recayera sobre la misma un pronunciamiento eficaz. La Corte estima como ajustada a derecho tal decisión y así lo declara. (S. 11-8-66).

c'. *La inspección ocular*

1143. CSJ - SPA 24-4-73  
G.O. 1613 Extr., 26-9-73, p. 41

*No procede la inspección ocular cuando los hechos que se pretenden demostrar pueden ser acreditados por otros medios, como son las respectivas copias certificadas.*

El Juez de Sustanciación, en la decisión apelada, acogió el criterio jurisprudencial establecido por la Sala para casos similares al de autos, al negar la admisión de las inspecciones oculares promovidas en los capítulos segundo, cuarto y quinto anteriormente transcritos, pues en efecto, los hechos que se pretenden demostrar con dichas pruebas, pueden ser acreditados por otros medios, como son las respectivas copias certificadas de las actas y documentos donde consten los aludidos hechos. Además, los interesados en la promoción, no acreditaron en el expediente la imposibilidad o la dificultad, que alegan haber tenido para la obtención de dichas copias, por todo lo cual se hace improcedente la admisión de las inspecciones oculares promovidas, por cuanto no se han dado las previsiones de los artículos 1.428 del Código Civil y 338 del Código de Procedimiento Civil.

d'. *La experticia*

1144. CFC - SF 12-8-43  
M. 1944, p. 297

*La verificación de cálculos aritméticos sí puede ser materia de experticia.*

Los apoderados de la Nación se opusieron a la admisión de estas tres experticias, alegando que por tratarse de reglas de aritmética elemental cuyo conocimiento *debe presumirse en los jueces*, no era ello materia de experticia; que los cálculos podían verificarlos el mismo Tribunal cuando se ocupase de elaborar la sentencia; que la ley no autoriza las experticias sino “sobre puntos exclusivamente de hecho cuya comprobación o apreciación exija conocimientos especiales, preparación técnica, profesional, de la que están forzosa y naturalmente excluidos los jueces...” “Que esas experticias no versan sobre el carácter mismo de “los *elementos* en que se basan tales cálculos, que la experticia no puede fundarse en esas bases que han sido contradichas por la actora, *son cuestiones de derecho*. Que sólo podrían venir esas experticias como complementarias del

fallo, si los jueces, admitiesen la procedencia de los alegatos del reconveniente y de algunos de esos pedimentos...”

Esta oposición fue desechada por el Juez de Sustanciación, quien admitió las pruebas, y de esa decisión apelaron para ante la Sala Plena los apoderados de la Nación.

Para decidir este recurso la Corte considera:

La verificación de unos cálculos aritméticos sí puede ser materia de experticia, si requieren conocimientos especiales; pero por conocimientos especiales no debe entenderse necesariamente los que con toda seguridad escapan a la cultura o ilustración del Juez, sino también aquellos que aun habiéndolos adquirido el Magistrado en alguna época de su vida, puede también, como es caso corrientísimo haberlos olvidado, como se olvida todo lo que se deja de practicar con frecuencia. Tan no se requiere como indispensable para que los conocimientos se consideren especiales, la seguridad de ignorarlos el Juez, que el propio legislador reconoce a éste como primer experto, al autorizarle separarse del dictamen de la experticia, si su convicción se opone a ella. Puede un Magistrado saber más álgebra que los expertos, y, sin embargo, nadie negará que una operación algebraica, aun de ecuaciones de primer grado, requiere conocimiento especial, por la sencilla razón de que no es un conocimiento común. Aun con referencia a la aritmética elemental, si bien las cuatro operaciones fundamentales: suma, resta, multiplicación y división pueden considerarse sabidas por el común de las gentes, y con mayor razón por los Jueces que han recibido una educación más esmerada; no es cierto que en sólo eso estriben las reglas aritméticas; pues son cosas muy distintas saber sumar, restar, multiplicar y dividir y saber cuándo debe aplicarse una de estas operaciones, o cuándo intervienen varias de ellas a la vez en una misma operación; muchas veces el problema “no sale”, como se dice en la escuela, porque, a pesar de haberse hecho una correcta multiplicación, o una correcta división, no eran ellas lo procedente, o al menos no procedían en la oportunidad en que se hicieron, sino después, o antes de ejecutar otra operación, o bien porque eran otros los elementos que debieron multiplicarse o dividirse.

*e'. Las posiciones juradas y la confesión*

1145.

CSJ - SPA  
G.F. N° 45, 1964, pp. 225-226

13-8-64

*No puede el Procurador General de la República absolver posiciones juradas, pues no puede convenir libremente.*

Con relación a la prueba de posiciones juradas pedidas al Procurador General de la República, los sentenciadores también esti-

man la negativa bien fundada, pues ni el artículo 202 de la C. N. ni el artículo 9º de la Ley especial que en forma expresa contienen las atribuciones que corresponden a dicho funcionario, le otorgan a éste facultades para absolver posiciones, en su carácter de representante judicial de la Nación venezolana ni existen pruebas en autos de que se haya investido al Procurador de poder especial que lo obligue a contestar posiciones, bajo juramento, que versen sobre hechos que le consten y que estén relacionados con el pleito. Aún más, conforme al artículo 6º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la inasistencia del apoderado o mandatario de la Nación a los actos de contestación de demandas intentadas contra éllas o de excepciones que hayan sido opuestas, no da lugar en ningún caso a la confesión ficta, pues en todo caso se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes.

En cuanto a la negativa a admitir las pruebas de posiciones juradas pedidas a los Ministros y demás funcionarios administrativos mencionados en el escrito de promoción y determinados en este auto, es criterio de la Corte que "la confesión no es admisible respecto de la Administración Pública, ya que los funcionarios públicos, en materia de índole administrativa, no puede obligar a la Administración mediante declaraciones provocadas en una absolución de posiciones".

c. *La carga de la prueba*

a'. *Pruebas a cargo del recurrente*

1146.

CF

24-11-53

G.F. N° 2, 1953, pp. 186-187

*En el recurso contencioso-administrativo de anulación el actor tiene el deber de probar los extremos de su impugnación*

...Tratándose como se trata de un procedimiento contencioso, correspondía al actor probar los extremos de su imputación; y he aquí, que en la articulación respectiva nada fue aportado en relación con la sedicente usurpación o abuso de poder...

...Por tanto, elemental deber del interesado en demostrar la incompetencia de ese funcionario, era probar en el proceso, y por los medios legales, que éste carecía de la investidura que ostenta en la Resolución impugnada, es decir, que no estaba encargado legalmente de la Comisión Nacional de Abastecimiento en la oportunidad del cumplimiento del acto atacado.

1147. CSJ - SPA  
G.O. 27373, 21-2-64, p. 203.590

6-2-64

*En el proceso contencioso-administrativo, el recurrente debe probar su legitimación.*

Como cuestión previa ha de ser analizado y resuelto el planteamiento que hizo el Procurador General de la República, en su dictamen de 20 de febrero de 1963, que cursa en autos, en el cual sostiene la falta de legitimación en el actor para incoar este proceso. En efecto, en el aludido dictamen asienta el representante de la Nación, que “el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por extensión al procedimiento contencioso-administrativo a falta de una Ley especial que lo regule, dice que en el libelo de demanda deben expresarse las razones e instrumentos en que ella se funda y el carácter con que el actor debe presentarse”.

Y agrega el dictamen: “La disposición tiene por objeto alcanzar la identificación plena de la acción intentada y de la persona que la ejercita, a fin de que el demandado, por una parte, pueda saber perfectamente por qué se le demanda y por quién, de manera que se encuentre en situación ideal para oponer sus defensas contra la pretensión concreta del actor y, de otra, el Juez quede efectivamente capacitado para decidir si aquéllas defensas o esta pretensión se hallan ajustadas a derecho, o si el actor es titular legítimo de la acción incoada”.

A este respecto se observa, que, en realidad, la legitimación es uno de los requisitos procesales que debe ser examinado por el órgano jurisdiccional en el acto de sentenciar. En la doctrina procesal moderna, la legitimación tiene un significado concreto. Así como la capacidad —llamada también *legitimatío ad processum*— implica la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, la legitimación —llamada también *legitimatío ad causam*— implica la aptitud de ser parte en un proceso concreto. Tal aptitud viene determinada por la posición en que se encuentren las partes respecto de la pretensión procesal; por lo que, sólo las personas que mantengan determinada relación con la pretensión están legitimadas en el proceso en que la misma se deduce.

Según lo expuesto, en el Derecho procesal no es suficiente el concepto de parte. La presencia de partes justifica un proceso, no que la parte tenga derecho a incoar uno determinado. Así, falta una ulterior determinación que establezca que el demandante es el sujeto que tiene derecho a serlo en el proceso de que se trate y el demandado la persona que haya de sufrir la carga de asumir tal postura en ese proceso. Del mismo modo, en el proceso contencioso-administrativo —dice la doctrina— no basta la existencia de un interesado que alegue la legitimación; sino que es preciso que acredite tener esa cualidad precisamente en el proceso administra-

tivo de que se trate; es decir: tiene que ser la persona concreta, con facultad de poder reclamar o imponer una decisión administrativa.

En resumen, puede estimarse la legitimación como la consideración especial en que tiene la Ley, dentro de cada proceso, a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto del litigio.

En el caso de autos, la acción de nulidad intentada la fundamenta el actor en la disposición del Ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, conforme a la cual, compete a este Supremo Tribunal, Sala Politico-Administrativa, conocer en juicio contencioso, de las acciones o recursos por abuso de poder y otras ilegalidades, de las resoluciones ministeriales y, en general, de los actos de las autoridades administrativas de la Nación, los Estados y los Municipios. Por consiguiente, tratándose de un recurso de anulación de un acto administrativo, como lo es un permiso de instalación y construcción de un establecimiento como el señalado en la demanda, es necesario determinar si el actor mantiene la legitimación activa suficiente para proponer tal recurso.

La Procuraduría General de la República, al referirse concretamente a este punto, invoca el citado Ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuanto dispone, que las acciones y recursos de anulación de los actos administrativos por ilegalidad caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, *o de la fecha de notificación del acto al interesado*, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. “El texto legal —dice el Procurador— aclara así que el recurso en él consagrado tiene por objeto constatar la nulidad de los actos jurídicos allí señalados, nulidad que, por su misma naturaleza, no origina una acción imprescriptible, sino sujeta, por el contrario, a un término breve de caducidad, y no ejercitable por cualquier ciudadano, *sino sólo por aquél que ostente un interés jurídicamente relevante en la revocación del acto*”.

Tal criterio concuerda plenamente con principios mantenidos en los ordenamientos jurídicos que admiten el proceso contencioso de anulación, en los que se exige que el demandante ostente un *interés*; pero un interés que reúna ciertos requisitos, tales como interés personal, directo y legítimo. Con esta exigencia —que la acoge plenamente el Código de Procedimiento Civil venezolano en el artículo 14 - se trata de evitar que cualquiera persona pueda molestar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con una pretensión respecto de la que no tenga interés alguno. De aquí la diferencia que se observa, en cuanto a la legitimación activa, entre los recursos de anulación por ilegalidad o abuso de poder y los recursos de nulidad de actos de carácter general: leyes, reglamentos, ordenanzas, los cuales pueden ser impugnados por la vía

de la acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal.

Según lo expuesto, siempre que exista un interés determinado y directo, de cualquier clase que sea, existe legitimación para demandar la anulación de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder.

Así lo ratifica expresamente la doctrina al sostener que el recurso por exceso de poder puede ser intentado únicamente por aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en la anulación del acto impugnado. El interés, en tales casos, puede ser material o moral, individual o del grupo del cual forma parte el recurrente; pero *no es suficiente para intentar el recurso invocar el derecho que tiene todo ciudadano a que la administración respete la legalidad.*

Por consiguiente, por muy amplio que sea el sentido que quiera darse al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso-administrativa, resulta indudable que no se puede entender que exista tal legitimación por el hecho de que cualquier ciudadano quiera que la Administración Pública obre con arreglo a la Ley.

En el caso de autos, el actor, ciudadano José Henrique Moreau Meyer, afirma en su demanda que existe irregularidad “en el Permiso N° 13.686 de fecha 27 de septiembre de 1961 otorgado por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, mediante el cual se autorizó la construcción de una Fuente de Soda del tipo Auto-Kiosko en la Zona Residencial de la Urbanización Las Mercedes, en la esquina formada por las calles Valle Arriba y Nueva York, y la cual zona figura en el Plano General de Zonificación respectivo para el Distrito Sucre del Estado Miranda, como zona R-3, exclusivo para uso de vivienda familiar aislada”.

Agrega así mismo el demandante: “Como se desprende claramente de todo lo expuesto y de los recaudos producidos, no cabe la menor duda de que ha sido violada la Ordenanza de Zonificación vigente para el Distrito Sucre del Estado Miranda por parte del Concejo Municipal de dicho Distrito y por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas de ese mismo Concejo Municipal. En efecto, —añade—, han sido violados por los citados organismos los siguientes artículos de la Ordenanza de Zonificación en referencia que aparece publicada en Número Extraordinario de la Gaceta Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda de fecha 20 de diciembre de 1958; dichos artículos son los siguientes: 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 7°, 30, 116, 236, 241, 243 y 244”.

Luego de transcribir algunas de las indicadas normas y de exponer razones para demostrar las ilegalidades que denuncia, el actor concluye: “En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto en los Capítulos anteriores y habiendo agotado todas las vías extrajudiciales para la revocatoria del Permiso N° 13.686 y *obtener el*

*restablecimiento del orden legal violado*, es por ello que me veo precisado a demandar, como formalmente lo hago, haciendo uso de la facultad que me otorga el Ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal vigente, y estando dentro del plazo legal para ejercer mi derecho, las siguientes peticiones...”: nulidades del Acuerdo del Concejo Municipal y Permiso de Construcción de la Fuente de Soda del tipo Auto-iKosko, ubicada en la Urbanización Las Mercedes.

Como claramente puede observarse de los términos del libelo, y, concretamente, de su parte petitoria, el único interés invocado por el actor en su demanda de nulidad es el de “*obtener el restablecimiento del orden legal violado*”. Aparte de este empeño en el mantenimiento de la legalidad, no se invoca en el escrito de la demanda ningún otro interés, material o moral, del actor, que hubiere podido ser afectado por el acto administrativo cuya nulidad solicita.

Fue sólo en la etapa probatoria cuando la parte actora promovió, como única prueba, la testimonial de dos personas pretendiendo acreditar que el demandante “habita desde hace varios años en la Urbanización residencial Las Mercedes, en esta ciudad de Caracas, en la Calle Nueva York, Quinta Mungao”, y que en frente de la casa de habitación del doctor José Henrique Moreau existe, desde hace más de un año, una fuente de soda o Auto-Kiosko denominado “TOLON”, ubicado entre las calles Valle Arriba y Nueva York de la Urbanización Las Mercedes”. Tal elemento probatorio, además de ser inapreciable por impertinente, ya que no corresponde a ningún alegato del libelo, resultaría en todo caso insuficiente para acreditar que el actor, no obstante habitar frente al establecimiento indicado, experimenta algún perjuicio de orden material o moral.

De acuerdo con lo expuesto, el interés del actor en el presente proceso quedó exclusivamente concretado, como él mismo lo confiesa en el libelo de su demanda, “*a obtener el restablecimiento del orden legal violado*”; pero, según ha quedado demostrado, el mero interés a la legalidad, no basta para integrar el concepto jurídico de legitimación activa que se exige en el recurso de anulación por ilegalidad o abuso de poder contemplado en el derecho contencioso-administrativo.

Resuelta así la cuestión previa relativa a la falta de legitimación en el actor para proponer su acción, es innecesario entrar a conocer sobre la ilegalidad planteada.

Por las razones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda de nulidad intentada por el ciudadano José Enrique Moreau Meyer, contra el Acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, del 23 de agosto de 1961, y el Permiso de Construcción N° 13.686, otorgado

por la Dirección General de Ingeniería y Obras Públicas del citado Concejo para la instalación de la fuente de soda a que se contraen estas actuaciones.

1148. CSJ - SPA 28-1-65  
G.F. N° 47, 1965, N° 66-67

*Cuando un contribuyente apela de los reparos hechos por la administración a su declaración de rentas y esta apelación versa sobre hechos, debe probar estos hechos; de lo contrario la apelación se tendrá por no hecha y el reparo se mantendrá.*

La Corte observa: conforme a jurisprudencia reiterada, las Actas Fiscales levantadas por los funcionarios competentes y con el cumplimiento de las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las que se consignan los diversos reparos que la Administración formula a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, gozan de una presunción de legitimidad y, especialmente, de veracidad de los hechos consignados en ellas. Por tanto, conforme a esa misma jurisprudencia, que se ratifica una vez más, corresponde al contribuyente producir en el debate procesal la prueba adecuada de la incorrección, falsedad o inexactitud de tales hechos, a fin de enervar los efectos de los referidos instrumentos fiscales.

En este orden de ideas considera la Corte que las circunstancias, que el apoderado de la contribuyente estima que constituyen el elemento determinante de la territorialidad de la erogación cuestionada, son, todas, circunstancias de hecho y, por lo tanto, susceptibles de prueba.

No obstante, la contribuyente no promovió prueba alguna al respecto. Por tanto, el Acta Fiscal, en cuanto a este reparo se refiere, no siendo contrario a derecho, ha de conservar sus plenos efectos; por lo cual el reparo debe ser confirmado como en efecto lo confirma la Corte.

Se observa: conforme a la legislación aplicable al ejercicio reparado y, como bien lo estableció la recurrida, no basta que el gasto tenga relación con la actividad económica del contribuyente en el país, sino que es imprescindible, para que pueda calificársele como territorial a los fines de su deducción, que se efectúe íntegramente dentro del territorio nacional.

1149. CSJ - SPA 24-11-70  
G.O. N° 29401, 23-12-70, p. 219.722

*Corresponde al recurrente desvirtuar el fundamento legal del acto impugnado.*

La cuestión fundamental se reduce a determinar si el recurrente, mediante los elementos probatorios producidos, logró desvirtuar el fundamento legal de la Resolución impugnada, caso en el cual el recurso de nulidad debe ser declarado con lugar.

La Resolución declara la caducidad de la concesión "Nuevo Callao", por considerar que el titular de la concesión —Alberto Grant Peña— "no la puso en explotación efectiva dentro del lapso de un año después de su otorgamiento". El otorgamiento del título fue publicado, como se ha dicho, en la Gaceta Oficial N° 25.136 de fecha 24 de agosto de 1956, y es a partir de esta fecha que comenzó a correr el año dentro del cual el concesionario se obligó a comenzar la explotación efectiva de la misma, siendo ésta una de las ventajas especiales, que de acuerdo con el artículo 91 de la Ley de Minas, ofreció el concesionario a favor de la Nación, según consta del numeral 3º) del mencionado título, y cuyo lapso de aducidad vencía el 24 de agosto de 1957.

Con el objeto de comprobar que la explotación efectiva había comenzado dentro del lapso convenido, el cesionario de la concesión, Ervin Andor Gombos Seres, produjo los elementos probatorios a que se ha hecho referencia. Ahora bien, tal como lo asevera la Procuraduría General de la República, ambos elementos son de fecha posterior a la fecha en que se venció el plazo de caducidad —24 de agosto de 1957— por lo cual mal puede destruir el supuesto en que se funda la Resolución impugnada, de que la explotación no comenzó dentro del plazo acordado, ya que es imposible deducir de los elementos producidos por el demandante la fecha en que se efectuaron tales trabajos.

Resuelta, en esta forma la controversia planteada, no hay lugar a declaratoria alguna, en relación con los dos pedimentos señalados en el libelo, cuyo examen sólo procedería en el caso de que el recurso de nulidad hubiese sido declarado con lugar.

*Véase Nos. 414, 1.025, 1.028, 1.190.*

*b'. Pruebas a cargo de la Administración*

1150.

CSJ - SPA

20-7-65

G.F. N° 49, 1965, pp. 79-82

*Fuera de los hechos que se presentan en el Acta Fiscal no se pueden presentar otros ya que sería ir en contra de la igualdad procesal, y provocar la anarquía del proceso.*

La Corte observa:

La Ley de la materia vigente, que ya lo estaba para la fecha de fiscalización, previene que "la Administración podrá verificar en

cualquier momento el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su Reglamento, Resoluciones e Instrucciones y el contenido de las declaraciones juradas. . . , en el desempeño de cuya función podrá; 1º Examinar los libros, documentos y papeles que registren o puedan registrar o comprobar las negociaciones u operaciones que se juzguen relacionadas con los datos que deben contener las declaraciones” . . . (artículo 72; y su Reglamento, en norma que ha sido de aplicación inmediata, como que sólo es de procedimiento, prevé que “las actuaciones que practiquen los funcionarios fiscales a los fines previstos en los artículos 72 y 73 de la Ley, deberán hacerse constar en actas selladas con el sello de la Administración del Impuesto sobre la Renta y firmadas por el funcionario y el contribuyente o su representante. . . El Acta deberá contener una exposición razonada de los motivos y resultados de la actuación fiscal”.

Y, en relación con el contenido, significado e importancia de estas Actas Fiscales, La Corte ha dicho lo siguiente en caso anterior análogo: “las Actas Fiscales deben contener todos los hechos que las actuaciones fiscalizadoras de la Administración observen en el proceder de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; y con mayor razón han de ser lo suficientemente explícitas, cuando, con base en ellas, la Administración ha de efectuar liquidaciones del impuesto o de las multas aplicables; ellas deben contener, todos los reparos, objeciones y observaciones que la Administración considere procedente formular a los contribuyentes, pues es el modo, el procedimiento, de que éstos disponen para informarse de las pretensiones fiscales y de los puntos de vista de la Administración frente a los propios; y de ahí que dichas Actas deben ser notificadas a los contribuyentes y que para la instrucción, aprobación y levantamiento estén sujetas al previo cumplimiento de determinados requisitos y formalidades legales y reglamentarios. Como puede observarse, las Actas Fiscales, dentro de la actuación administrativa, tienen una significación análoga a la del libelo de la demanda en el proceso judicial civil, aunque, desde luego, al contribuyente no se lo puede considerar como reo, sino como actor, cuando insta la vía contenciosa. Por consiguiente, aducir, por la Administración, instaurado ya el proceso, nuevos hechos, distintos de aquéllos consignados en la respectiva Acta Fiscal, que pueden afectar al contribuyente, es contrario al principio de la igualdad de las partes en el proceso; atribuye al Fisco una nueva prerrogativa procesal de que no goza, pues no le está atribuido por Ley alguna y las que le están atribuidas son de interpretación restrictiva, en razón de su propio carácter excepcional; lleva incertidumbre al contribuyente, pudiendo colocarlo en situación de indefensión, pues le será difícil prever qué nuevo hecho y en qué oportunidades procesales los podrá alegar la Administración; y, en fin, introduce anarquía y desorden en la conducción del proceso”.

Para completar el concepto, puede agregarse que, siendo ésta, además, una actividad reglada de la Administración, no puede quedar a su arbitrio el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a las declaraciones de rentas de los contribuyentes; y menos aún, si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la Legislación Fiscal consagra a favor de sus destinatarios y cuya suma la doctrina denomina el estatuto del contribuyente; por lo cual las normas que lo informan son de orden público.

De modo, pues, que, así como el Acta Fiscal debe contener exposición razonada de los *motivos* de los reparos (resultados de la Fiscalización), así también, si levantada el Acta, la Administración pretende formular otros reparos, o modificar los motivos de los ya formulados, debe seguir el mismo procedimiento, como que éste es de aplicación general, toda vez que del mismo depende, en todo caso, la eficacia formal de las actuaciones fiscales comentadas.

Ahora bien, en el caso de autos, la Administración, de una parte, formuló en el Acta de la reconsideración administrativa, un nuevo reparo a la declaración de rentas de la contribuyente, sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 146 reglamentario; y, de otra, formuló en el Acta Fiscal correspondiente, los demás reparos aquí examinados, sin la motivación adecuada, con lo cual infringió también la misma disposición reglamentaria, pues, como bien lo advirtió la recurrida, los timbres fiscales son medios o formas de pago de contribuciones que, en unos casos, pueden ser impuestos y, en otros, tasas; por lo cual debe evitarse la confusión de considerarlos como contribución autónoma, identificando impropia e indebidamente la naturaleza del tributo con su medio o forma de recaudación.

En tal virtud, la Corte considera afectados de nulidad estos reparos y así lo declara.

3. *Timbres en despacho de buques (Bs. 10.804,00); en Licencias de Navegación (6.033,50) y en Patentes de Sanidad (Bs. 206,00).*

Al margen de la genérica motivación, arriba transcrita, del Acta Fiscal, respecto de los diversos reparos que la intervención formuló por considerar que los gastos respectivos corresponden a tasas y no a impuestos, el Acta de la reconsideración administrativa ratificó estos tres reparos, por conceptuar que corresponden los dos primeros, a pagos efectuados "para obtener un beneficio", y, el tercero, "por la comprobación de las condiciones sanitarias de buques y aeronaves".

En sus informes ante la Corte, el apoderado de la contribuyente manifiesta al efecto lo siguiente: "La característica de impuesto que tiene el gravamen pagado por la Compañía por el despacho de buques y la obtención de licencias de navegación resulta evidente en la Ley de Timbre Fiscal. . . La Compañía no ha recibido un servicio específico del cual se beneficie, sino que ha satisfecho una recaudación exigida por el Fisco en una ley tributaria. Por tanto, el monto

objetado por este concepto responde claramente a la calificación de impuesto y no de tasa. El Estado exige, en cumplimiento de funciones que le son propias, y en atención a fines de interés general de la población o al cumplimiento de compromisos internacionales, la satisfacción de ciertos requisitos por parte de quienes ejercen determinadas actuaciones. La Ley que las prevé fija todo el procedimiento, y una ley impositiva, como es la Ley de Timbre Fiscal, hecha la expedición de ciertos documentos previstos en el procedimiento. Se trata de un impuesto, no de una tasa”.

1151.

CSJ - SPA

4-7-67

G.F. N° 57, 1967, pp. 22-26

*Para que un acto de la administración interrumpa la prescripción, no basta que sea dictado correctamente sino que es necesario que sea notificado el particular a favor del cual corre la prescripción.*

En sus Informes ante la Primera Instancia, el representante del Fisco expuso a este respecto: “La excepción perentoria opuesta por el demandado, relativa a la prescripción de las deudas fiscales, única admisible en el procedimiento, ha quedado desvirtuada como constancia —sic— en los oficios de cobro que la Administración ha dirigido al contribuyente, cuya copia certificada ha sido aportada con carácter probatorio en el caso de autos, según consta en los anexos A, B, C, D, E, F, G, y H a que se refiere el escrito de promoción. Tales requerimientos de fechas (ya mencionadas), demuestran gestiones periódicas de cobro que no han dejado transcurrir entre ellas el decenio, que a falta de disposiciones especiales en la Ley de Aduanas, pauta el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional... Es de observar que algunos de estos oficios fueron directamente entregados al señor Sierralta Osorio, por el Funcionario requirente, tales los señalados con las letras A, B y F y los otros, enviados a la denominada “CADERCO”, ampliamente conocida en esta ciudad y en la que este mismo Tribunal practicó la citación procesal... Los que restan señalados con las letras I, J, K, L y M son demostrativos de las gestiones hechas entre los diversos Despachos de la Administración a fin de provocar la actuación de funcionarios en relación a la citada deuda y de informar por parte de éstos a sus Superiores sobre el resultado de dichas gestiones”.

La sentencia recurrida declaró improcedente la excepción de prescripción opuesta por el demandado, por considerar que, sí “la interrupción de la prescripción corresponde a la parte actora, por los medios idóneos para ello”, el Fisco Nacional presentó los documentos públicos, antes mencionados, en cuya “apreciación encuentra —el

Tribunal *a quo* que los mismos contienen constancia cierta de la realización de actos administrativos, requerimientos, notificaciones y otros actos materiales de la administración realizados por funcionarios competentes en el desempeño de las actividades que les asigna la Ley, y con el cumplimiento de las formalidades que la misma exige"; esto es, que dichos documentos "demuestran gestiones periódicas de cobro por parte del Fisco Nacional actor al demandado Carlos Sierralta Osorio que no han dejado transcurrir el decenio necesario para que pueda prosperar la prescripción de la acción, opuesta oportunamente por el demandado como defensa perentoria".

Y en sus Informes ante este Supremo Tribunal, el apoderado del recurrente alega, a este respecto, que, "desde 1947, y 1948—en que se dice se causaron los derechos reclamados— hasta la fecha en que se presentó la querrela transcurrieron más de diez años"; que "correspondía pues, al actor aportar la prueba tendiente a demostrar que tal prescripción ha sido interrumpida por los medios idóneos"; que "no consta en (dichos documentos) la aceptación ni la notificación legal capaz de interrumpir la prescripción"; que "debió el actor acompañar prueba de que esos cobros que dice la sentencia efectuó y que llegaron a poder de (su) representado" y que, siendo necesario "que se pruebe que el deudo (que nunca lo ha sido) haya sido notificado legalmente de ello", "toda esa prueba corresponde al actor, lo que no ha hecho"; por lo cual considera procedente la excepción opuesta por el demandado.

Ahora bien; conforme a lo dispuesto en el Código Civil sobre la materia, de aplicación supletoria al caso de autos, "la prescripción se interrumpe natural o civilmente" (artículo 1967); y "se interrumpe civilmente en virtud de una demanda judicial, aunque se haga ante un Juez incompetente, de un decreto o de un acto de embargo *notificado* a la persona respecto de la cual se quiere impedir el curso de la prescripción, o de cualquier otro acto que la constituya en mora de cumplir la obligación. Si se trata de prescripción de crédito, basta el cobro extrajudicial" (artículo 1969).

Del examen de las causas de prescripción establecidas en el Código Civil, se desprende que en ellas existen dos requisitos fundamentales, que son: la existencia de un derecho en una de las partes y la manifestación de la voluntad de ejercerlo y el conocimiento del deudor de tal voluntad, manifestada por medios legales; y es por ello que se exige una demanda judicial y su respectivo registro, o la citación del demandado dentro del lapso correspondiente o la notificación a la persona con respecto de la cual se quiere impedir el curso de la prescripción; casos en los cuales se hace necesario el conocimiento, por parte de aquél a cuyo favor corre la prescripción, de la voluntad del acreedor o del titular del derecho, de ejercerlo; igual consideración cabe formular en relación con los cobros extrajudiciales, pero, en todo caso, resulta evidente, que tales circunstancias deben ser debidamente demostradas.

Observa la Corte, además, que, para que las actuaciones administrativas puedan afectar al contribuyente hasta el punto de producir la interrupción del plazo de prescripción, es menester que se hayan dirigido contra él y *realizado con su conocimiento*. Por tanto, si tales actuaciones no hubieren llegado a su conocimiento por los medios legales, las mismas carecerán de eficacia interruptiva de la prescripción. La prueba del “conocimiento” del contribuyente de dichas actuaciones corresponde, evidentemente, al Fisco del mismo modo que, en todo caso, corresponde a la Administración la prueba de la “notificación” de los actos administrativos que afectan a los particulares, pues la “notificación” es necesaria e indispensable condición de eficacia de los mismos.

En este orden de ideas, juzga la Corte que no basta, para considerar legalmente interrumpida la prescripción, que el Fisco alegue haber dirigido, al contribuyente moroso, oficios de cobro de los créditos fiscales insolutos, ni que produzca las copias certificadas de las copias de esos oficios que permanezcan en sus archivos. Es necesario, para poder considerarlo así, que demuestre que el contribuyente obtuvo “conocimiento” es decir, que fue “notificado”, de tales actuaciones, bien porque tales oficios le fueron entregados personalmente, o bien porque fueron recibidos en su residencia.

En el caso de autos, sin embargo, el Fisco se ha limitado a alegar los cobros extrajudiciales que dice haber efectuado al demandado, a acompañar las copias certificadas de sus respectivos duplicados y a manifestar que “algunos de estos oficios fueron directamente entregados al señor Sierralta Osorio, por el funcionario requirente... , y los otros enviados a la (firma) denominada “CADECO”; pero no ha producido la prueba de esa “entrega personal”, ni de su recepción en las oficinas de dicha firma.

El representante del Fisco alega que ‘algunos de estos oficios fueron directamente entregados al señor Sierralta Osorio, por el funcionario requirente, tales los señalados con las letras A, B y F’... ; ahora bien, del examen de tales piezas se desprende que en solo la marcada con la letra “F” aparece la mención de que el oficio fue entregado personalmente por el Interventor Fiscal de la Aduana de Las Piedras, circunstancia que sería suficiente, a juicio de la Sala, para interrumpir la prescripción alegada, en virtud de lo dispuesto en el aparte primero del artículo 421 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el cual “los funcionarios fiscales podrán valerse de los de su igual o inferior categoría en el mismo ramo o de las autoridades civiles o judiciales para hacer las notificaciones a que se refiere este artículo; pero es de advertir que tal interrupción no se operó en el presente caso, debido a que la fecha de esta última comunicación es el 28 de marzo de 1960 y, tal como se ha indicado la prescripción decenal de la primera planilla de liquidación de derechos de importación y derechos consulares se cumplió el 28 de noviembre de 1957 y la prescripción de la última de las planillas se cumplió el 1º de enero de 1959, y, a su vez, la

prescripción quinquenal de las multas se consumó el 20 de marzo de 1953, el 21 de enero de 1954 y el 1º de marzo de 1954.

1152. CSJ - SPA 12-12-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 28

*La Administración debe probar la legalidad de su actuación.*

En el presente recurso, el Despacho de Minas e Hidrocarburos, se limitó al envío del expediente administrativo, constante sólo de seis (6) folios (excluyendo el recurso de apelación y los anexos presentados por la compañía) donde nada explica en relación con los puntos planteados por la impugnante.

De esta manera, este Alto Tribunal, carece de elementos objetivos para decidir, pues en los autos solamente se encuentra, muchas veces, con una Resolución sancionadora, que es simplemente la declaración de voluntad de la Administración y con un escrito de impugnación, que es la opinión o la defensa del administrado, y por esto se coloca al juzgador en situación de decidir sin probanzas de ninguna clase, y, por principio, en tal caso, debe favorecer al inculpado.

1153. CSJ - SPA 19-12-74  
G.O. N° 30671, 17-4-75, p. 230.391

*Si la Administración no prueba la legalidad de su actuación, frente a la impugnación del recurrente, debe favorecerse a éste.*

En el presente recurso, el Despacho de Minas e Hidrocarburos, se limitó al envío del expediente administrativo, y sus anexos, todo constante de cuarenta y tres (43) folios útiles presentados por la compañía, sin explicar ni alegar nada en relación con los puntos planteados por la impugnante.

De esta manera, este Alto Tribunal, carece de elementos objetivos para decidir, pues en los autos sólo se encuentra una Resolución sancionadora que es simplemente la declaración de voluntad de la Administración y con un escrito de impugnación, que es la opinión o la defensa del administrado, y por esto se coloca al juzgador en situación de decidir sin probanzas de ninguna clase, y, por principio, en tal caso, debe favorecer al inculpado.

Véase N° 322.

G. *Informes*

Véase Nos. 1.096, 1.098.

H. *La relación de la causa*

1154. CSJ - SPA 7-12-64  
G.F. N° 46, 1964, pp. 313-314

*La Ley Orgánica de la Corte establece que no debe empezarse nueva relación por separación de uno o más vocales y en este caso el o los suplentes o conjueces harán relación individual del expediente.*

Como fundamento de la solicitud que se formula, se invoca la causal 6ª del Artículo 729 del C. de P.C., que se refiere a la procedencia de la invalidación por haber sido dictada la decisión “por Juez que no haya asistido a la relación o informes”; y en el caso concreto se alega que en el proceso cuya invalidación se solicita intervino como Juez el Magistrado doctor Miguel Angel Landáez, cuya incorporación a este Supremo Tribunal se llevó a efecto después de haberse dicho Vistos, o sea, pasada la oportunidad de relación e informes, a los cuales, por lo tanto, no asistió el citado Magistrado; y que tampoco consta que hubiese hecho la relación individual de la causa a que alude el Artículo 47, Parágrafo único, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Estima la Corte que para demostrar lo infundado de este alegato, basta sólo recordar que, en los asuntos de que deba conocer la Sala Político-Administrativa, la relación se rige por la norma especial del citado Artículo 47 de la Corte Federal, y consiste “en el estudio que individual o colectivamente harán los Jueces del expediente respectivo”. A la vez se establece en dicha norma que “la relación no podrá tener una duración mayor de cuarenta y cinco días consecutivos, excluidos sólo los días feriados y los de vacaciones, y se pondrá una nota en que conste el día de comenzar la relación, y otra en que conste, por lo menos con tres días de anticipación, aquél en que ha de terminar”.

Ahora bien, el Parágrafo único del mismo artículo, en obsequio a la celeridad procesal, contempla el siguiente caso de excepción: “No se empezará nueva relación por separación de uno o más Vocales. En este caso él o los suplentes o Conjueces harán relación individual del expediente”.

Como la ley no hace ninguna distinción, este caso excepcional de relación individual puede ocurrir estando en curso la relación ordinaria a que alude la primera parte de la norma que se analiza, o después de concluida ésta y pasada la oportunidad de informes;

y, de igual manera, como la ley no lo exige, no es necesario que, para esa relación individual, haya de ponerse las notas de comienzo y finalización que se indican para la relación normal. Esa relación individual consistirá, únicamente, en el estudio que del expediente hará el nuevo Magistrado durante el tiempo que él lo estime necesario. Y la sola circunstancia de que concurra a la elaboración de la sentencia y suscriba el fallo que se dicte, bastan para presumir que analizó debidamente el caso y tiene del mismo el criterio que se expresa en la decisión.

Con ocasión de la incorporación del Magistrado doctor Miguel Angel Landáez a la Sala, se aplicó a todos los procesos en curso que lo ameritaban, la disposición del Parágrafo único del Artículo 47 de la Corte Federal; y así consta en el acta de constitución de la Sala, de fecha 9 de abril de 1964, en la que concretamente se expresó: "Se acordó que el Magistrado Dr. Miguel Angel Landáez, asuma las ponencias de los juicios que tenía asignadas el Dr. Alejandro Osorio; y de acuerdo con la norma pertinente haga relación individual de los procesos en curso". (Libro de Actas de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, página 255).

Por consiguiente, sí ha sido debidamente cumplido en todos los juicios que le ha correspondido conocer al doctor Landáez desde su incorporación a la Corte, el requisito relativo a la relación individual a que se refiere el Parágrafo único del Artículo 47 *ejusdem*.

### I. La perención y el desistimiento

1155. CSJ - SPA 1-4-70  
G.O. N° 29265, 13-7-60, pp. 218.633-4

*La perención del recurso produce cosa juzgada administrativa en el acto administrativo impugnado.*

Solicitada la declaratoria de la perención la cual, como dispone el artículo 203 del Código de Procedimiento Civil, se verifica de derecho, estaba vedado al *Juez a quo* entrar a conocer de cualquiera otro pedimento relativo al fondo del litigio, antes de decidir si aquélla se había verificado o no, para lo cual debió apreciar si se habían cumplido los extremos pertinentes, a saber el transcurso de tres años sin haberse ejecutado durante ellos ningún acto de procedimiento. Ahora bien, consta del expediente que no fue ejecutado ningún acto de procedimiento entre el 30 de enero de 1950 y el 18 de abril de 1966, fecha de recibo del escrito mediante el cual fue solicitada la declaratoria de la perención de la instancia, razón por la cual el Juzgado Superior Primero de Hacienda debió declarar consumada la perención de la instancia, y abstenerse de entrar a

decidir en torno a la prescripción opuesta, por ser ello manifiestamente improcedente, extinguida como estaba la instancia. Trátándose de un recurso contra una decisión administrativa, los efectos de la perención en el presente caso son los que dispone el aparte único del artículo 204 del Código de Procedimiento Civil; el acto recurrido quedará con fuerza de cosa juzgada.

1156. CSJ - SPA 13-1-72  
G.O. N° 1516 Extr., 6-4-72, p. 7

*La Corte admite el desistimiento en los recursos contencioso-administrativos de anulación.*

Vista la diligencia de fecha 25 de mayo de 1970, mediante la cual el ciudadano O. H. Snyder en su carácter de Presidente de Sudalón C.A., de este domicilio, manifiesta que desiste de la acción por él intentada en escrito fechado el 15 de junio de 1966, donde solicita la nulidad de la resolución del Gobernador del Distrito Federal confirmatoria de las Resoluciones Nos. 112 y 113 de la Administración General de Rentas Municipales y de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales del Distrito Federal fechadas el 8 de octubre de 1964, por haber llegado, según dice, a un arreglo amistoso con la Municipalidad de la mencionada entidad federal, la Corte, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, da por consumado el desistimiento y ordena archivar el expediente.

1157. CSJ - SPA 6-4-72  
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 6

*No procede la perención después de que el Tribunal ha dicho "vistos" en la respectiva instancia.*

Visto el escrito del doctor Salvador Itriago S., de fecha 8 de noviembre de 1971, en el cual, actuando en su condición de apoderado del señor Eduardo Schalegeter, solicita la declaratoria de perención de la instancia, en atención a que han transcurrido más de tres años sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 201 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, procede la Sala a providenciarlo, y al efecto observa, que a su juicio, la perención no procede a partir del momento en que el tribunal que conoce de la causa diga vistos, en la respectiva instancia. Este criterio tiene su base lógica en la cir-

cunstancia de que con el acto de informes termina el tiempo útil durante el cual las partes pueden y deben realizar actos de procedimiento. Y por cuanto la perención tiene como fundamento la negligencia de las partes y la presunción de que la inactividad procesal de éstas entraña su renuncia a continuar la instancia, sería ilógico deducir tal presunción de su falta de actuación en una etapa del juicio en que la ley no les exige ninguna actividad procesal a menos que el tribunal haya dictado auto para mejor proveer, caso en el cual pueden hacer las observaciones pertinentes en la oportunidad que aquél señale, de acuerdo con el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

La Sala con la presente decisión ratifica el criterio sustentado por este Alto Tribunal en sentencia dictada por la Corte Federal el 14 de diciembre de 1949; no obstante reconocer que el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil ha sido objeto de una interpretación diferente a la que se ratifica en este fallo.

De acuerdo con el criterio antes expuesto, y por cuanto el lapso de tres años de inactividad alegado por la parte demandada, como base de su solicitud de perención, transcurrió después de que tuvo lugar el acto de informes y la Corte dijo "vistos", no es procedente la solicitud de perención de la instancia y así se declara.

*Véase Nos. 1.036, 1.065, 1.175, 1.222.*

J. *La apelación contra las decisiones del Juzgado de sustanciación*

1158. CSJ - SPA 6-5-70  
G.F. N° 68, 1970, pp. 94-95

*La Corte Suprema no es competente para revisar las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones dicte el Presidente de las Salas.*

Esta Sala conoce en alzada de las decisiones del Juzgado de Sustanciación, cuando sea procedente la apelación en conformidad con lo dispuesto en el ordinal 35 del artículo 7° de la ley que rige sus funciones y el artículo 176 del Código de Procedimiento Civil, pero no tiene competencia para revisar las decisiones que dicte su Presidente en ejercicio de sus propias atribuciones, a menos que la Ley expresamente establezca lo contrario, y como entre esas atribuciones está la de conocer de las "intimaciones de honorarios", según lo establece la misma Ley en el ordinal 12 del artículo 7°, es evidente la improcedencia del recurso intentado, y así se declara.

## 7. LA SENTENCIA

## A. Objeto de la decisión: lo alegado en el recurso

1159. CSJ - SPA 19-11-61  
G.F. N° 34, 1961, p. 81

*Es requisito indispensable en el libelo del recurso contencioso administrativo, denunciar claramente la violación de la Ley que constituye el fundamento de la acción.*

... Cuando se demanda la nulidad de un acto jurídico cualquiera, la Ley, la violación denunciada constituye efectivamente el fundamento de la demanda, lo que implica la necesidad de que sea determinado con entera claridad en el libelo, a fin de que el Tribunal, como observa el Fiscal, pueda hacer las apreciaciones consiguientes. Es por ello que el Artículo 237 del Código de Procedimiento Civil ordena que se expresen en la demanda *las razones en que se funde.*

1160. CSJ - SPA 20-12-61  
G.F. N° 34 (2ª etapa), 1961, p. 218

*El fundamento del recurso contencioso-administrativo de anulación es la falta denunciada.*

... Cuando se demanda la nulidad de un acto por ser violatorio de violatorio de la ley, la falta denunciada constituye el fundamento de la acción intentada y debe expresarse en el libelo con absoluta claridad, a fin de facilitar la opinión y el juicio del Tribunal sobre la materia que ha de decidir.

1161. CSJ - SPA 2-6-64  
G.O. N° 27474, 25-6-64, p. 204.365

*En el recurso contencioso-administrativo de anulación la materia que ha de ser objeto de la decisión está circunscrita a los pedimentos expresamente consignados en la demanda.*

Es cierto, y, así aparece de autos, que, en el curso del proceso, se aportó al expediente copia de Resolución dictada por el Ministerio de la Defensa, de fecha 15 de mayo de 1958, por virtud de lo

cual se ordenó el pase a disponibilidad de ocho oficiales de las Fuerzas Armadas, incluyendo al demandante, Coronel Julio César Angola Barrios.

La parte actora, al tener conocimiento de que a los autos había sido incorporada esa Resolución, alegó que, por cuanto se pretendía hacer valer contra el solicitante una "Resolución" y un "Proceso" de los que no tenía ningún conocimiento oficial, ni notificación legal alguna, *oponía como excepción*, a dicha Resolución y proceso, *la ilegalidad de los mismos*, con fundamento en la parte final del ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y por las razones que determinó.

A este respecto se observa que, en todo proceso, incluyendo el contencioso-administrativo cuya tramitación compete a esta Alta Corte, la materia que ha de ser objeto de debate judicial y examinada debidamente por el Juez en la sentencia, son los pedimentos que expresamente aparezcan consignados en la demanda. Así, pues, introducido el libelo, y, agotada, en su caso, el derecho de reformarlo, su efecto fundamental es el de delimitar, respecto al actor, el objeto procesal, con imposibilidad, en principio, de un cambio ulterior, estableciéndose así los límites dentro de los cuales la pretensión procesal ha de ser decidida.

De acuerdo a lo expuesto, no se pueden modificar, en el curso del proceso, los elementos básicos del libelo constitutivos de la pretensión. Por consiguiente, en el caso de autos, establecido originalmente como objeto del juicio la *inconstitucionalidad de una situación de disponibilidad de facto*, no es jurídicamente admisible sustituir, durante la litis, ese objeto procesal inicial, por otro de contenido jurídico diferente, como lo es el *acto administrativo* constituido por la Resolución que ordenó el pase del actor a la situación de disponibilidad, la cual fue agregada al proceso cuando éste ya estaba en curso.

La invocación de la parte final del ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que hace el actor, es inaplicable en el presente caso; pues ella sólo se contrae a los supuestos en que el demandado, —no el demandante—, puede oponer, *como excepción*, la ilegalidad de un acto administrativo.

Establecido, como ha quedado, que la Corte no tiene atribución para conocer de la anulación de situaciones de facto administrativas; ni puede, tampoco, en el presente caso, por estar fuera del debate judicial, decidir acerca del acto administrativo contenido en la referida Resolución administrativa, resulta innecesario analizar los demás planteamientos de autos.

1162. CSJ - SPA 11-7-72  
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 47

*El juez no puede sacar elementos de convicción fuera de los autos ni suplir excepciones o alegatos no alegados ni probados por las partes.*

No hay que olvidar que es a la autoridad administrativa a quien corresponde la defensa de los intereses fiscales, y es ella quien responde ante el Fisco Nacional de su propia negligencia.

Por su parte, el órgano jurisdiccional es el llamado a decidir la controversia surgida entre el contribuyente y la Administración, con absoluta objetividad para que ambas partes se sientan igualmente protegidas. Por este motivo el Juez no puede sacar elementos de convicción fuera de los autos ni suplir excepciones o argumentos de hecho no alegados ni probados por la representación fiscal.

A juicio de la Corte, el Tribunal sentenciador decidió el presente caso con arreglo a acciones que no han sido deducidas en el proceso y a defensas y excepciones que no han sido opuestas por ninguna de las partes, con violación de lo previsto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil; decidió sobre la admisibilidad de un recurso contencioso-fiscal por defecto de formalización de la fianza, materia de la cual no podía conocer sino por la vía del recurso de hecho, en caso de rechazar la Administración del Impuesto el recurso contencioso-fiscal por tal defecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

*Véase N° 972.*

## B. Contenido de la decisión

### a. Poderes del Juez

*Véase Nos. 534, 683, 876, 1.096, 1.166, 1.170, 1.171.*

### b. La anulación o no del acto recurrido

1163. CFC - SF 14-12-39  
M. 1940, pp. 531-533

*En defecto de presupuesto Municipal, para el año en curso, el Gobernador del Distrito Federal en ausencia de disposición legal, aplica el presupuesto del año anterior.*

El hecho de que el Gobernador sometiera el pago de los sueldos de los empleados del Distrito Federal y los gastos de los distintos servicios municipales para el año de 1938 al Presupuesto de 1937, por haber quedado privado del instrumento legal en fuerza de la sentencia dictada por esta Corte el doce de marzo de 1938, declarativa de la nulidad de la Ordenanza de Rentas y Gastos Públicos de los Departamentos Libertador y Vargas, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito para el año de 1938, todo esto según lo establece el acusador en su libelo, no constituye, según

el criterio de este Alto Tribunal, violación del artículo 70 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, porque, ante el conflicto creado por la anulación del Presupuesto que debía regir sus erogaciones en 1938, el Gobernador prefirió someter aquellos actos administrativos al Presupuesto que los había regido en 1937, antes que actuar sin sujeción a ley alguna, sobre todo cuando, en el silencio de la Ley Orgánica Municipal la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, no obstante reconocer el principio de la anualidad de los presupuestos, en su artículo 182 prevé que "si para el 1º de julio no se hubiese sancionado el Presupuesto del año económico que principia en ese día, *el Presupuesto anterior continuará vigente hasta que el nuevo sea promulgado*". Las violaciones que puedan dar margen a una acción en responsabilidad penal deben revestir el carácter de hechos u omisiones imputables o, lo que es lo mismo, han de ser elementos intrínsecos de un delito, pues contemplando las cosas de otro modo, tendríamos que llegar al extremo de ver en los recursos en nulidad propuestos contra actos o disposiciones inconstitucionales o ilegales, por ante esta misma Corte, verdaderas acciones de índole penal que lejos de limitarse a anular el acto o la disposición afectada por el vicio, se convertirían en causas de responsabilidad o castigos indebidos.

La especie de que el Gobernador en defecto de la Ordenanza sobre Presupuesto Municipal, ha debido ocurrir al Concejo, según opina el Síndico, "para que autorizara una erogación extraordinaria que le permitiera de momento cubrir los gastos de su administración", no es medio que asuma una pureza jurídica irreprochable, porque si no existía para el Gobernador una norma legal que lo autorizara a efectuar tales erogaciones, tampoco la había para el Concejo en el propio caso sin sujeción a la misma disciplina del Presupuesto; en virtud de lo cual, habiendo una ley contemplativa de igual materia en el régimen administrativo nacional, era sin duda alguna el caso de efectuar una aplicación analógica de esta ley, y, en consecuencia, ante un Presupuesto ya anulado por la Corte en su citado fallo de 1938, lo lógico y lo racional era ajustarse al Presupuesto Municipal que había regido los sueldos y los gastos del año retropróximo.

En cuanto a los sobregiros que tuvo el Gobernador sobre la asignación de un millón doscientos cuarenta mil bolívares para el Departamento Libertador, y de trescientos sesenta mil para el De-

partamento Vargas, que establecía el Presupuesto de 1937, adoptado por él para 1938, a falta del que para este último año presentó al Concejo Municipal y que éste sancionó, pero que luego, como ya se dijo, fue anulado por la Corte; en cuanto a tales sobregiros, es de notarse que el representante de la Municipalidad hace constar en la letra "b" del primer capítulo de su escrito de acusación las "autorizaciones" para obras públicas, primero por un millón de bolívares y luego por ochocientos ochenta y cinco mil bolívares, que el Concejo acordó a solicitud del Gobernador, de lo cual resulta que si este funcionario sobrepasó el límite que para la ejecución de obras públicas le asignaba libremente el ordinal 6º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, tal exceso quedó cubierto con aquellas autorizaciones, y mal podría, por tanto, se sujeto pasivo de una acusación por infracción del ordinal citado, ya que el ciudadano Gobernador fue asistido por la Municipalidad en cuanto a las inversiones hechas para sufragar aquellas obras.

Los ordinales 16º del artículo 14 y 9º del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, cuyas infracciones se invocan por el acusador para infligir responsabilidad al ciudadano Gobernador, porque, según lo expresa aquél, "no se pueden considerar como tales cuentas los cuadros del movimiento de caja del Departamento Vargas que aparecen en las páginas 471 y 472 de la exposición del Gobernador, ni los cuadros estadísticos de ingresos y egresos que aparecen como apéndice de aquella exposición", no son causas eficientes para establecer que el Gobernador, así como el Administrador General de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas, "*hayan violado los numerales citados*". Ahora bien, la atribución novena del artículo 41 de la ley pre-nunciada, *in fine*, sólo faculta al Concejo para "dictaminar sobre la exposición y cuentas, *aprobándolas u objetándolas*", y tal atribución, en relación con el caso que se contempla, no alcanza para sustentar con ella una acción en responsabilidad contra el Gobernador y los otros funcionarios ya nombrados. La objeción que hiciera el Concejo acerca de esas cuentas sólo comportaría *a priori* su rectificación para hacer corregir los errores o defectos de forma que tuviere, mas no es instrumento idóneo para un enjuiciamiento.

1164.

CFC - SF

20-6-49

G.F. N° 2, 1949, pp. 65-67

*Cuando se rechaza una denuncia de bienes, derechos o acciones ocultos o desconocidos de la Nación, el denunciante tiene derecho a apelar de esta decisión ante la Corte Federal y de Casación, conforme lo pauta la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. No es este pro-*

*cedimiento una acción de nulidad del acto administrativo en sí, sino ejercicio de un derecho que le otorga la Ley especial.*

La parte petitoria del libelo expresa: "Por todo lo expuesto demandando formalmente a la Nación venezolana, representada por el Procurador General de la Nación, para que convenga y así lo declare, en que la denuncia de fecha 31 de julio de 1939, que dirigió mi representado al Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Hacienda, es procedente de conformidad con los artículos 21 y 30 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional porque llena los requisitos de los incisos 1º y 2º de la última disposición legal citada".

Ahora bien, el artículo 21 de la precitada Ley Orgánica establece principios y normas respecto a la administración de los bienes nacionales; y el artículo 30 ejusdem trata del procedimiento que se seguirá cuando deban denunciarse ante el Ejecutivo Federal los bienes, derechos y acciones de todo género pertenecientes a la Nación, ocultos o desconocidos o indebidamente poseídos o ejercidos por terceros. Según esta última disposición, recibida la denuncia y llenados ciertos trámites y requisitos, el Ejecutivo decidirá: 1º si los bienes, derechos y acciones que se denuncian tienen el carácter de tales y pueden ser objeto de denuncia; 2º, si los documentos y datos suministrados por el denunciante son suficientes para intentar fundadamente la reclamación; 3º si siendo fundada y procedente la denuncia, conforme a los dos números anteriores, conviene o no a los intereses de la República proceder en el sentido de la denuncia; y 4º sobre todo otro punto relativo al caso.

Seguidamente, el artículo 31 de la misma Ley Orgánica pauta que si el Ejecutivo decide que la denuncia no llena los requisitos establecidos en los números 1º y 2º del artículo 30, la denuncia se tendrá por no hecha, sin que el denunciante conserve derecho sobre los bienes, derechos o acciones denunciados, pero pudiendo ocurrir en ese caso a la Corte Federal y de Casación conforme al artículo 39.

El único aparte de este artículo 39 establece, en efecto, que la Corte Federal y de Casación conocerá en juicio ordinario de las cuestiones que se susciten entre los denunciantes y el Ejecutivo Federal por la declaratoria sobre prioridad, procedencia o fundamento de las denuncias, justiprecio de los bienes o procedencia de la remuneración.

De manera, pues, que negada la procedencia de la denuncia, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional pauta un procedimiento especial mediante el cual el denunciante puede ocurrir a la Corte Federal y de Casación, no para pedir la nulidad de la Resolución Ejecutiva, la cual como acto administrativo que es, es susceptible de ser atacada por medio de la acción de nulidad contenida en el numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, sino para que este Alto Tribunal decida sobre la solicitud de denuncia, y si

al hacerse ella se llenaron o no los requisitos legales. Basta en realidad que se haya negado la procedencia de la denuncia para que surja para el denunciante el derecho a ejercer la acción que contempla el artículo 39 de las tantas veces citada Ley Orgánica de Hacienda Nacional.

Consta en el libelo de la demanda, de manera clara, que el actor ha ocurrido a este procedimiento especial establecido por la referida Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y que, por lo tanto, la acción intentada por él, es la contemplada en el artículo 39 de la misma Ley, sin que en concepto de esta Sala, al oponérsele la excepción de caducidad de la acción, cuyo efecto, de prosperar, sería el de rechazar la demanda y no darle entrada al juicio, se haya comprobado de una manera evidente que esa acción intentada por el actor sea la misma acción de nulidad contemplada por el Ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, mucho más, cuanto que entre una y otra se observan algunas diferencias. En efecto, esta última emana de la Constitución Nacional, mientras que la otra tiene su origen en una Ley especial como es la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional; la acción de nulidad tiende necesariamente a anular el acto mientras que la otra persigue un pronunciamiento acerca de la procedencia de la denuncia para obtener en caso afirmativo, el reconocimiento de la remuneración que acuerda la Ley a los denunciantes; y por último, la acción de nulidad caduca a los trece meses, mientras que la ley no fija respecto de la otra, plazo alguno especial de caducidad.

Por las razones expuestas, esta Corte Federal y de Casación, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la excepción de inadmisibilidad opuesta por la demanda.

1165.

CFC - SF

11-8-49

G.F. N° 2, 1949, pp. 129-131.

*La Corte sólo tiene competencia para anular o no un acto administrativo; no para decidir por la administración.*

La cuestión planteada por el apoderado actor es la de nulidad de las Resoluciones Ministeriales a que se ha hecho referencia, por ser falsa la razón o fundamento en que descansan dichas Resoluciones, o sea, el no haberse consignado oportunamente el papel sellado y los timbres fiscales correspondientes. Como queda dicho, la Nación, por medio de su Representantes, ha convenido en la verdad del hecho en que se apoya la demanda, es decir, en que el papel sellado y los timbres fiscales, sí fueron consignados en la oportunidad señalada por la Ley. Es, pues, sencillo el único problema que bajo ese aspecto ha de resolverse, a saber: si fundadas las Resoluciones en e!

solo hecho de no haberse consignado el papel sellado y los timbres fiscales, y demostrado que ese hecho no es cierto, continúan con validez las Resoluciones impugnadas o si al contrario, debe declararse su nulidad por carecer de fundamento.

No puede contemplarse el alegato de extinción o caducidad invocado por la Nación: 1º Porque no se ha demandado la validez de una concesión de hidrocarburos, sino la nulidad de Resoluciones Ministeriales, y ésta se ha promovido dentro del lapso legal; 2º Porque esta Corte carece de competencia para resolver en Primera Instancia, sobre la caducidad de concesiones de hidrocarburos, lo cual corresponde hacerlo al Ministerio de Fomento por Resolución donde se exprese la razón de la caducidad declarada; 3º Porque la caducidad declarada en las Resoluciones impugnadas de nulidad en la presente acción, se fundó solamente en la falta de consignación del papel sellado y los timbres fiscales, y no en “el prolongado lapso de más de diez años transcurridos entre la fecha de la consignación y las Resoluciones Ministeriales...”, fundamento o motivo de caducidad éste, que de existir, no puede tomarlo en cuenta esta Corte, por primera vez, para declarar dicha caducidad, sino, en todo caso, cuando conozca de alguna Resolución Ministerial que haga tal declaratoria por razón de tiempo o lapso transcurrido sin gestión de la parte interesada.

Otro punto que debe resolverse en el presente juicio es el del pedimento hecho por el demandante de que se ordene expedir a nombre de sus representados, en su carácter de únicos y universales herederos de su causante el finado señor Ubaldo Chiara, los títulos de las aludidas concesiones para la explotación de hidrocarburos.

En sus informes, el Abogado Adjunto de la Procuraduría General de la Nación, ha sostenido que: “Conforme al artículo 5º de la Ley de Hidrocarburos vigente, sensiblemente igual al artículo 4º de la Ley de 1928, es potestativo del Ejecutivo Federal el otorgamiento de las concesiones a que la Ley se refiere, con las excepciones que allí se establecen y en las cuales no están comprendidas las concesiones a que aspiran los demandantes”. Y más adelante agrega: “Así pues, el otorgamiento de los títulos de las concesiones de explotación o explotación de hidrocarburos, es dentro de nuestro sistema legal, un acto de administración de la exclusiva incumbencia del Poder Ejecutivo Federal subordinado al cumplimiento de un proceso establecido en la Ley de la materia, el cual termina cuando se publica el título correspondiente en la “Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela”. Antes de cumplirse el requisito solemne de esa publicación no existe ni podría existir una situación de plenitud de derechos a favor de posible o futuro concesionario, en atención de que el proceso administrativo no ha sido definitivamente terminado, por cuya causa el control de dicho proceso tendrá que permanecer dentro de la jurisdicción ejecutiva, sin que ésta pueda ser obligada por un pronunciamiento judicial a expedir y publicar los

títulos de las concesiones, que son los actos creadores de derechos definitivos, pues bien podría suceder que hasta existieran impedimentos legales que lo prohiban y que el sentenciador no conozca, con motivos que hagan conveniente la negativa del título en resguardo de los intereses nacionales...”.

Analizada serenamente la cuestión, la Corte considera que mandar a expedir los títulos a que se contrae el demandante, no es, ciertamente, atribución de esta Corte, limitada como está su competencia en el presente caso, a resolver si es nula o si es válida, la Resolución del Ministerio de Fomento a que se refiere este juicio.

Naturalmente que, declarada la nulidad de las Resoluciones Ministeriales determinadas en la demanda, está obligado el Ministerio de Fomento, prescindiendo de la cuestión de consignación de papel y timbre fiscales, a continuar la tramitación de los respectivos expedientes sobre concesiones de explotación de hidrocarburos, de conformidad con la Ley de la materia, que debe ser cumplida.

1166. CSJ - SPA 14-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 305-306

*La decisión del recurso contencioso administrativo de anulación sólo puede contener pronunciamientos sobre la nulidad o no del acto recurrido.*

El problema de determinar si el contribuyente adeuda o no en realidad los impuestos que son objeto de la Resolución impugnada, es cuestión de fondo que escapa al juicio de nulidad. En este proceso se consideran únicamente las infracciones a la Constitución y a las Leyes que vicien sustancialmente el acto administrativo. Es ante los tribunales ordinarios que puede dilucidarse la exactitud del monto de la Planilla Complementaria expedida a cargo del contribuyente, y determinar si la solvencia expedida por la Administración y alegada por el demandante se refieren a una o a todas las partidas que, de conformidad con el Artículo 6° de la Ordenanza respectiva, deen ser pagadas por el contribuyente...

1167. CSJ - SPA 18-2-71  
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 8

*El recurso contencioso-administrativo de anulación tiene por objeto lograr un pronunciamiento sobre la validez de un acto administrativo.*

Las acciones y recursos de nulidad contra un acto administrativo tienen por objeto lograr del respectivo órgano jurisdiccional un

pronunciamiento sobre la validez del acto, y su ejercicio determina una relación procesal entre personas a quienes por economía de lenguaje calificamos de partes.

1168. CSJ - SPA 25-9-73  
G.O. N° 30276, 8-12-73, p. 226.833

*Solo en el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción puede solicitarse del juez el restablecimiento de la situación jurídica lesionada.*

La Sala para resolver observa:

Concretamente se pide a la Corte, que declare que el Presidente del Consejo de la Judicatura actuó en forma contraria a derecho, al no ejecutar la sentencia dictada por este Tribunal, el 7 de agosto del año en curso, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial N° 1.605 extraordinaria del día 9 del mismo mes y año.

La expresada pretensión implica, en forma indirecta, una solicitud de aclaratoria de la aludida sentencia, lo que es absolutamente extemporáneo; pero como además se pretende, que la Sala provea respecto a la ejecución del fallo dictado, conviene precisar, que los demandantes, incluyendo al doctor Queremel Castro, sólo intentaron el recurso contencioso de anulación y no el de plena jurisdicción en cuyo caso sí habría podido la Corte declarar, de considerarlo procedente, el restablecimiento total de la situación jurídica vulnerada por la acción administrativa del Consejo de la Judicatura.

c. *Otros aspectos de la decisión*

1169. CSJ - SPA 27-1-71  
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 18

*La Corte no puede declarar la vigencia de una disposición reglamentaria derogada.*

Al conocer y decidir una acción de nulidad como la que ha dado lugar a esta actuación, la Corte no puede declarar la vigencia de una disposición reglamentaria que ya fue derogada, ni condenar a la Nación a pagar al personal del servicio de pilotaje de Las Piedras la cantidad que pretenden los demandantes, por carecer de facultades para ello o por tratarse de cuestiones que deben ventilarse en otro proceso.

Pero en atención a que, mientras el Ejecutivo Nacional no dicte un nuevo reglamento para la Zona de Pilotaje de Las Piedras, conti-

nuarán en vigencia la resolución y el oficio dictados por el Ministerio de Comunicaciones con base en la norma reglamentaria viciada de nulidad, la Corte considera procedente instar al Ejecutivo Nacional para que dicte un nuevo Reglamento para la Zona de Pilotaje de Las Piedras, en conformidad con lo dispuesto por el legislador en el artículo 33 de la Ley de la materia.

1170. CSJ - SPA 18-2-74  
G.O. N° 1657 Extr., 7-6-74 p. 19

*El Tribunal decide la sanción que debió ser aplicable en materia de carrera administrativa.*

En el presente caso, y en virtud de las consideraciones anteriores, estima la Sala que la falta cometida por el funcionario Rigoberto Márquez Oviedo, no reviste la gravedad suficiente como para justificar la aplicación de la máxima sanción prevista, la destitución, especialmente por la circunstancia de que la suma retenida por el recurrente, fue, en definitiva, cancelada al Hospital Urquinaona de Maracaibo, lo cual constituye una circunstancia atenuante, que debe ser tomada en cuenta, y apreciada en la misma forma como se estima en el ámbito del Derecho Penal, y por tal motivo considera que la sanción aplicable debe ser la prevista en el ordinal 3° del artículo 57 de la Ley de Carrera Administrativa, o sea la suspensión del cargo, sin goce de sueldo, por el lapso de seis meses, a partir de la fecha en que le fue notificada su destitución, y así lo decide, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley; y por cuanto la referida sanción ya ha sido cumplida, el ciudadano Rigoberto Márquez Oviedo, debe ser reincorporado al Servicio en el cargo que le señalen las autoridades en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, el cual deberá cancelar al mencionado ciudadano el montante de los sueldos correspondientes, contados desde la fecha en que se cumplió la sanción hasta la de su reincorporación previa deducción de cualquier remuneración que haya recibido durante ese lapso por servicios prestados a la Administración Pública Nacional. Queda así modificado el fallo apelado.

d. *Cuestiones excluidas de la decisión*

1171. CFC - CP 6-8-52  
G.F. N° 11, 1952, pp. 70-71

*Cuando la Corte conoce de un juicio de nulidad de un acto administrativo, se pronunciará sólo sobre dicha nulidad pero no sobre los problemas de otra naturaleza que le correspondan a otra jurisdicción.*

La Corte para decidir observa:

Que al conocer esta Corte acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos administrativos, conforme a la atribución 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional, no le es dado dictar pronunciamiento alguno en relación con los problemas de naturaleza esencialmente civil o de otra índole cuyo conocimiento esté atribuido por la ley a otras autoridades; que al ejercer el Estado por medio de sus órganos competentes la protección que le encomienda el artículo 125 del Estatuto Agrario, negando o acordando las autorizaciones de desalojo de tierras explotadas en virtud de contratos de arrendamientos o por simple ocupación, ni prejuzga, ni menos impide que se discutan o decidan en el correspondiente juicio ante los tribunales ordinarios las cuestiones de índole contractual o de otra naturaleza, en que las partes apoyen esas respectivas pretensiones; que el acto emanado del Instituto Agrario Nacional. Y su confirmación por el Ministerio de Agricultura y Cría, están enmarcados dentro de las atribuciones de ambos organismos, o sea, autorizar por lo que a dichos organismos respecta el desalojo a que aspira el ciudadano C. W. A.

1172. CSJ - SPA 2-8-73  
G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 11

*En el recurso contencioso-administrativo de anulación el Juez no debe decidir sobre cuestiones de índole civil.*

Cuando esta Sala como tribunal de lo contencioso-administrativo, conoce del recurso de anulación, carece de competencia para declarar consumada o no la prescripción alegada por el recurrente, pues ella podría ser opuesta nuevamente como defensa de fondo ante los tribunales ordinarios, que serían los llamados a decidir dicha cuestión, caso de promoverse ante ellos la acción correspondiente.

### C. Efectos de la decisión

#### a. Efectos erga omnes

1173. CFC 27-1-37  
M. 1938, T. I., p. 145

*La decisión del recurso contencioso-administrativo de anulación, al producir efectos erga omnes, favorece y perjudica a terceros.*

El recurso por exceso de poder, que fue intentado... contra las resoluciones del Ministerio de Fomento..., si bien puede decirse no contencioso en el sentido de constituir un recurso objetivo, dirigido directamente a atacar el acto y no ejercido respecto a la persona del funcionario de quien emanó, no tiene el carácter de acto de la jurisdicción voluntaria, la cual se concreta a los actos de la autoridad judicial necesario para validar o confirmar un negocio jurídico, ya que el aludido recurso por exceso de poder provoca una decisión que favorece y perjudica los derechos de tercero en cuanto produce efectos *erga omnes*.

1174. CSJ - SPA 26-4-71  
G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, pp. 22-23

*Las decisiones sobre nulidad de los actos administrativos tienen efectos erga omnes, y valor normativo, por lo que podrían tener el mismo efecto que un instrumento público que excluya la acción.*

El Juzgado Sexto de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con fecha treinta de mayo de mil novecientos sesenta y nueve dictó sentencia definitiva declarando con lugar la demanda que por cobro de la cantidad de treinta y cuatro mil setecientos cuatro bolívares (Bs. 34.704,00) propuso ante dicho Juzgado, con fundamento en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, la Municipalidad del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda contra la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, por concepto de patentes de industria y comercio que la empresa demandada, según los términos del libelo, adeudaba a la Entidad demandante, en virtud de los impuestos causados durante el año de 1967 y el primero y el segundo trimestres de 1968 "y que grava los teléfonos principales y auxiliares que funcionan en la jurisdicción del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda".

Apelada dicha decisión por el apoderado de la demandada, el recurso fue oído libremente para ante la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil de esta Circunscripción Judicial, según consta de auto de fecha nueve de junio de 1969. Este Tribunal, en decisión de fecha 24 de junio de 1969 declaró su incompetencia para conocer en el juicio y dispuso, en consecuencia, que era procedente la remisión del expediente a esta Sala de la Suprema Corte a quien corresponde decidir la apelación interpuesta.

Recibidos los autos en esta Alzada, se dio cuenta en Sala en la audiencia del 7 de agosto del citado año y en la misma fecha se designó ponente y se fijó la 5ª audiencia para comenzar la relación

a la cual se dio término el 6 de noviembre de 1969. El 17 de noviembre del mismo año se llamó a informes, acto al cual comparecieron los apoderados de las partes y consignaron sus conclusiones escritas que la Sala ordenó agregar a los autos. Se dijo "Vistos".

En sus alegatos, el apoderado de la empresa demandada centra los argumentos de la defensa en dos razones fundamentales: en que es incierto lo que afirma la sentencia apelada en el sentido de que la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela es sólo una concesionaria de la Nación respecto del servicio público de telefonía y radiotelefonía que desempeña; "en primer lugar, porque la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela realiza dicho servicio por directa encomienda del Congreso Nacional, según la Ley que regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones, promulgada con fecha 30 de junio de 1965; y en segundo lugar, porque habiendo pasado a ser la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela una Empresa del Estado cuyo patrimonio pertenece íntegramente a la Nación venezolana, no sería posible que pudiera producirse la figura de la concesión que supone desde luego la existencia de entes distintos dentro del campo de la actividad pública y privada". Y concluye así dicho apoderado: "Al mismo tiempo cree oportuno insistir mi representada sobre el reconocimiento expreso que ha hecho la Nación venezolana y las demás dependencias públicas de la misma, respecto a que la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, es una Empresa del Estado y como tal, adscrita a la Administración Pública Nacional. Los presentes alegatos han sido comprendidos en nuestro informe presentado a esta misma Sala con motivo del juicio seguido por la Municipalidad del Distrito Valencia del Estado Carabobo contra mi representada, también por el cobro de supuestos impuestos municipales".

El mismo problema planteado en el presente caso fue resuelto por la Corte en su sentencia de fecha 5 de octubre de 1970, recaída en el recurso de nulidad propuesto por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela contra decisión administrativa del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda que gravó a dicha empresa con una patente de industria y comercio; y la que, acatando lo decidido en aquélla, dictara esta Sala con fecha 23 de marzo del corriente año, en el juicio intentado por la Municipalidad del Distrito Maracaibo del Estado Zulia contra la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, por cobro de impuestos municipales.

La primera de las citadas sentencias que ha servido de norma a los pronunciamientos subsiguientes de esta Sala relativos a la materia planteada, dejó establecido:

"Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1º) que al adquirir el Estado la totalidad de las acciones de la Compañía, el Congreso decidió conservar la persona jurídica creada por el contrato de sociedad suscrito por sus promotores en el año

de 1930 y utilizar la organización ya existente para los fines antes señalados, por lo cual el servicio telefónico sigue a cargo de una entidad diferente del Estado, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones con independencia de éste, y que tiene un patrimonio formado por bienes distintos a los que pertenecen al Fisco Nacional; 2º) Sin embargo, la empresa ya no actúa como concesionaria de un servicio de interés público, sino como un instrumento del Estado, subordinado a la voluntad de los órganos superiores de éste y, en particular, del Congreso, aunque sometida a un régimen especial en cuanto a sus relaciones con el Estado, lo cual hace de ella un caso excepcional entre los servicios públicos descentralizados existentes actualmente en el país. En efecto, la empresa telefónica es la única entidad estatal creada en virtud de un contrato de sociedad celebrado entre particulares, y cuyas relaciones con el Estado están reguladas por las disposiciones de una Ley y por las cláusulas de un contrato, pero tales circunstancias, no son suficientes para justificar que las autoridades del Distrito Sucre del Estado Miranda, sigan considerándola como una empresa privada, dedicada a una actividad industrial o comercial con fines lucrativos, supuestos estos indispensables para que le sea aplicable el impuesto establecido en la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio de dicho Distrito, con arreglo a los términos del artículo 1º de la propia Ordenanza; 3º) Dadas sus características, la Compañía Telefónica es actualmente y viene siéndolo desde 1965, una empresa estatal cuyas acciones fueron adquiridas con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de determinados servicios y la ejecución del Plan Nacional de Telecomunicaciones, actividades a las que ha venido dedicada por disposición del Congreso y del Poder Ejecutivo, todo lo cual demuestra que élla tiene los atributos de un servicio nacional descentralizado excluido, como todos los de su especie, de la competencia fiscal del Municipio”.

En virtud de las razones expuestas, la Corte declaró en esa oportunidad la nulidad del acto por el cual la Administración General de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dispuso exigir a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, (tal como lo hace la Municipalidad del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado en el presente caso), el pago del impuestos sobre Patentes de Industria y Comercio, de acuerdo con la liquidación formulada.

Como se puede observar, la jurisprudencia establecida por la Corte en el caso examinado, tiene un valor normativo y sus efectos son los mismos que produciría la presentación por parte del demandado de un instrumento público que excluya la acción, tal como lo contempla el artículo 685 del Código de Procedimiento Civil en el procedimiento ejecutivo surgido con ocasión de las demandas en que tengan interés las rentas públicas. En tal virtud, la situación procesal establecida en el presente caso no puede subsistir por los

motivos expuestos y por el valor documental excluyente que surge del contenido de las sentencias de esta Sala a que antes se ha hecho referencia.

Por tratarse de un caso absolutamente idéntico en el fondo, al resuelto por la Corte en la decisión que se ha dejado parcialmente transcrita, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta y revoca, en consecuencia la decisión de primera instancia que motivó el recurso. Quedan, por lo tanto, sin efecto las medidas preventivas o ejecutivas decretadas en el juicio.

*Véase Nos. 230, 827, 866, 949, 1165, 1168.*

b. *La reposición del procedimiento administrativo*

1175. CSJ - SPA 29-4-71  
G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, p. 19

*La decisión de anular un acto administrativo puede tener por efecto la reposición del procedimiento administrativo.*

En cuanto a los alcances y efectos jurídicos del fallo de la Corte, relativo a esta materia, los cuales ejercen influencia decisiva en los resultados del presente recurso, cabe observar que en el mismo se declaró la nulidad de la Resolución número 2.115, dictada por el Ministerio de Fomento, con fecha 26 de junio de 1962. En dicha Resolución se declaraba sin lugar la apelación interpuesta por el interesado contra la Resolución de la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial N° 3, de fecha 11 de enero de 1962, por la cual se negó la patente del modelo industrial “consistente en colocar en los bordes exteriores de los sobres postales aéreos, los colores amarillo, azul y rojo, combinados en tal forma que no reproduzcan por su posición, los colores de la Bandera Nacional de Venezuela. . .”.

La razón por la cual la Corte consideró procedente anular la Resolución impugnada fue la de estimar que dicha Resolución no se ajustó a la ley al equiparar “la reproducción de los colores amarillo, azul y rojo a la Bandero Nacional misma, cuestión ésta que no tiene fundamento legal alguno, ya que la Bandera Venezolana no es solamente el conjunto de tres colores primarios que la integran, sino también la superposición de estos, que deben estar unidos en franjas horizontales de superior a inferior” y, más adelante, la sentencia invocada declara “que los colores amarillo, azul y rojo, de por sí, no constituyen la Bandera Nacional, y por lo tanto, su uso no puede ser prohibido por considerarse que reproducen a ésta, cuando

ello se hace en forma distinta a la señalada en el artículo 2º de la Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales”.

Declarada, como lo fue por la sentencia de la Corte, la nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento, número 2.115, es lógico deducir que el solicitante adquirió el derecho a que continuara la tramitación de su solicitud, ya que el registro de la patente, que es la fase final del procedimiento, supone el cumplimiento de las etapas precedentes, previstas en la ley, y a las cuales se ha hecho referencia.

La solicitud del recurrente fue negada por Resolución de la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial, de fecha 11 de enero de 1962, de la cual apeló el solicitante, apelación que fue declarada sin lugar por Resolución del Ministro de Fomento número 2.115, de fecha 26 de junio de 1962, la cual, a su vez, fue anulada por la Corte en su aludida sentencia.

El Ministerio de Fomento, en acatamiento a la decisión anterior, continuó el procedimiento administrativo y ordenó las publicaciones correspondientes; posteriormente, fue presentado un escrito de oposición, el cual fue declarado sin lugar por Resolución número 84 de la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial, de fecha 17 de octubre de 1966, y en la cual se acordó el registro solicitado.

Es de advertir que la sentencia de la Corte, de fecha 22 de julio de 1964, se limitó, en conformidad con los términos de la demanda, a declarar la nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento número 2.115, que declaró sin lugar la apelación interpuesta por el demandante en contra de la negativa de registro de la patente solicitada, mas en forma alguna ordenó que se otorgara la patente, cabe, además, observar, que la Resolución número 84 de la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial, no produce cosa juzgada, desde el punto de vista administrativo, ya que es recurrible, jerárquicamente, para ante el Ministro de Fomento, quien, en el caso presente, y por medio de la Resolución impugnada, ordenó, sin entrar a decidir sobre el fondo del asunto, la reposición del procedimiento “al estado en que sea devuelta la solicitud al interesado, a fin de que éste, en una nueva solicitud, determine, con precisión, la clase de patente que desea registrar”.

Considera la Corte que el Ministro de Fomento, al ordenar la reposición del procedimiento, en los términos señalados, hizo uso correctamente, de sus facultades y en forma alguna ha descatado, como lo afirma el demandante, la sentencia de la Corte de fecha 22 de julio de 1964.

1176. CSJ - SPA 11-3-74  
G.O. N° 1657 Extr., 7-6-74 p. 41

*El juez contencioso-administrativo, al decidir un recurso, puede ordenar la reposición del procedimiento administrativo.*

Establece el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que esta Sala al decidir sobre las materias de su competencia, puede confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada, *así como también reponer el procedimiento.*

En base a reciente doctrina de este Alto Tribunal, la reposición del procedimiento contencioso-administrativo debe ordenarse, cuando la irregularidad del acto administrativo es de tal naturaleza, que si hubiese ocurrido en un procedimiento judicial ordinario debiera igualmente determinar la reposición de éste.

De acuerdo con lo previsto en el segundo aparte del artículo 230 del Código de Procedimiento Civil, constituye causa de reposición de una causa, al estado de dictarse nueva sentencia, la circunstancia de que la primeramente dictada adolezca de los vicios de forma señalados en el artículo 162 *ejusdem*, entre los cuales figura la ausencia de la debida motivación.

Tal es, precisamente, el vicio que afecta al acto administrativo, cuya nulidad se ha pronunciado en esta decisión. Por consiguiente, este Tribunal ordena reponer el procedimiento al estado de que el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social vuelva a decidir la apelación interpuesta por Distribuidora de Productos Lácteos, C. A. (DIPROLAC) contra la Resolución N° 10 de fecha 4 de febrero de 1971, dictada por la Unidad Sanitaria de Valencia, corrigiendo la falta cometida en la Resolución anulada por el presente fallo.

1177. CSJ - SPA 5-6-74  
G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, pp. 37-38

*La violación de trámites en el procedimiento administrativo puede provocar la nulidad de lo actuado por el juez, y la subsiguiente reposición.*

A este respecto se observa que la declaración de rentas es un acto formal y solemne, que consiste en la manifestación que, bajo fe de juramento, hace el contribuyente acerca de los beneficios obtenidos por él durante cierto tiempo con la exclusiva finalidad de que la Administración determine el monto del impuesto correspondiente y proceda a expedir conforme a ella, la correspondiente planilla de liquidación. De consiguiente dicha declaración implica el reconoci-

miento expreso de un hecho del cual nace para quien la hace la obligación tributaria. El legislador considera que nadie mejor que el propio contribuyente conoce los beneficios por él habidos en determinado tiempo, y se atiene, en principio, a su buena fe, ante la imposibilidad de determinar por sus propios medios el hecho imponible en relación con todos los contribuyentes, cada vez que se cause la respectiva contribución. De este elemento ético, o sea, la buena fe del contribuyente depende el mérito de la declaración jurada como medio probatorio; y el hecho de que la jurisprudencia y la doctrina más generalizada en otros países admitan que hace plena prueba contra el declarante de los hechos que en ella se hagan constar, tiene el mismo fundamento lógico y moral que la confesión en el derecho civil, o sea, que quien declara contra sí mismo lo hace impulsado por imperativos de conciencia como son el respeto a la verdad y a la fe que normalmente se atribuye a lo expresado bajo juramento. Si el declarante incurre en error de derecho, éste puede ser corregido por la Administración a solicitud del interesado y aun de oficio, porque la declaración versa sobre hechos y porque, como lo indica el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta, "los funcionarios públicos que intervengan en la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos relativos al Impuesto sobre la Renta, tendrán por norma fundamental que la aplicación recta y leal de los principios legales debe ejercerse de acuerdo con los objetivos de equidad y justicia que persigan dichas disposiciones y, en consecuencia, que la defensa de los intereses fiscales que les está encomendada no excluye un espíritu de cultura cívica y mutua sinceridad, comprensión y armonía en sus relaciones con los contribuyentes. La Administración Pública no exige ni aspira a obtener de los contribuyentes sino lo que la ley les impone".

Pero sin el error es de hecho el contribuyente que pretenda destruir la fuerza probatoria de su declaración jurada, tendrá que demostrar por medios adecuados no sólo la existencia de su error, sino también que incurrió en el mismo de buena fe, es decir, porque los elementos de juicio de que disponía le hacían pensar que lo declarado era cierto, pues, de lo contrario, no se trataría de un error, sino de una falsedad conscientemente cometida, que ni el legislador ni los jueces pueden amparar. Esta última prueba es indispensable particularmente cuando el contribuyente es una empresa mercantil y que, como tal, deba llevar libros y registros que sirvan de base para la determinación de la renta, puesto que, en tal caso, lo que realmente declara el contribuyente es que los datos suministrados son exactamente los mismos que resultan de su contabilidad. De esa coincidencia entre lo declarado y los asientos contables, los cuales, a su vez deben coincidir con los respectivos comprobantes según el articulado de la ley de la materia, depende que, contrariamente a lo que ocurre en el derecho civil y administrativo, en el derecho tributario tengan particular importancia desde el punto de vista probatorio, los libros y registros regularmente

llevados por los comerciantes, pues ellos pueden ser invocados por los contribuyentes en cuanto les sean favorables para demostrar la sinceridad y exactitud de sus declaraciones, caso de ser cuestionadas por la Administración, las informaciones de hecho formuladas en ellas. Siendo la violencia otro vicio del consentimiento capaz de afectar, tanto como el error, la validez de los actos jurídicos, también debe ser tenida en cuenta por el derecho tributario y por los órganos de lo contencioso fiscal a los fines de valorar el mérito de una declaración jurada, cuando lo declarado en ésta resulte desvirtuado por medios de prueba suficientes para llevar al ánimo del juzgador la convicción de que, de no haber mediado la fuerza o la amenaza alegadas por el contribuyente, hubiese sido otro el contenido de la declaración.

Ahora bien, por ser la declaración de rentas un acto formal y solemne, su eficacia jurídica depende de ciertos requisitos que, aunque no están específicamente enunciados en la ley de la materia ni en su reglamento, resultan del conjunto de las disposiciones de una y otro y de las prácticas administrativas adoptadas para su ejecución.

En efecto, para que una declaración de rentas pueda servir de fundamento al acto administrativo que está destinado a producir, es necesario que reúna los siguientes requisitos de forma:

1º Ser extendida en el formulario que para cada categoría de contribuyentes suministra la administración;

2º Ir acompañada de los anexos correspondientes;

3º Indicar el nombre (o razón social), domicilio, dirección y cédula de identidad del contribuyente y el oficio, profesión o actividades a que se dedica;

4º Determinar el ejercicio a que corresponda la declaración y el origen de los ingresos brutos obtenidos durante el mismo;

5º Detallar las deducciones que pretende el contribuyente para determinar la renta neta;

6º Estar firmada por el contribuyente, su representante autorizado o la persona que formule la declaración, quienes bajo juramento deben hacer constar que son verdaderos los datos contenidos en ella; y,

7º Precisar el momento en que se produjo el enriquecimiento cuando la declaración se refiera a un ejercicio durante el cual no fueron unas mismas las tarifas aplicables para establecer el monto del impuesto.

El incumplimiento de estos requisitos constituye lo que el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta denomina incorrección de forma y es motivo para que la Administración rechace de plano la declaración y fije al contribuyente un término, a fin de que formule las correcciones del caso antes de proceder a la liquidación *bona fide* del impuesto.

Así lo dispone expresamente el ordinal 1º del artículo 137 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1956, concor-

dante con el ordinal 1º del artículo 168 del reglamento vigente, para evitar que una declaración incorrecta formulada genere un procedimiento viciado en su origen y dé lugar a una liquidación igualmente incorrecta y, por lo tanto, susceptible de ser impugnada. Justifica también esta disposición el propósito de que sea la autoridad administrativa la que subsane los defectos de forma que puedan viciar las declaraciones de rentas a fin de evitar que esa clase de cuestiones se planteen en la fase jurisdiccional del procedimiento.

En el caso que es objeto de esta decisión, la contribuyente hizo su declaración en el formulario correspondiente a las sociedades y comunidades, pero omitió la presentación del anexo que debía acompañar a la misma y la especificación de las partidas que es indispensable para establecer el nexo lógico que ha de existir entre lo declarado como renta bruta y lo declarado con renta neta. Además, como en junio de 1961 fue elevado el impuesto sobre los beneficios industriales y comerciales de 2 y  $\frac{1}{2}$  por ciento, a 5 por ciento, era necesario determinar si el enriquecimiento se había producido en el primero o en el segundo semestre de dicho año para liquidar correctamente el impuesto.

Mediando estas circunstancias la Administración debiera haberse abstenido de dar curso a la declaración mientras la contribuyente no suministrara la información requerida en el término que debía señalarle al efecto. Sin embargo, haciendo caso omiso a lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 137 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, procedió a emitir la planilla que ha dado motivo al recurso, no obstante que los datos contenidos en la declaración eran insuficientes para liquidar la contribución en la forma en que se hizo en el acto impugnado.

Las incorrecciones de forma señaladas se reflejan de tal modo en la planilla cuestionada que con vista de ésta, de los elementos de juicio que hay en autos y de las disposiciones legales aplicables *ratione temporis*, es imposible determinar si la liquidación del impuesto es o no conforme a derecho. Y como no corresponde a los tribunales del Impuesto sobre la Renta ni mucho menos a este Alto Tribunal, sino al mismo contribuyente subsanar las incorrecciones de forma de que adolezca su declaración de rentas; y mientras ellas no sean corregidas no es posible decidir acerca de la legalidad de la liquidación, resulta indispensable anular todo lo actuado, y reponer el procedimiento al estado en que se hallaba para el momento en que fue infringido por la Administración el citado ordinal.

Véase Nº 666.

D. *Ejecución de la sentencia*

1178. CSJ - SPA 11-10-73  
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 23

*La Administración está obligada a ejecutar las decisiones judiciales.*

Así lo dispone el artículo 6° de la Ley Orgánica del Poder Judicial y lo exige el sistema de distribución de las funciones del Estado entre diversos órganos, cuya colaboración, en conformidad con la ley, es indispensable para la realización de los fines de aquél. Las decisiones de los jueces serían letra muerta si los llamados a ejecutarlas como integrantes de la fuerza pública se arrogaran la facultad de juzgar acerca de la validez o procedencia de las mismas y suplantarán al juez en el ejercicio de una atribución que les ha sido conferida con el fin de asegurar el respeto a los órganos de la administración de justicia y el normal ejercicio de sus funciones.

*Véase Nos. 949, 1166, 1169.*

## 8. LA APELACION

1179. CSJ - SPA 2-5-61  
G.F. N° 32, 1961, pp. 84-86

*La omisión de la fecha de la sentencia que lo decide puede implicar la nulidad de ésta, cuando produce incertidumbre que ocasione perjuicios a las partes.*

Respecto a la denuncia que también se hace de los artículos 168 y 170 del C. de P. C., la Sala observa:

El dispositivo del artículo 168 *ejusdem* se contrae, en su primera parte, a que la sentencia debe expresar la fecha en que se haya dictado y que deberá ser firmada por los Miembros del Tribunal, concediendo el derecho al Miembro que disienta del fallo, a salvar su voto, el cual se extenderá a continuación de la sentencia firmada por todos. Y en la segunda parte de la disposición se expresa que no se considerará como sentencia ni se ejecutará la decisión a cuyo pronunciamiento aparezca que no han concurrido todos los Jueces llamados por la Ley, ni la que no esté firmada por todos ellos.

La disposición antes citada no contempla la sanción de nulidad de las sentencias sin fecha; de suerte que la Ley deja a la libre apreciación de los Jueces determinar el grado de incertidumbre

que produce el fallo así dictado, y los perjuicios que realmente se ocasionen a las partes, a fin de declarar, en cada caso, la nulidad de la sentencia en la que se hubiere omitido el requisito de la fecha.

En el caso concreto que se examina, la incertidumbre, capaz de originar la nulidad de la sentencia dictada por el Tribunal *a-quo*, no llegó a producirse. En efecto, consta del expediente, que se notificó a las partes la fecha de los informes, que igualmente se les notificó de la publicación del fallo, que los representantes de ambas partes estuvieron presentes en el momento de la lectura de la sentencia, que se puso constancia en el Libro Diario de que el fallo fue dictado el día 4 de octubre de 1960, y, por último la interposición del recurso de apelación por parte del representante de la contribuyente, en el plazo legal, indican suficientemente que la irregularidad anotada en el caso particular no causó perjuicio alguno a las partes y que ella tuvo más bien el carácter de una omisión material reparable, como lo resolvió el Tribunal por auto de fecha 13 de octubre de 1960 (folio 60 del expediente) con fundamento a lo dispuesto en el artículo 164 del C. de P. C. en concordancia con el 229 *ejusdem*, y conforme a solicitud del doctor A. R. F., Abogado Fiscal adscrito a la Administración General del Impuesto sobre la Renta, quien compareció al Tribunal de Apelaciones el día 11 de octubre de 1960 y expuso: "Por cuanto consta del Libro Diario llevado por este Tribunal, que en fecha cuatro de los corrientes fue publicada la sentencia que declaró sin lugar la apelación interpuesta por la Compañía Anónima E., y he observado que aun cuando fue firmada por todos los Jueces y el Secretario, se omitió fecharla; en tiempo útil me apresuro en hacer esta observación al Tribunal, a fin de que por auto expreso salve dicha omisión en base al artículo 164 del C. de P. C."

Por otra parte, la reposición del juicio al estado de que se dicte nueva sentencia, habida consideración de que la omisión de la fecha de la sentencia es de naturaleza sustancial, sólo conduciría, en la práctica, a que se corrija la mencionada omisión, lo cual, como se dijo, fue efectuado por el Tribunal de Apelaciones; pero tal decisión tendría el efecto de afectar la celeridad y economía del proceso. Distinto sería el caso a resolver si se produjera realmente la incertidumbre por causa de la omisión de la fecha en la sentencia y que esta omisión ocasionare perjuicios a las partes, cercenándoles derechos que la Ley les otorga.

No ha habido, pues, de parte del Tribunal *a-quo*, violación de los artículos 168 y 170 del C. de P. C.

1180. CSJ - SPA 11-7-66  
G.F. N° 53, 1966, pp. 14-16

*En materia de impuesto sobre la renta, por la Apelación el recurrente queda a derecho; sin embargo si por culpa de la Administración se paraliza el juicio, deben aplicarse las normas del Código de Procedimiento Civil y procederse a citar a las partes.*

En efecto, el artículo 82 de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece que “el recurso ante el Tribunal de Apelaciones deberá interponerse ante la Administración del Impuesto dentro del término de diez (10) días hábiles a contar del recibo de la planilla de liquidación; y que *“por la apelación el recurrente queda a derecho sin necesidad de citación o notificación”*.”

Como puede observarse, esta última disposición equivale, en el procedimiento pautado en materia de Impuesto sobre la Renta, a la norma del artículo 134 del Código de Procedimiento Civil, o sea, al principio de que las partes están a derecho. En consecuencia, desde el momento en que el contribuyente interpone el recurso, no es necesario que, en el procedimiento fiscal, se le cite para ningún acto posterior. Pero por aplicación supletoria de las normas del Código de Procedimiento Civil, han de adaptarse a aquel proceso los supuestos excepcionales de citación que se contemplan en dicho Código; y uno de ellos es, como ya se ha visto, el del artículo 158 *ejusdem*, que opera en los casos en que la causa se encuentre paralizada por cualquier motivo.

En el caso analizado, el escrito de apelación del contribuyente —que lo puso a derecho para el procedimiento del recurso—, fue recibido en la Administración del Impuesto sobre la Renta el 18 de diciembre de 1963. A partir de esta fecha, la Administración, conforme al artículo 85 de la Ley de la materia, tenía un término de sesenta (60) días para reconsiderar el acto recurrido, antes de remitirlo al Tribunal. Por consiguiente, este término era procesalmente hábil, y durante su vigencia la causa no podía estimarse paralizada.

Sin embargo, vencido dicho lapso, procedía la inmediata remisión del expediente al Tribunal para que se iniciara el procedimiento del recurso. Sólo así podía estimarse vigente el principio de que las partes estaban a derecho, previsto en las disposiciones ya citadas.

Ahora bien, según consta de autos, habiéndose introducido el recurso el día 18 de diciembre de 1963, el expediente podía permanecer en la Administración, a los efectos de la reconsideración, durante los sesenta días siguientes; pero al vencimiento de ese término, el expediente debía ser remitido al Tribunal para que se iniciara el procedimiento del recurso. Sin embargo, no se hizo así, sino que los autos fueron remitidos al Tribunal con oficio N° HIR-300-545, del 6 de abril de 1965, dándosele entrada por auto del 22 del mismo mes, en el cual se declaró abierta la causa a pruebas, y se ordenó la no-

tificación del Procurador y del Contralor, pero no la de la parte recurrente.

Estima la Corte que, habiendo tardado la Administración del Impuesto sobre la Renta casi dieciséis meses en remitir el expediente al Tribunal de la causa, y no habiéndose realizado entre tanto ningún acto de procedimiento, ésta se encontraba paralizada; por tanto, ha debido el Tribunal, al dar entrada al expediente, cumplir lo preceptuado en el artículo 158 del Código de Procedimiento Civil, y notificar a la parte recurrente de la iniciación del procedimiento del recurso, del mismo modo que notificó de ello al Procurador y al Contralor.

Por las razones expuestas, y por cuanto la citación en los casos en que la ley la prescribe, es requisito fundamental para la validez del proceso; por cuanto los Jueces deben procurar la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento; y por cuanto es procedente declarar la nulidad total de las diligencias posteriores a un acto írrito, cuando éste, por disposición de la ley, sea esencial a la validez de los actos subsiguientes; la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y de conformidad con los artículos 82, 85 y 93 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y 134, 158, 229, 230, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, declara sin lugar el recurso interpuesto por el representante del Fisco Nacional, y confirma en todas sus partes la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, de fecha 15 de octubre de 1965, que declaró la nulidad de todo lo actuado en este proceso a partir del auto de 22 de abril de 1965, inclusive, y repuso la causa al estado de que se practique la notificación de la apelante y se inicie de nuevo el juicio conforme a la Ley.

1181.

CSJ - SPA

4-5-72

G.O. N° 1542 Extr., 14-9-72, p. 23

La Sala considera que el recurso de hecho puede ser ejercido por la parte a quien se le haya negado una apelación, o se le haya oído en un solo efecto, cuando a su juicio ha debido ser oída en ambos, y ese carácter de parte debe constar fehacientemente ante el tribunal de la causa.

## IV. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION

### 1. REQUISITOS PROCESALES

#### A. La legitimación

##### a. Legitimación activa: el derecho subjetivo

1182.        CF                                28-10-59  
              G.F. Nº 26, 1959, pp. 66-67

*Quando en un recurso contencioso-administrativo de Plena Jurisdicción, exista una pretensión de anulación, el acto que se impugna ha de causar estado y ha de vulnerar un derecho de carácter administrativo.*

Es principio ya admitido unánimemente por la doctrina, la jurisprudencia y las leyes de todas las naciones donde existe, independiente o delegada, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que para que pueda interponerse el recurso de plena jurisdicción (sic), —que es el que procedería en el caso de autos—, es necesario que en la resolución administrativa contra la que se dirija concurren las tres condiciones siguientes: que cause estado, que emane de una autoridad administrativa en uso de sus facultades regladas y que la resolución desconozca o vulnere un derecho de carácter administrativo.

##### b. La legitimación pasiva

1183.        CFC - SF                                20-4-38  
              M. 1939, pp. 503-504

*En las demandas contra la República no es necesario identificar a la persona del Procurador General de la República.*

Narrados los hechos, entra este Tribunal a decidir la excepción opuesta, y considerando:

1º Que el hecho de establecer el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, que “en el libelo de la demanda se expresen... el nombre, apellido y domicilio del demandado y el carácter con que se demanda, si no lo fuere personalmente”, no puede deducirse que cuando la demandada sea una *persona jurídica*, deba mencionarse en el libelo el nombre de la *persona física* que la representa, que, por tanto, no es la demandada. La actual demanda fue propuesta directamente contra el *Ejecutivo Federal* (persona jurídica) y mal puede ser defectuosa en su forma porque no exprese el nombre, apellido y domicilio del Procurador General, quien no tiene otra constancia de su mandato, que la de las funciones de su cargo establecidas en la Constitución Nacional, y en cuya persona, por lo demás, se efectuó el emplazamiento en su carácter de representante judicial de la Nación, carácter que efectivamente asume el doctor Abreu y que nadie le ha negado, por lo cual, de ser oponible alguna excepción por tal respecto, no sería la de defecto en la forma de la demanda;

2º Que tanto en doctrina como en jurisprudencia, existen copiosas opiniones sobre el particular, entre las que, si bien hay “quien considere necesaria la especificación por su nombre y apellido de la persona del representante de la Entidad Jurídica”, otros se pronuncian en el sentido de que “no se requiere designar esta persona por su nombre y apellido, sino que bastará con indicar en el acto de la citación su *cualidad*”. Otros van aún más lejos y afirman que no es necesaria la designación de la persona del representante, ni por su nombre y apellido, ni por su *cualidad*, sino que es suficiente que en la *citación* se indique solamente el nombre, o sea el título del ente actor o demandado”; y otros distinguen, según que la persona o ente jurídico sea *demandante* o *demandado opinando* que en este segundo caso, esto es, cuando fuere demandado, bastará que el acto de citación se dirija al ente jurídico sin ninguna designación de la persona que deba representarlo en justicia”, y

3º Que según el artículo 112 de la Constitución Nacional, “*el Ministerio Público Federal es el órgano del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial Federal y ante el de los Estados, cuando sea necesario ocurrir a ellos conforme a la Constitución y a las Leyes*”; que conforme al artículo 113, “*el Ministerio Público Federal estará a cargo de un funcionario titulado Procurador General de la Nación*”... y que, a tenor del artículo 116, ordinal 5º, “*el Procurador General tiene la atribución de representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que ella fuere parte, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal*”. La Nación, tiene, pues, su genuina representación judicial en el Procurador General, mandato éste que le defiere la Constitución, y siendo esta representación inherente al cargo, la Corte no considera contrario al ordinal 5º precitado, que se designe en el libelo al

representante judicial de la Administración Pública con la denominación o con el título que le confieren sus funciones oficiales, ya que esta denominación equivale al *nombre y apellido* que, con respecto a la *persona* física le atribuye el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil; con tanta mayor razón, cuando, como en el presente caso, el Tribunal de Sustanciación de esta Corte dirigió el emplazamiento a la persona en la cual reside el cargo de Procurador General de la Nación, viniendo a resultar incoherente que la persona física titular de él, tache de defectuoso en su forma el libelo de la demanda dirigida contra la Nación y citada al efecto en la persona del Procurador, como consta del correspondiente recibo del libelo otorgado por este funcionario.

1184.

CSJ - SPA

25-10-72

G.O. N° 29949, 6-11-72, p. 224.157

*El número de representantes de la República puede ser mayor de tres por lo que no le es aplicable la limitación del procedimiento civil ordinario.*

El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el cual basó el Juez de la causa la decisión objeto del presente recurso, es del siguiente tenor: "En los juicios en que sea parte o intervenga la República el número de sus representantes constituidos por ante un mismo Tribunal podrá ser mayor de tres".

El texto legal transcrito establece en beneficio de la República, una excepción a lo dispuesto por el artículo 62 del Código de Procedimiento Civil, que limita a tres el número de representantes que puede constituir cada litigante para ejercer su defensa en un asunto, en un mismo Tribunal. Esta excepción tiene su basamento en el articulado del Capítulo IV del Título VI de la Constitución, que define las funciones de la Procuraduría General de la República, y particularmente en los artículos 200 y 202, que disponen lo siguiente:

"Artículo 200. La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios que determine la ley".

"Artículo 202. Corresponde a la Procuraduría General de la República: Primero. Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República".

De acuerdo con las normas constitucionales transcritas la Procuraduría General de la República constituye un organismo que tiene, entre sus funciones principales, la de "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República";

función ésta que, como las demás inherentes a la Procuraduría, debe ser ejercida por ésta bajo la Dirección del Procurador, y “con la colaboración de los demás funcionarios que determine la ley”. Por consiguiente, tanto el Procurador General de la República como los demás funcionarios que le prestan su colaboración de acuerdo con la ley, son mandatarios de la Nación, *ex officio*, para representarla y defender sus intereses patrimoniales, judicial o extrajudicialmente, actuando todos bajo la dirección del Procurador.

Concuerdada, pues, con las citadas normas constitucionales, la contenida en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que eliminó en cuanto a la Nación se refiere, la limitación establecida en el artículo 62 del Código del Procedimiento Civil; lo cual tiene lógica explicación por el elevado número de asuntos que ha de atender la Procuraduría simultáneamente en todo el territorio nacional. En consecuencia, estima la Corte que no es procedente lo solicitado por la Compañía demandada en su escrito de fecha 26 de noviembre de 1971, y que, por tanto, lo decidido por el Juez de la causa en el auto apelado estuvo ajustado a derecho.

B. *El agotamiento de la vía administrativa*

a. *El procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República*

1185.

CF

12-7-55

G.F. N° 9, 1955, pp. 91-92

*El recurso de plena jurisdicción es inadmisibile si no se cumple previamente el ante-juicio administrativo respectivo.*

“La Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público mencionada establece en su Capítulo II, un ante-juicio administrativo indispensable para ocurrir a la vía judicial contra la Nación y las demás entidades que señala, en los casos en que deba intervenir la Procuraduría de la Nación. La misma Ley, dispone en su artículo 87:

Artículo 87. Las acciones que hayan sido instauradas judicialmente en contra de la Nación Venezolana, de alguna Dependencia del Gobierno Nacional o de cualquier otro Organismo o Entidad en la defensa de cuyos intereses esté llamada a intervenir la Procuraduría de la Nación, y en las cuales, para el momento de la Promulgación de esta Ley, no se haya consumado la citación del Procurador, deberán ceñirse al procedimiento señalado en el Capítulo II del Título III de esta Ley”.

Es principio consagrado por el artículo 30 de la Constitución Nacional que: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigor, aún en los procesos que se hallaren en curso".

Considera este Alto Tribunal que lo dispuesto en el Capítulo II y en el Artículo 87 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, establece la inadmisibilidad de la acción si no se hubiere cumplido el ante-juicio administrativo, y no es aplicable de consiguiente en las causas en curso anteriores a la fecha de la promulgación de dicha Ley, como es el caso del presente juicio. En tal virtud, de conformidad con lo pedido la Corte Federal, en nombre de la República y por autoridad de la Ley resuelve, que en el presente caso no es aplicable lo dispuesto en las citadas disposiciones de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público y en consecuencia, debe practicarse la citación conforme al procedimiento ordinario.

1186.

CF

3-6-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 120-123

*Todo juicio contra la Nación es inadmisibile si previamente no se ha cumplido con el antejuicio administrativo.*

El procedimiento previo, cuya necesaria observancia en este caso sostiene la Procuraduría de la Nación, comprende dos fases: una, que requiere la intervención o actuación de "quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción contra la Nación Venezolana"; y la otra, que ordena al Ministerio u Organismos, que en el caso representen a la Nación, realizar ciertas actuaciones, y muy concretamente las que se refieren a la intervención de la Procuraduría de la Nación mediante la emisión de criterio en el asunto planteado, y con las consecuencias señaladas en la Ley respectiva.

La actuación fundamental requerida de "quienes pretendan instaurar la acción" de referencia, se concreta a lo siguiente: "Dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u organismo al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoye sus aspiraciones y presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan fundar criterio al respecto".

Una vez practicada esta actuación por el reclamante, corresponde legalmente al Ministerio u Organismo respectivos, formar expediente con todos los datos y documentos pertinentes; remitir dicho expediente a la Procuraduría de la Nación; recibir de ésta, dentro de los

plazos legalmente establecidos, el criterio que el asunto mereciere a la dicha Procuraduría; y finalmente, si el Ministerio u Organismo acogiere dicho criterio, lo comunicará a quien intente instaurar la acción judicial contra la Nación, o bien, si lo desechara, comunicarle el que hubiese adoptado, a fin de que éste responda por escrito si lo acoge o no. En caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio, de lo contrario, por el solo hecho de su respuesta negativa, quedará plenamente facultado para ocurrir por la vía judicial a dirimir la controversia existente.

Por último, el artículo 63 de la mencionada Ley dispone que “vencido el lapso de 60 días hábiles referido en los artículos anteriores, contado desde la fecha de la presentación del escrito respectivo conforme al artículo 56 de esta Ley, sin haberse notificado al reclamante el resultado de su representación, quedará éste facultado para ocurrir a la vía judicial”.

Ahora bien, el 12 de noviembre de 1956, la E. S.A., presentó al Ministerio de Hacienda un escrito formal solicitando la reconsideración del criterio en cuya virtud fue emitida la planilla N° 625, de 9 de noviembre de 1956, según la cual se le impone la obligación de pagar, por concepto de derechos consulares y servicios de caleta, la cantidad de Bs. 2.312.732,27. Como consecuencia de este escrito, el Ministerio de Hacienda, en Oficio N° 920 (Oficina administrativa), de fecha 25 de enero de 1957, dirigido al apoderado de la reclamante, se pronunció contra la pretensión de ésta, confirmando así la planilla de liquidación objetada, “por cuando ni las tasas de caleta ni los derechos consulares pueden ser exonerados de acuerdo con la Ley”.

De manera que desde la fecha de la presentación del escrito formal de reclamación de la E. S.A., al Ministerio de Hacienda, 12 de noviembre de 1956, hasta la que lleva la comunicación que le hizo ese Despacho de haber denegado la solicitud, —25 de enero de 1957—, transcurrieron sesenta y dos días hábiles. Estaba, pues, vencido el lapso de sesenta días hábiles que fija el artículo 63 de la Ley de la Procuraduría de la Nación “sin haberse notificado al reclamante el resultado de su representación”, y por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en ese mismo texto, quedó éste facultado para ocurrir a la vía judicial, desde el mismo día siguiente al del vencimiento del referido lapso y hasta aquél en el cual se consumó la caducidad de la acción para recurrir, ya que el citado artículo no fija ningún término a este respecto.

Es indudable que si la ley faculta al interesado para “ocurrir a la vía judicial” cuando, después de vencido el determinado plazo no se le ha notificado por el Poder Administrativo “el resultado de su representación”, es porque, de acuerdo con principio unánimemente aceptado por el derecho administrativo moderno y consagrado legalmente por muchos países, considera que esa inacción o silencio de la administración, guardado por la autoridad más alta en el orden administrativo, equivale a un rechazo de la petición del recla-

mante. Tal decisión, negativa y tácita, es ejecutoria a menos que se recurra de ella; extingue la competencia del Poder Administrador para continuar conociendo y en su contra sólo procede una acción civil ordinaria o un recurso contencioso, sea el extraordinario de anulación o el de plena jurisdicción, según la naturaleza de la cuestión suscitada.

Ahora bien, el pedimento que ha propuesto la Procuraduría de la Nación, en su carácter de representante de la Administración Pública y en defensa de los intereses nacionales, de prosperar, implicaría reabrir el procedimiento administrativo previo, revivir una competencia ya agotada y, lo que es más grave, aniquilar el derecho legalmente adquirido por el demandante de "ocurrir a la vía judicial", todo ello en contra del espíritu, propósito y razón que seguramente guiaron al Legislador al sancionar el artículo 63 mencionado y del principio fundamental de lo contencioso administrativo que requiere la máxima celeridad en el procedimiento.

Por otra parte, y en el supuesto de que en el presente caso se tratara de "una demanda intentada contra la Nación Venezolana" y de que, por lo tanto, "antes de ocurrir a la vía judicial debió el demandante promover su reclamación por la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 a 60 de la antes citada Ley, —como lo alega la Procuraduría de la Nación, el pedimento opuesto como excepción no puede prosperar, porque la reclamante cumplió, con el único requisito que le impone esa Ley para interponer su reclamación "dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponde el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que se apoya sus reclamaciones y presentar todos los elementos de juicio de que disponga y que permitan formar criterio al respecto". (Art. 58). El cumplimiento de esta disposición consta del escrito ya mencionado que con fecha 12 de noviembre de 1956 presentó el apoderado de la Emer S.A., al Ministerio de Hacienda, en el cual pidió que ese Despacho reconsiderara el criterio en cuya virtud fue emitida la planilla por la cual se ordenó a la mencionada empresa el pago de cantidad de dinero debido por concepto de derechos consulares y servicio de caleta. Cumplido este trámite, a ningún otro estaba obligada la reclamante, hasta tanto se le comunicara el criterio sustentado por la Administración al particular. Era a ésta a quien correspondía la activación de ese procedimiento previo e interno, creado en su propio interés y como un privilegio a su favor. Por lo tanto, si venció el lapso fijado por el artículo 63 de la Ley de la Procuraduría de la Nación sin que ese criterio le fuera comunicado a la interesada y si, como consecuencia legal de este vencimiento, cesó la competencia de la Administración Pública y nació el derecho de la reclamante para ocurrir a la vía judicial, no puede seguirse perjuicio a ésta, obligándola a renunciar a un procedimiento que no está afectado por ningún vicio que entrañe nulidad o anulación.



no se cumplió el procedimiento previo administrativo previsto en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación, los cuales disponen que quien pretenda instaurar judicialmente acción contra la Nación deberá dirigirse previamente por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponde el asunto para exponer concretamente sus pretensiones y presentar todos los elementos de juicio de que disponga y que permitan formar criterio al respecto; que el Ministerio u Organismo dentro de los treinta días siguientes proceda a formar expediente agregándole todos los elementos de juicio que por su parte considere necesarios, remitiéndolo a la Procuraduría de la Nación a fin de obtener la opinión que a este Despacho pueda merecer el asunto; que la Procuraduría dentro de los quince días siguientes formule por escrito su dictamen y lo remita al Ministerio u Organismo respectivo que, a su vez debe llevarlo a conocimiento del interesado dentro de los quince días subsiguientes para que éste responda por escrito si acoge el criterio sustentado por la Procuraduría y, en caso contrario, o si pasados sesenta días desde la fecha de la solicitud sin haber tenido respuesta, quede en libertad de proceder judicialmente; por cuanto el artículo 65 de la misma Ley dispone que los funcionarios judiciales *no darán curso a las demandas* que se introduzcan en contra de la Nación, cuya defensa corresponde a la Procuraduría *sin que se acredite previamente el cumplimiento de dichas gestiones*: por cuanto examinado el expediente de estas actuaciones, se ha comprobado que efectivamente el demandante no se sujetó al procedimiento pautado por los artículos 58 y siguientes ya citados, circunstancia ésta en la que está de acuerdo el propio demandado cuando dice en su contestación a la Procuraduría que cumplió con atenerse a lo dispuesto en el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo que contempla el procedimiento previo administrativo a que se refiere el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, que es el aplicable en la materia del trabajo; por cuanto este procedimiento contenido en un Reglamento no puede privar sobre el procedimiento en una Ley, que además rige especialmente a las condiciones que deben cumplirse para intentar juicios contra la Nación; por cuanto, finalmente, el procedimiento previo administrativo tiene por objeto salvaguardar los intereses de la Nación y el buen orden administrativo, por lo cual las disposiciones que lo rigen asumen el carácter de orden público; por cuanto el artículo 65 de la Ley de la Procuraduría de la Nación es de ineludible cumplimiento por parte de las autoridades judiciales; por tanto, se revoca el auto de sustanciación de fecha 1º de octubre de 1958, por el cual se dio curso a la demanda que inicia estas actuaciones, quedando, en consecuencia, sin efecto las actuaciones posteriores.

1189.

CF

11-2-60

G.F. N° 27, 1960, pp. 71-73

*El procedimiento Administrativo previo, constituye un presupuesto procesal, y por tanto su falta de cumplimiento dará lugar a la no admisión de cualquier demanda contra la Nación.*

... Tal procedimiento está consagrado, como se ha dicho en el Capítulo II del Título III de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público y se enuncia en los siguientes términos: "Del procedimiento administrativo previo a las acciones que se hayan de proponer contra la Nación o el Fisco". Los artículos 58 y siguientes de ese Capítulo, determinan los diversos actos del indicado procedimiento, cuya finalidad es que los Despachos correspondientes, y el propio Procurador, estudien y consideren las pretensiones, razones y fundamentos en que el presunto demandante apoya sus aspiraciones. A tal efecto, el encabezamiento del artículo 58 *ejusdem* establece la forma de iniciación de este procedimiento, en los siguientes términos: "Quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la Nación Venezolana, de alguna Dependencia del Gobierno Nacional, o de cualquier otro Organismo o Entidad en la defensa de cuyos intereses esté llamada "a intervenir la Procuraduría de la Nación, deberán dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que se apoyen sus aspiraciones y presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un Notario. De dicha presentación se dejará también constancia al pie del mismo escrito".

Cumplidos por el reclamante los requisitos de iniciación procesal establecidos en la norma transcrita, compete a los Despachos correspondientes continuar la realización del procedimiento mediante el cumplimiento de los trámites establecidos en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la citada Ley, hasta su definitiva conclusión, la cual puede tener lugar: bien con un acuerdo a que lleguen el interesado y el respectivo organismo sobre el caso planteado, bien por la negativa de tal Organismo o del propio reclamante a realizar dicho acuerdo, o bien por la denegación tácita de la Administración operada bajo la forma de silencio administrativo, al transcurrir sesenta días hábiles contados, conforme el artículo 63 *ejusdem*, desde la fecha de la presentación del escrito inicial del procedimiento sin haber sido notificado al reclamante el resultado de su representación. En estos dos últimos casos, quedará abierta para el interesado la vía judicial.

Ahora bien: los efectos que produce la falta del mencionado procedimiento administrativo, vienen determinados en el artículo 65 de la referida Ley, que dispone: "Los funcionarios judiciales no darán curso a las "demandas que se introduzcan en contra de la Nación, del Fisco o de alguna de las Entidades u Organismos cuya defensa corresponda a la Procuraduría de la Nación, sin que se acredite previamente el cumplimiento de las gestiones establecidas por los artículos anteriores".

De acuerdo con esta norma, el procedimiento administrativo previo constituye un presupuesto procesal; y, como tal, su falta de cumplimiento dará necesariamente lugar a la no admisión de la demanda. Es más; dado el carácter de orden público en que se inspira su regulación, el expresado procedimiento administrativo constituye uno de los requisitos procesales que deben ser apreciados de oficio por el Tribunal en el trámite de admisión de la demanda, o en cualquier estado o grado del proceso, si no lo hubiese sido en aquella oportunidad inicial.

1190.

CF

11-2-60

G.F. N° 27, 1960, pp. 74-75

*La única forma válida de cumplir con el antejuicio administrativo, es mediante escrito, del cual se dará recibo al interesado.*

Como anteriormente se ha visto, el artículo 58 *ejusdem* determina las formalidades que han de cumplir los reclamantes en el citado procedimiento administrativo; allí se establece que éstos iniciarán dicho procedimiento *por escrito* en el que expondrán "concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoyan sus aspiraciones y presentarán todos los elementos de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto".

"De la presentación de este escrito —agrega el citado artículo— se dará recibo al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un notario. De dicha presentación se dejará también constancia al pie del mismo escrito".

Según puede observarse, la Ley ha establecido, como forma única y esencial de iniciación del procedimiento administrativo previo, la elaboración y consignación, ante el Despacho respectivo, de un escrito que contenga los datos señalados en la indicada norma. No puede, pues, iniciarse ese procedimiento sin la existencia de tal escrito, que equivale, en esa vía administrativa, al libelo de los procedimientos judiciales. En efecto; sin la presentación de ese escrito y demás elementos de juicio que así mismo deben ser acompañados, no puede la Administración formarse criterio de las pre-

tensiones de los reclamantes, ni apreciar las razones o fundamentos en que apoyen sus aspiraciones; ni menos aún, podrá darse cumplimiento al trámite establecido en el artículo 59 *ejusdem*, según el cual, el expediente formado con dicho escrito y demás recaudos pertinentes, deberá ser remitido “a la Procuraduría de la Nación a los fines de obtener la opinión que “a este Despacho pueda merecerle el asunto”; ni podrían tampoco llevarse a efecto los subsiguientes actos del procedimiento administrativo establecido en los artículos 60, 61, 62, 63 y 64 *ejusdem*.

Ahora bien, no consta en autos prueba alguna que acredite que los demandantes consignaron ante el Ministerio de Agricultura y Cría, el citado escrito y recaudos indicados en el artículo 58 de la referida Ley; y faltando estos elementos, no era posible llevar a cabo el procedimiento previo administrativo a que se ha hecho referencia, o en todo caso, realizar el cómputo de los sesenta días que establece el Art. 63 *ejusdem*, para que los reclamantes quedaran en libertad de acudir a la vía judicial.

La circunstancia de que el titular del Ministerio de Agricultura y Cría haya manifestado en el oficio anteriormente mencionado, que con las gestiones realizadas por los demandantes ante dicho Despacho “ha sido agotada la vía administrativa”, en nada puede modificar el criterio de que los demandantes no consignaron ante ese Ministerio el escrito y recaudos necesarios para la iniciación, tramitación y decisión del citado procedimiento administrativo; pues tal procedimiento no puede considerarse cumplido con vagas afirmaciones como las hechas en el citado oficio, sino mediante la prueba auténtica y documentada de los actos que lo constituyen, lo cual, en el caso de autos, no aparece acreditado en ninguna forma.

De lo anteriormente expuesto se deduce, pues, que la parte actora, al no consignar el escrito y recaudos exigidos en el artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, impidió que se diera cumplimiento al procedimiento administrativo previo establecido en la referida Ley; y, por consiguiente, es procedente la excepción dilatoria opuesta a la demanda, por la representación de la Nación, fundada en el numeral 6º del artículo 248 del C. de P.C., y así se declara.

1191.

CF

11-2-60

G.F. Nº 27, 1960, p. 76

*El procedimiento administrativo previo es requisito esencial para admitir y dar curso a toda demanda contra la Nación, por tanto si su falta se declara estando ya en curso el proceso, su consecuencia será; nulidad de lo actuado y reposición del proceso al estado de que se cumpla dicho requisito.*

... Hay que tomar en consideración que el procedimiento administrativo previo constituye, a tenor de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, un requisito esencial para admitir y dar curso a toda demanda que se introduzca contra la Nación; por consiguiente, si la falta de tal requisito se observa y declara estando ya en curso el proceso, bien por instancia de parte o aún de oficio, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad de lo actuado y la reposición del proceso al estado de que se cumpla dicho trámite administrativo, para que la demanda pueda ser nuevamente admitida y se le dé el curso de ley, todo de acuerdo con los artículos 229, 232 y 233 del C. de P.C.

1192.

CSJ - SPA

14-5-68

G.F. N° 60, 1968, pp. 92-93

*Es requisito indispensable para demandar a la Nación, cumplir con el procedimiento Administrativo previo.*

Tramitada legalmente la excepción, la Corte para decidir observa: Dispone el artículo 30 de la Ley citada: "Quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la República deberán dirigirse, previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el asunto para exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un Notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie". Junto con el libelo los demandantes presentaron una copia de una carta dirigida el 15 de noviembre de 1965 al "Ministerio de Obras Públicas Consultoría Jurídica", en la cual expresan: "A la clara y recta penetración de esa Consultoría Jurídica, no se escapará, que en el presente caso que nos ocupa, estamos haciendo frente en defensa de nuestros intereses, notablemente afectados por un erróneo, cuanto irrisorio avalúo que conlleva complejos problemas jurídicos, que en esta instancia os toca resolver, valorizando las diferentes pruebas que obran a nuestro favor, y los argumentos aducidos"; aduciendo que dicha copia, sellada por el referido Despacho, es la prueba de haber cumplido con la tramitación administrativa a que se refieren el artículo anteriormente transcrito y la excepción opuesta por la demandada.

Ahora bien, ni de la lectura de la copia de la carta arriba mencionada ni de la demás documentación producida en el expediente, consta que los demandantes hayan expuesto al Ejecutivo, a través del

Despacho correspondiente, “concretamente sus pretensiones en el caso”; para cumplir con el referido requisito.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se dispone no darle curso a la demanda a que se refieren estas actuaciones hasta tanto los demandantes no acrediten, por medio idóneo, el cumplimiento del procedimiento administrativo previo a que se refieren las mencionadas disposiciones legales.

1193 .

CSJ - SPA

21-4-69

G.F. N° 64, 1969, pp. 84-86

*El solo cumplimiento por parte del actor de hacer su reclamación administrativa, aun cuando la administración no le responda; lo faculta para acudir a la vía judicial.*

En el caso de autos aparece demostrado lo siguiente: que el Ministerio de Obras Públicas, en comunicación firmada por el Director General “por delegación del Ministro”, de fecha 18 de enero de 1967 que corre a los folios 17 y 18 del expediente, rechazó la reclamación hecha por la demandante, por extemporánea, y devolvió la carpeta contentiva de la reclamación y sus anexos, “ya que cualquier alegato deberá hacerse una vez concluida la obra y presentado a usted el corte de cuenta definitivo para su consideración”; que el Procurador General de la República, en comunicación de fecha 19 de febrero de 1967, que marcada “C”, cursa al folio 21 del expediente, se dirigió a la actora, en los siguientes términos: “En respuesta a su comunicación de fecha 20 de enero del año en curso, relacionada con la reclamación presentada por esa empresa ante el Ministerio de Obras Públicas, cumple manifestarle que con esta misma fecha he remitido a dicho Ministerio una copia de su referida comunicación. En virtud que la Procuraduría a mi cargo carece de facultades que le permitan entrar a conocer de la expresada reclamación, ni tampoco iniciar el procedimiento respectivo, le sugiero ocurrir nuevamente al Ministerio de Obras Públicas en demanda de la debida tramitación administrativa para su solicitud. Con tal objeto le devuelvo los documentos que envió anexos a su correspondencia”; que el Ministro de Obras Públicas, en comunicación de fecha 1° de marzo de 1967, que corre al folio 23, dio contestación a una solicitud de la actora sobre la reclamación formulada por ésta y la petición de que se formara el respectivo expediente administrativo en los siguientes términos: “Aviso a usted recibo de su comunicación de fecha 1° de febrero del año en curso y de los recaudos

que anexo, entre ellos la reclamación contra la República con motivo de la rescisión de los contratos que tenía firmados la empresa que usted representa con este Ministerio. En vista de que a comunicación anterior se dio cumplida respuesta mediante oficio C.J.S. 67-C-00129, de fecha 18-1-67, se devuelve nuevamente a usted la carpeta contentiva de la reclamación y los recaudos complementarios, para que proceda a presentarla en la oportunidad correspondiente"; que al folio 25 del expediente, aparece otra comunicación de la Procuraduría General de la República, de fecha 4 de abril de 1967, dirigida a la empresa demandante, cuyo texto es el siguiente: "En respuesta a su comunicación N° 10, de fecha 14 de marzo del año en curso, cúpleme ratificar a usted que este Despacho no puede asumir el conocimiento de la reclamación formulada por esa empresa, ya que la Administración Pública no ha requerido mi opinión acerca del asunto conforme al procedimiento establecido en el Capítulo I, del Título III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Ante la negativa del Ejecutivo Nacional a instruir el expediente del caso, sólo queda a su presentada, según lo dispuesto en el artículo 34 de la citada Ley Orgánica, esperar el vencimiento de los lapsos previstos en los artículos 31, 32 y 33 *ejusdem* y, si no le ha sido notificado el resultado de su reclamación, acudir a la vía judicial.

La Corte considera que está suficientemente comprobado en autos, por medio de los documentos citados, que la actora hizo su reclamación administrativa ante el Ministerio de Obras Públicas y que esta dependencia no procedió a formar el expediente del caso sino que devolvió a la reclamante dicha reclamación con todos los anexos producidos por ella y no la remitió, como era su deber, a la Procuraduría General de la República para que ésta formulara por escrito su dictamen y se cumplieran los demás trámites previos requeridos por los artículos 32 y 33 de la Ley de la materia. En tales circunstancias, la falta de notificación al reclamante del resultado de su presentación, como lo prevé el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dentro de los lapsos previstos por los artículos 30, 31, 32 y 33 *ejusdem*, faculta a la demandante para dar por cumplido el requisito del antejuicio administrativo y para acudir a la vía judicial. Por las consideraciones que anteceden, en el caso de autos, la demandante tenía libertad para intentar su demanda contra la Nación, y, en consecuencia, no es procedente la excepción opuesta por el representante de la Procuraduría General de la República.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la excepción dilatoria prevista en el ordinal 6° del artículo 248 del Código de Procedimiento Civil opuesta a la demanda que originó el presente litigio.

1194. CSJ - SPA 4-3-70  
G.O. N° 29188, 11-4-70, pp. 218.017 y ss.

*El silencio administrativo abre al particular la oportunidad de ejercer el recurso jurisdiccional.*

A los folios 5 y 6 de la pieza principal de este expediente, corren insertas copias certificadas de las comunicaciones números 2.126 y 2.841, dirigidas por la Dirección de Gabinete del Ministerio de la Defensa al Director del Trabajo, con fechas 30 de julio y 16 de setiembre de 1969, respectivamente, por las cuales el mencionado Despacho informa al Ministerio del Trabajo haber rechazado las reclamaciones formuladas por los trabajadores Modesto Valentín España y Félix Bastardo González, por ser improcedentes. Ello comprueba fehacientemente que ambos reclamantes formularon sus respectivas reclamaciones por ante el Ministerio de la Defensa, dando así cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 30 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De conformidad con los artículos 31, 32 y 33 de la Ley citada, planteada la reclamación por el interesado ante el Ministerio al cual corresponda el asunto de que se trate, incumbe a este último, dentro de los quince días hábiles siguientes, formar el expediente del caso y pasarlo a la Procuraduría General de la República, la cual dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes formulará por escrito su dictamen y lo remitirá al Ministerio respectivo, quien a su vez lo hará del conocimiento del interesado dentro de los ocho (8) días siguientes. Si el reclamante no aceptare el criterio sustentado por el Ejecutivo Nacional, su respuesta será pasada por el Ministerio a la Procuraduría General de la República dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que la haya recibido.

Dispone, en fin, el artículo 34 de la misma Ley, que si los lapsos antes señalados vencieren sin que se haya notificado al reclamante el resultado de su solicitud, "quedará éste facultado para acudir a la vía judicial".

Entre las fechas de las dos comunicaciones del Ministerio de la Defensa antes mencionadas, y el 24 de noviembre de 1969, en que fue presentada la demanda, transcurrió un tiempo apreciablemente mayor que la suma de los lapsos señalados en las disposiciones legales antes citadas, que en total suman sesenta y ocho (68) días hábiles; y no existe constancia en autos de que durante ese tiempo se hubiese notificado a los reclamantes el resultado de sus planteamientos, razón por la cual podría éstos, a tenor de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley varias veces mencionada, acudir, como lo han hecho, a la vía judicial.

1195. CSJ - SPA 20-4-72  
G.O. N° 1540 Extr., 29-8-72, p. 15

*El silencio administrativo abre al particular la vía judicial de plena jurisdicción.*

No hay constancia en autos de que el Ministerio del Trabajo haya rechazado la reclamación después de haber sido tramitada ésta de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley del Trabajo y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Pero habiendo transcurrido más de cinco meses entre la fecha en que el trabajador compareció ante la Inspectoría, o sea, el 28 de abril de 1971, y el 24 de octubre del mismo año, fecha en que fue presentada la demanda, el silencio de la administración durante ese término, hace procedente la vía judicial en el presente caso, con arreglo a los términos del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Por estas razones la Sala acordó darle curso a la demanda intentada y remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación, a los fines legales consiguientes.

*Véase Nos. 1.046, 1.061, 1.182.*

b. *Supuestos particulares*

a'. *Demandas laborales contra la República*

1196. CF 14-6-60  
G.F. N° 28, 1960, pp. 127-128

*Para proponer demandas contra la República es necesario agotar el procedimiento administrativo previo, previsto en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, aun en los casos de que se haya cumplido el procedimiento previsto en el Reglamento de la Ley del Trabajo.*

Admitida la anterior demanda y emplazado el Procurador de la Nación, en el acto de la litis-contestación advirtió que el demandante no había cumplido el procedimiento administrativo a que se contrae el Capítulo II, Título III, de la Ley de la Procuraduría de la Nación por lo cual opuso la excepción dilatoria de existencia de esta cuestión prejudicial conforme al ordinal 6° del artículo 248 del C. de P. C. Esta excepción fue contestada y rechazada por el demandante en razón de haber cumplido el procedimiento administrativo previsto en

el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, que, según afirma, es el procedente aplicable en casos de demanda por asuntos del trabajo.

Con fecha 25 de mayo de 1959, el Juez de Sustanciación revocó el auto de admisión de la demanda en atención de que, efectivamente, el demandante no gestionó por la vía administrativa el cobro de su acreencia de acuerdo con el procedimiento que pauta la Ley de la Procuraduría de la Nación como previo a toda demanda que se intente contra ella, por cuanto es ese un requisito indispensable, según el artículo 65 de dicha Ley, para que los funcionarios judiciales *den curso* a las demandas que se introduzcan contra la Nación. Este precepto imperativo de la Ley priva sobre la disposición del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo tocante a demandas contra la Nación.

1197. CSJ - SPA 14-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 269-271, 274-277

*Los procedimientos administrativos previos a las demandas contra la Nación previstos en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público y en el artículo 546 del Reglamento de la Ley del Trabajo, no son incompatibles sino que se complementan.*

Un análisis pormenorizado de las disposiciones contenidas, por una parte en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, y, por la otra, en el artículo 348 del Reglamento de la Ley del Trabajo, pone en evidencia que, entre ambos procedimientos, no existe incompatibilidad alguna, sino que, por el contrario, se complementan, en los casos de demandas laborales contra la Nación.

En efecto, conforme a las disposiciones de la Ley anteriormente mencionada, que rige de manera general para asuntos contenciosos de cualquier índole, antes de que pueda intentarse una demanda contra la Nación, es indispensable cumplir el siguiente procedimiento administrativo.

1) Debe dirigirse un escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto de que se trate, exponiendo las pretensiones del reclamante, sus razones o fundamentos, y presentando los elementos de juicio que le sirvan de base.

2) Si la reclamación se refiere a una acreencia contra el Fisco Nacional, es necesario agotar previamente los recursos administrativos previstos en el título II de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

3) Formulada la reclamación por ante el Despacho Administrativo correspondiente, éste, dentro de un término de treinta días, formará el expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que estime pertinentes, y lo remitirá a la Procuraduría General de la República, la cual, previo el estudio respectivo, emitirá su dictamen dentro del término de quince días, y lo enviará al Despacho de procedencia.

4) Si el Despacho correspondiente acoge el criterio de la Procuraduría, lo informará al interesado dentro de los quince días siguientes; en caso contrario, dentro del mismo término deberá dar su respuesta al interesado.

5) Si la respuesta fuere adversa al reclamante, y éste no estuviere conforme con ello, así lo informará al Despacho respectivo, y podrá proceder por la vía judicial.

6) Podrá también el interesado recurrir a la vía judicial, si transcurridos los sesenta días establecidos para la tramitación del procedimiento antes señalado, no recibiere respuesta a su reclamación.

Los funcionarios judiciales no podrán dar curso a demandas contra la Nación, si no se presenta la reclamación administrativa previa prevista en el artículo 58 de la Ley de la Procuraduría.

Como es fácil advertir, el procedimiento establecido por el Legislador en las normas legales anteriormente referidas, tiene por objeto dar oportunidad para que la Procuraduría General de la República, Organismo que entre sus funciones primordiales tiene la de velar por la defensa de los intereses nacionales en todos los asuntos contenciosos en que la Nación sea parte, sea consultada y tenga la ocasión de dictaminar en tales asuntos, antes de que los mismos lleguen a la vía judicial. El legislador no ha hecho distinción, para la aplicación de este procedimiento, con respecto a la índole ni a la cuantía de los asuntos, y, por lo tanto, su aplicación, como lo ha decidido reiteradamente este Supremo Tribunal, tiene lugar en todos los casos de demandas contra la Nación, sin excepción alguna.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el ordinal 1º del artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, quien hubiere de intentar una reclamación de índole laboral contra la Nación Venezolana, *puede formularla previamente* ante el Inspector del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, quien deberá formar un expediente del asunto, y elevarlo al conocimiento del Ministerio del Trabajo; este Despacho hará la gestión administrativa del caso ante el Departamento a quien corresponda la materia de la reclamación. Si, como resultado de ello, no se llegare a un arreglo amistoso, el Inspector del Trabajo lo informará al reclamante, quien desde luego podrá recurrir ante los Tribunales competentes.

Como puede observarse, esta disposición especial de la legislación del trabajo, no contiene un procedimiento opuesto o incompatible

con el pautado en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría, sino una tramitación previa al mismo. En efecto, en los casos laborales, las autoridades del Trabajo sólo intervienen para recibir la reclamación que formule el trabajador, para formar el respectivo expediente y para ponerlo en manos del Departamento a quien corresponda la reclamación. Ahora bien, una vez que este último Despacho haya recibido el expediente, está en la obligación de darle la tramitación interna que se prevé en los artículos 59 y siguientes de la Ley de la Procuraduría, actuando así de la misma manera como actuaría en los casos en que el expediente del reclamo administrativo previo es consignado directamente ante el Departamento a quien se reclama.

Por consiguiente, no son incompatibles las dos tramitaciones dichas; y, por tanto, cuando se trate de reclamaciones de carácter laboral, pueden ser aplicadas ambas en la forma ya señalada, sin que esto impida que el trabajador, si a bien lo tuviere, pueda presentar directamente su reclamo ante el Despacho a quien corresponda, omitiendo acudir a las autoridades laborales; ya que el citado artículo 348 del Reglamento de la Ley del Trabajo, solamente le faculta para escoger esta vía, más no se la impone.

Este criterio se ajusta, por una parte, a los principios que inspiran las disposiciones de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, tendientes a garantizar la eficacia en la defensa de los intereses nacionales, como a las normas fundamentales del Derecho Laboral, que, a su vez, tienen como finalidad esencial proteger los intereses de los trabajadores y facilitar la defensa de sus derechos.

1198.

CSJ - SPA

19-12-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 495-499

*Las disposiciones contenidas en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría y en el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo sobre procedimientos administrativos que no son incompatibles ni excluyentes, sino que por el contrario, se complementan en los casos de demandas laborales contra la República.*

La demanda fue impugnada también por no haberse seguido el procedimiento ordenado por el artículo 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, para los casos de demandas judiciales contra la Nación, por no haber el actor dado cumplimiento a la fórmula del antejuicio administrativo a que se refieren los nombrados artículos.

Considera la Sala que las disposiciones contenidas en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del

Ministerio Público, por una parte, y por la otra, las que contiene el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo contienen procedimientos que no son incompatibles ni excluyentes sino que, por el contrario, se complementan, en los casos de demandas laborales contra la Nación. En efecto, de acuerdo con las disposiciones invocadas de la mencionada Ley, que rige de manera general para asuntos contenciosos de cualquier índole, antes de que pueda intentarse una demanda contra la Nación, es indispensable cumplir el siguiente procedimiento administrativo:

1) Debe dirigirse un escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponde el asunto de que se trate, exponiendo las pretensiones del reclamante, sus razones o fundamentos, y presentando los elementos de juicio que le sirvan de base.

2) Si la reclamación se refiere a una acreencia contra el Fisco Nacional, es necesario agotar previamente los recursos administrativos previstos en el Título II de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

3) Formulada la reclamación por ante el Despacho Administrativo correspondiente, éste, dentro de un término de treinta días, formará el expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que estime pertinentes, y lo remitirá a la Procuraduría General de la República, la cual, previo el estudio respectivo, emitirá su dictamen dentro del término de quince días, y lo enviará al Despacho de procedencia.

4) Si el Despacho correspondiente acoge el criterio de la Procuraduría, lo informará al interesado dentro de los quince días siguientes; en caso contrario, dentro del mismo término deberá dar su respuesta al interesado.

5) Si la respuesta fuere adversa al reclamante, y éste no estuviere conforme con ello, así lo informará al Despacho respectivo, y podrá proceder por la vía judicial.

6) Podrá también el interesado recurrir a la vía judicial, si transcurridos los sesenta días establecidos para la tramitación del procedimiento antes señalado, no recibiere respuesta a su reclamación.

Los funcionarios judiciales no podrán dar curso a demandas contra la Nación, si no se presenta la reclamación administrativa previa prevista en el artículo 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, y en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo en un todo concordante con aquélla disposición legal.

Como se observa de lo antes expuesto, el procedimiento establecido por el Legislador en las referidas normas, tiene por objeto dar oportunidad para que la Procuraduría General de la República, organismo que entre sus funciones primordiales tiene la de velar por la defensa de los intereses nacionales en todos los asuntos contenciosos en que la Nación sea parte, sea consultada y tenga la ocasión de dictaminar en tales asuntos, antes de que los mismos lleguen a la

vía judicial. El Legislador no ha hecho distinción, para la aplicación de este procedimiento, con respecto a la índole ni a la cuantía de los asuntos, y, por lo tanto, su aplicación, como lo ha decidido reiteradamente este Supremo Tribunal, tiene lugar en todos los casos de demandas contra la Nación, sin excepción alguna.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el ordinal 1º del artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, quien hubiere de intentar una reclamación de índole laboral contra la Nación Venezolana, puede formularla previamente ante el Inspector del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, quien deberá formar un expediente del asunto, y elevarlo al conocimiento del Ministerio del Trabajo; este Despacho hará la gestión administrativa del caso ante el Departamento a quien corresponde la materia de la reclamación. Si, como resultado de ello, no se llegare a un arreglo amistoso, el Inspector del Trabajo le informará al reclamante, quien desde luego podrá recurrir ante los Tribunales competentes.

Como puede apreciarse, esta disposición especial en materia del trabajo, no contiene un procedimiento opuesto o incompatible con el pautado en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación. En efecto, en los casos laborales, las autoridades del Trabajo, sólo intervienen para recibir la reclamación que formule el trabajador, para formar el respectivo expediente y para ponerlo en manos del Departamento a quien corresponda la reclamación. Ahora bien, una vez que este último Despacho haya recibido el expediente, debe darle la tramitación interna que se prevé en los artículos 59 y siguientes de la Ley de la Procuraduría, actuando así de la misma manera como actuaría en los casos en que el expediente del reclamo administrativo previo es consignado directamente ante el Departamento a quien se reclama.

Por consiguiente, no son incompatibles las dos tramitaciones dichas; y, por tanto, cuando se trate de reclamación de carácter laboral, pueden ser aplicadas ambas en la forma ya señalada, sin que esto impida que el trabajador, si a bien lo tuviere, pueda presentar directamente su reclamo ante el Despacho a quien corresponde, omitiendo acudir a las autoridades laborales; ya que el citado artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, solamente lo faculta para escoger esta vía, mas no se la impone.

El criterio expuesto se conforma, por una parte, con los principios que inspiran las disposiciones de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, cuyo objeto es garantizar la eficacia en la defensa de los intereses nacionales, y con las normas fundamentales del Derecho Laboral, por la otra, el cual tiene como finalidad esencial proteger los intereses de los trabajadores y facilitar la defensa de sus derechos.

1199. CSJ - SPA 27-7-70  
G.O. N° 1481 Extr., 25-8-71, pp. 29-31

*En los juicios laborales contra la República debe agotarse previamente la vía administrativa.*

El artículo 32 de la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimientos del Trabajo establece que "...en los juicios del trabajo contra las personas morales de carácter público, en su carácter de patronos, los Tribunales del Trabajo no darán curso a la demanda, sin previa comprobación de haberse gestionado la respectiva reclamación por la vía administrativa...". El artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo permite a los trabajadores plantear dicha reclamación ante el Inspector del Trabajo, y establece que este funcionario "...formará un expediente del asunto que se enviará al Ministerio del Trabajo, para que este Despacho haga la gestión administrativa del caso, ante el Departamento a quien corresponda la materia de la reclamación...", normas éstas que no excluyen el derecho que tiene el trabajador de acudir directamente al Ministerio del cual dependa el organismo u oficina en que haya prestado sus servicios, a formular su reclamación, ni la necesidad de que ésta sea tramitada previamente en la forma pautada en los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley de la Procuraduría General de la República.

En dichos artículos el legislador regula el procedimiento administrativo en la siguiente forma: El interesado —o en su lugar el Ministerio del Trabajo, en el caso previsto en el artículo 384 del Reglamento de la Ley de la materia— deberá dirigirse, por escrito, directamente o por conducto de un juez o notario "...al Ministerio al cual corresponda el asunto para exponer sus pretensiones; este despacho dejará constancia al pie del escrito de la fecha en que lo haya recibido, y dentro de los quince días hábiles siguientes "...procederá a formar expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que, por su parte, considere necesarios, y, dentro de este mismo plazo remitirá dicho expediente a la Procuraduría General de la República, la cual, dentro de los treinta días siguientes al del recibo del expediente formulará su dictamen por escrito y "...lo remitirá al Ministerio respectivo, quien lo deberá hacer del conocimiento del interesado dentro de los ocho días siguientes a aquel en que lo hubiere recibido". En el mismo término el Ministerio comunicará al reclamante su propia decisión, caso de apartarse del criterio sustentado por la Procuraduría. "Vencidos los lapsos previstos en los artículos anteriores, dispone seguidamente el artículo 34 *ejusdem*, contados desde la fecha de la presentación del escrito respectivo conforme al artículo 31 de esta ley, sin haberse notificado al reclamante el resultado de su presentación, (sic) quedará éste facultado para acudir a la vía judicial".

Al tenor de dichas disposiciones, el reclamante queda en libertad de acudir a los tribunales competentes para hacer valer sus derechos contra la Nación: a) cuando la decisión de la administración le haya sido adversa y le hubiese sido comunicada, por el correspondiente despacho, en la forma establecida en el artículo 32 *ejusdem*; y, b) cuando, vencidos los lapsos antes señalados, no hubiese obtenido “oportuna respuesta”, para usar los términos de que se vale el constituyente en el artículo 67 de la Ley Fundamental de la República. En este último caso el silencio de la administración equivale a una negativa del derecho reclamado por el interesado, quien por mandato de la ley queda expresamente autorizado “para acudir a la vía judicial”.

Cuando el interesado o su apoderado formula la reclamación ante el despacho al que concierna el asunto, le es fácil obtener de inmediato un comprobante de la fecha a partir de la cual deben contarse los lapsos establecidos en los artículos citados, pues, el funcionario que reciba aquélla, está legalmente obligado a entregar al interesado el correspondiente recibo de presentación (artículo 31). No ocurre lo mismo cuando la reclamación haya sido hecha por conducto de un juez o notario —y en el caso de los trabajadores del Estado ante el respectivo Inspector del Trabajo de la jurisdicción— ya que la ley no impone expresamente al funcionario que reciba el escrito correspondiente y sus anexos, si los hubiere, el deber de comunicar al remitente la fecha de recepción. Es cierto que el artículo 31 dispone que de “...la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie”, pero bastaría la omisión de esta formalidad o que el destinatario negara haber recibido la reclamación, para crear incertidumbre sobre el comienzo de un lapso cuya determinación es de la mayor importancia para los reclamantes, ya que de su transcurso depende el derecho de acudir a los tribunales cuando la demandada sea la Nación, derecho que en nuestra legislación tiene rango constitucional.

Por esta razón, la Corte estima que, en el caso más favorable para la administración, los trabajadores que tengan contra ésta alguna reclamación, pueden ejercer sus acciones por ante los tribunales si al vencimiento de 68 días contados a partir de la fecha cierta del correspondiente escrito —más el término de distancia si lo hubiere— no han logrado obtener contestación a su solicitud. Este lapso presupone que los funcionarios del trabajo deben disponer de un término igual al que concede la ley al despacho contra el cual obre la reclamación, para realizar las gestiones que le encomienda el artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo.

En este juicio el demandante, a fin de demostrar que había cumplido con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley del Trabajo, acompañó copia de un acta en la cual el Encargado del Servicio de Consultas, Reclamos y Conciliaciones de la Inspectoría del Tra-

bajo del Distrito Federal y Estado Miranda, dejó constancia de que:

“En la ciudad de Caracas, a los veinte días del mes de agosto de mil novecientos sesenta y nueve, comparece por ante este Despacho de la Inspectoría del Trabajo, Sala de Servicios, Consultas, Reclamos y Conciliaciones, el ciudadano doctor Domingo Rafael Valenotti Borges, portador de la Cédula de Identidad N° 256.032, Inscrito en el Colegio de Abogados bajo el N° 2.952, y en el Impreabogado bajo el N° 5.564, quien asiste a este acto en su carácter de apoderado del trabajador Segundo Antonio Rizzo Bello, por un planteamiento de trabajo hecho en este Despacho el día 22-7-69, en el cual le reclama al Ministerio de la Defensa, Comandancia General de la Marina, San Bernardino, sus prestaciones sociales por cinco (5) años de servicio, devengando un salario mensual de ochocientos veinte bolívares (Bs. 820,00), desempeña una labor como carpintero, habiendo laborado para dicho Ministerio desde el día 6 de abril de 1964, hasta el día 21 de abril de 1969, las prestaciones sociales que reclama, son: Preaviso 30 días, Antigüedad 75 días, y Cesantía 75 días, el total de su reclamación monta a la suma de cuatro mil novecientos veinte bolívares (Bs. 4.920,00), los basamentos legales de esta reclamación se fundamentan en los artículos 29, 37 y 39 de la Ley del Trabajo, en este estado y debidamente enterado de las gestiones conciliatorias realizadas por este Despacho por ante el Ministerio de la Defensa, Comandancia General de la Marina, San Bernardino, expone el apoderado del reclamante: Solicito se me expida copia certificada de las actuaciones practicadas por ante este Despacho, a fin de que me sirva como cabeza del proceso a sustanciar por ante los Tribunales del Trabajo competentes. Es todo”. El funcionario del Trabajo que suscribe expone: “Dejo constancia de haber procedido al levantamiento de la presente Acta, a petición de parte interesada, así mismo expido copia de la misma en base a su solicitud. Es todo”.

La controversia que ha dado lugar a esta incidencia, versa fundamentalmente, sobre el valor probatorio que puede atribuirsele a dicho documento.

Es obvio que cuando un trabajador comparece ante el Inspector del Trabajo a formular una reclamación contra la Nación, el acta que al efecto se levante como documento público que es, hace fe de su fecha y de lo que el funcionario declare haber visto u oído o haber realizado en el acto que aquella esté destinado a comprobar. De consiguiente, la fecha de dicho documento puede servir de base para determinar si, en el momento en que el trabajador demanda a la Nación ante este Alto Tribunal, se ha vencido o no el término dentro del cual la administración está obligada a rechazar o aceptar, parcial o totalmente, las reclamaciones que propongan contra ella los obreros y empleados a su servicio, ante los funcionarios del trabajo. De igual modo, las comunicaciones escritas entre estos

últimos funcionarios y los del despacho contra quien obre la reclamación en relación con ésta, tienen un indiscutible valor probatorio para establecer si se ha dado o no cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Tribunales y Procedimiento del Trabajo, en concordancia con los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley de la Procuraduría General de la República.

Pero, el instrumento acompañado al libelo de demanda en el presente caso, no demuestra que la Administración haya rechazado formalmente la reclamación, ni es idóneo para comprobar la fecha a partir de la cual debe contarse el término dentro del cual el silencio de aquella, puede considerarse como una negativa de lo reclamado por el actor.

Dicho instrumento no es copia del "acta de reclamación", pieza fundamental del expediente que deben instruir las autoridades del trabajo, en conformidad con el artículo 384 del reglamento respectivo, ni de ninguna de las comunicaciones mediante las cuales se cumplen los trámites que constituyen la vía administrativa. Mas, siendo copia de un "acta" levantada por un funcionario competente de la Inspectoría del Trabajo, es necesario precisar la fuerza probatoria que, legalmente, puede atribuirse a lo que en ella se hace constar.

Por su propia y especial naturaleza, las actas son documentos en los cuales quien tenga competencia para levantarlas, puede dejar constancia de lo que él haya efectuado, del estado o situación de las cosas o lugares, o de hechos o actos ocurridos en su presencia, en la fecha que en ella se determine.

Por ello, deben considerarse "enunciaciones extrañas al acto", cualquier referencia a situaciones, hechos o actuaciones, anteriores a la fecha en que el acta se levante, como son las que aparecen en el instrumento objeto de consideración.

Por otra parte, las alusiones contenidas en el texto del acta de que se trata a la reclamación del trabajador, a la fecha de ésta, o a las gestiones efectuadas por la Inspectoría del Trabajo ante el Ministerio de la Defensa, carecen de valor probatorio por constituir "certificaciones de mera relación", o sea de . . .aquellas que tienen ". . .por objeto hacer constar el testimonio del funcionario declarante, sobre algún hecho o dato de su conocimiento de los contenidos en los expedientes archivados o en curso..." "certificaciones cuya expedición prohíbe a los funcionarios el artículo 33 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en razón de que dichos hechos o datos deben probarse mediante los documentos en que consten, o copia certificada de los mismos.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y en conformidad con el artículo 36 de la Ley de la Procuraduría General de la República, dispone suspender el curso de esta causa, en tanto que el actor no compruebe, por los medios de prueba autorizados por la Ley, que expresa o tácitamente, le ha sido negada su reclamación en la vía administrativa.

1200. CSJ - SPA 14-10-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 3-4

*En los juicios laborales contra la República deben agotarse los procedimientos administrativos previos previstos tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como en el Reglamento de la Ley del Trabajo.*

El procedimiento señalado por el legislador en las normas legales antes expresadas, cumple con el objeto de dar la oportunidad a la Procuraduría General de la República, la cual tiene entre sus funciones primordiales velar por la defensa de los intereses nacionales en todos los asuntos contenciosos en que la Nación sea parte, de ser consultada y de dictaminar en tales asuntos antes de que los mismos lleguen a la vía judicial, sin reparar en la aplicación del procedimiento respecto de la cuantía de los mismos y por tanto, su aplicación, como lo ha declarado reiteradamente este Tribunal, tiene lugar en las demandas contra la Nación, como es la intentada en este juicio.

Desde luego que de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, quien hubiere intentado una reclamación de índole laboral contra la Nación, puede formularla previamente ante el Inspector del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, quien deberá formar un expediente del asunto y elevarlo al conocimiento del Ministerio del Trabajo; ese Despacho hará la gestión administrativa del caso ante el Departamento a quien corresponda la materia de la reclamación. Si como resultado de ello, no se llegare a un arreglo amistoso, el Inspector del Trabajo lo confirmará al reclamante, quien desde luego podrá recurrir ante los Tribunales competentes.

Como se observará, la citada disposición especial del Reglamento de la Ley del Trabajo, no está en contradicción con las disposiciones respectivas de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las cuales aparecen mencionadas por sus representantes, pues como se trata de reclamaciones de carácter laboral, pueden ser aplicadas ambas coincidentemente, sin que esta circunstancia impida que el trabajador pueda presentar directamente su reclamo ante el Despacho a quien compete, sin necesidad de acudir a las autoridades laborales, ya que el expresado artículo 384 del Reglamento del Trabajo, solamente lo faculta para escoger esta vía, mas no se la impone.

Ahora bien, en el caso de autos, está suficientemente aprobado por el Acta emanada de la Inspectoría del Trabajo del Distrito Federal, y levantada al efecto, que corre a los folios 7, 8 y 9 del expediente, que el 4 de mayo de 1973, el Director del Hospital Militar, atendió a la reclamación del trabajador y en dicha oportu-

nidad le comunicó, que no le correspondían las prestaciones sociales por cuanto había sido despedido justificadamente, como lo dispone el artículo 31 de la Ley del Trabajo.

Tal prueba evidencia, que sí fue cumplido el respectivo trámite administrativo y que el trabajador quedó en libertad para intentar su demanda como lo hizo ante esta Sala después de haber transcurrido los lapsos previstos en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, pues la reclamación administrativa se hizo con fecha 17 de enero de 1973, según se desprende del Acta antes referida y, la demanda ante esta Corte, fue presentada con fecha 14 de junio del mismo año.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la excepción opuesta.

b'. *Juicios interdictales contra la República*

1201. CSJ - SPA 15-7-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 107-109

*El procedimiento administrativo previo en las demandas contra la Nación es de ineludible cumplimiento cualquiera sea el tipo de la demanda a proponer y aun cuando se trate de demandas interdictales.*

La cuestión a decidir es, en forma concreta, si en un juicio interdictal propuesto contra la Nación, es o no imprescindible el procedimiento administrativo y conciliatorio que se pauta en el Capítulo II, Título III de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público.

No se trata, en efecto, de establecer el carácter preceptivo de dicho procedimiento como presupuesto procesal de ineludible cumplimiento en los casos de demandas contra la Nación o el Fisco, pues a ese respecto existe ya jurisprudencia reiterada de este Supremo Tribunal. El caso aquí planteado se concreta a los procesos interdictales, caracterizados, como se sabe, por justificadas razones de celeridad. Por consiguiente, frente a la norma general de aplicabilidad del procedimiento previo, en caso de demandas contra la Nación, hay que analizar si es posible o no admitir, como excepción, su inaplicabilidad en los casos interdictales.

A este respecto hay que observar que, en general, el expresado procedimiento administrativo previo a las acciones que hayan de proponerse contra la Nación o el Fisco, participa de la naturaleza jurídica de los procesos de conciliación previstos en algunas legislaciones con carácter obligatorio antes de proponerse una acción judicial. A veces, en efecto, el derecho positivo estima que es una

función procesal digna de regulación, la que tiene por objeto evitar la provocación de un litigio mediante actividades previas de avenencia.

En este sentido, el procedimiento conciliatorio funciona como un presupuesto *stricto sensu* de un proceso futuro; es decir, que el acto de conciliación o avenimiento es un requisito de cumplimiento previo al nacimiento del proceso principal.

El que el procedimiento de conciliación opere como un presupuesto del proceso futuro quiere decir que, sin su previa celebración, el nacimiento de ese proceso principal no resulta admisible, pues se trata de un presupuesto estricto de *admisibilidad* del nacimiento del proceso ulterior, que impide, por lo tanto el curso de la demanda presentada sin el cumplimiento de tal requisito.

En la legislación venezolana, tales principios son aplicables a los procesos que se intentan contra la Nación. Así lo prescribe categóricamente el Artículo 66 de la Ley de la Procuraduría, cuando impone a los actores la obligación de dirigirse previamente y por escrito a la entidad oficial a la que corresponda el caso a resolver. Los efectos derivados de la falta de cumplimiento de este requisito procesal en tales casos, les fija el Artículo 65 *ejusdem* al disponer que los funcionarios judiciales no darán curso a las demandas que se introduzcan contra la Nación sin que se acredite previamente el cumplimiento del procedimiento administrativo previo establecido en la Ley.

Según lo expuesto, pues, tal procedimiento está limitado en la legislación patria a los procesos que se propongan contra la Nación. Pero en el artículo que lo regula, no aparece consagrada ninguna excepción en cuanto a su aplicación. Siendo ello así, hay que considerar que ese procedimiento es indispensable en todos los procesos que contra la Nación se propongan, sin distinción alguna; y, en tal virtud, los juicios interdictales que se propongan contra la Nación, no están exentos, a pesar de su especialidad, de las formalidades pautadas en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría, en razón de que, en el texto de dicha Ley, no se consagra para ellos ninguna excepción.

1202 .

CSJ - SPA

23-7-64

G.F. N° 45, 1964, pp. 85-90

*Los juicios interdictales que versen sobre la posesión de inmuebles afectados a una expropiación, son de interés de la Nación y por tanto debe dársele cumplimiento al antejuicio administrativo previo.*

El presente juicio se inició por demanda interdictal de amparo propuesta por el señor Antonio Santaella contra las Compañías

Velutini & Bergamín y Svenca C. A., por haber sido el querellante perturbado en la posesión de una vía carretera construida a sus expensas, la cual, según la querella, parte “de la margen izquierda de la carretera nacional que va a la Cortada del Guayabo, continúa el arco La Lagunita, a la hacienda de (su) propiedad, denominada Sartanejas, en el Municipio Baruta del Estado Miranda”.

Explica el querellante “que desde hace aproximadamente nueve meses las Compañías Svenca C. A. y Velutini & Bergamín, comenzaron a hacer uso de la vía antes aludida, perturbándole en su legítima posesión y procediendo a modificar y a destruir la carretera”, y agrega que, la primera de dichas Compañías la ha ocupado en el sitio denominado Plan de Los Mangos, donde ha situado un depósito de combustibles, un taller mecánico y una casa de comerciales, provocando graves daños en la vía, con la destrucción de materiales, fuera de lo que convino el actor con la Procuraduría General, todo lo cual le sería cancelado por la Nación y sin tener la Compañía autorización alguna del propietario.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el actor promovió la presente querella, de conformidad con el artículo 782 del Código Civil, a fin de que se le mantuviera en la posesión de la vía carretera mencionada; e igualmente de conformidad con el artículo 596 del Código de Procedimiento Civil, solicitó se decretara y practicara el correspondiente interdicto de amparo.

Admitida la demanda el día seis de setiembre de mil novecientos sesenta y tres, el Tribunal de la causa decretó en la misma fecha el amparo solicitado, ordenando a las demandadas cesar en los actos de perturbación denunciados por el actor, a fin de mantener a éste en la posesión de la vía carretera antes identificada. En el mismo auto se ordenó el traslado del Tribunal al lugar de los hechos para la ejecución del respectivo Decreto, lo cual se cumplió en su oportunidad.

El día nueve de setiembre de mil novecientos sesenta y tres, la firma V. & D. C. A., se opuso a dicho Decreto interdictal. En la misma fecha la empresa E. C. A., se adhirió a la solicitud de habilitación hecha por el representante de la firma V. & B. C. A. Notificado el querellante dentro del lapso legal, las Compañías consignaron sendos escritos de oposición y solicitaron del Tribunal *a-quo*, de conformidad con el artículo 55 de la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, notificar al Procurador General de la República. Dentro del plazo de Ley, las empresas demandadas formalizaron sus respectivas oposiciones al Decreto interdictal de amparo, ejecutado el día seis de setiembre de mil novecientos sesenta y tres.

El Tribunal de la causa, por auto del diecisiete de setiembre de mil novecientos sesenta y tres, por considerar que no se había dado cumplimiento al artículo 55 de la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, decreto, de conformidad con el artícu-

lo 229 del Código de Procedimiento Civil, la nulidad de todo lo actuado y repuso el juicio al estado de admitir nuevamente la demanda. Por este mismo auto se le dio entrada a la querella interdictal, se decretó el amparo solicitado y se ordenó notificar al Procurador General de la República, lo cual se hizo por telegrama de la misma fecha.

El día veinte de setiembre de mil novecientos sesenta y tres, concurrió por ante el Tribunal *a-quo*, el abogado auxiliar de la Procuraduría General de la República, y, en representación de la Nación se opuso a que fuere admitida la demanda, en razón de que, en este caso, no procedía la acción interdictal de amparo, ya que los terrenos objeto de la misma han sido declarados de utilidad pública para la construcción de la autopista Coche-Valles del Tuy-Tejerías, según consta de Decreto del Ejecutivo Nacional N° 713 de fecha veinte de mayo de mil novecientos sesenta y dos, publicado en la Gaceta Oficial N° 26805 de la misma fecha, e igualmente, por existir un convenio de expropiación sobre los mismos' de fecha treinta de abril de mil novecientos sesenta y tres, que produjo, suscrito entre la Nación y el actor.

Por auto de fecha veintiséis de setiembre de mil novecientos sesenta y tres, el Tribunal declaró extemporánea la oposición de la Nación y, en consecuencia, mantuvo vigente la decisión apelada. El día tres de octubre de mil novecientos sesenta y tres, el representante de la Nación Venezolana apeló del auto anterior, apelación que fue oída por auto del ocho de ese mismo mes y año, en el cual se ordenó, de conformidad con el Ordinal 33 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal en concordancia con el artículo 605 del Código de Procedimiento Civil, remitir a este Supremo Tribunal copia certificada de todas las actuaciones que integran la presente acción.

Como cuestión previa estima necesario la Corte analizar si, por estar la Nación Venezolana vinculada a este proceso, es o no procedente el antejuicio administrativo previo, contemplado en el artículo 58 de la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, ya que según el artículo 65 *ejusdem*, los jueces no pueden dar curso a demanda alguna que se introduzca en contra de la Nación, el Fisco o alguna de las Entidades u organismos del Estado, sin que se acredite haber dado cumplimiento a las disposiciones de los artículos anteriores de esta Ley. Siendo de advertir que, por ser esa formalidad de orden público y, por tanto, de impretermitible cumplimiento, su acatamiento o no ha de ser examinado de oficio por el órgano judicial, como ya lo ha establecido la Corte en fallos anteriores.

A este respecto, es necesario considerar: 1°) si la Nación Venezolana tiene interés en el presente juicio; y, 2°) en caso afirmativo, si se hace necesario el antejuicio administrativo a que se ha hecho referencia anteriormente.

Por lo que respecta al primer punto, se observa: Consta en autos que por Decreto N° 713 de fecha 20 de marzo de 1962, publicado en la Gaceta Oficial de esa misma fecha N° 26605, el Ejecutivo Nacional declara como zona especialmente afectada por la ejecución de la autopista Coche-Valles del Tuy-Tejerías, la comprendida entre los kilómetros 6-891,60 al 20-072,94, la cual determina el artículo 1° del mencionado Decreto; declara asimismo que, en caso de ser necesario, se proceda a expropiar los inmuebles de propiedad particular comprendidos a uno y otro lado del eje de la vía, que sean requeridos para la ejecución de la referida obra. Consta, igualmente, que con fecha 30 de abril de 1963, se celebró entre el Ejecutivo Nacional y el señor Antonio Santaella, un convenio por el cual, de conformidad con el Decreto Ejecutivo mencionado, se procedería a expropiar los inmuebles propiedad del actor, necesarios para la construcción de la autopista mencionada, y Santaella convino "en ceder y traspasar a favor de la República de Venezuela, mediante el pago del precio que resulte del justiprecio a que más adelante se hace mención, para la obra de referencia, el inmueble de su propiedad, que forma parte de una mayor extensión, ubicado en jurisdicción del Municipio Baruta, Distrito Sucre del Estado Miranda, comprendiendo la parte a expropiar una superficie de doscientos ochenta y ocho mil seiscientos veintitrés metros cuadrados (M2 288.623)". Igualmente, se acordó que "el justiprecio comprenderá también la indemnización correspondiente a los daños y perjuicios causados por: la destrucción de árboles dentro de los progresivos Km. 7-00 al 7-100, Km. 7-500 al Km. 7-800 y Km. 8-200 al Km. 8-300; destrucción de manantiales, caminos de penetración y el uso de la vía carretera propiedad particular del señor Antonio Santaella, comprendida entre el alto de La Lagunita y La Cortada del Guayabo, en una extensión de nueve kilómetros".

Tanto del Decreto Ejecutivo 713 de fecha 20 de marzo de 1963, que ha sido mencionado, como del acuerdo suscrito entre la Nación y el querellante se desprende no solamente el interés que tiene la Nación en la ejecución de la presente obra, sino también su condición de propietaria de la obra que se construye. En consecuencia, cualquier acción, incluso la interdictal, que haya de ejercerse al respecto, debe entenderse que afecta a la Nación.

Se observa, por otra parte, que las compañías demandadas vienen ocupando estos terrenos en la ejecución de los trabajos que han sido encomendados por el Ejecutivo Nacional, para la construcción de la autopista Coche-Tejerías-Valles del Tuy, según consta de sendos contratos de obras celebrados a través del Ministerio de Obras Públicas con Eneca C. A. y Velutini & Bergamín C. A., con fecha 17 de noviembre de 1962, bajo el N° 3.900 y 10 de diciembre de 1962, bajo el N° 4.047, respectivamente, que corren en autos, lo que demuestra el interés que tiene la Nación en la ejecución de esta

obra y que la ocupación que las accionadas ejercen en el terreno objeto del presente litigio, la hacen por cuenta de aquélla.

Por lo que respecta al segundo punto, o sea, si en los juicios interdictales, procede previamente el antejuicio administrativo que señala el artículo 56 de la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, se observa: que ya este caso fue materia decidida afirmativamente por este Supremo Tribunal en sentencia de fecha 15 de julio de 1963.

Véase N° 879.

*c'. Citas de saneamiento contra la República*

1203. CF 20-11-53  
G.F. N° 2, 1953, pp. 145-147

*Es competente la Corte Federal, como Juez natural de la Nación, para conocer juicios entre particulares en los cuales se haya citado en saneamiento a ésta.*

Es de precepto constitucional, y, por ende, de orden público eminente, la competencia asignada a la Corte Federal —anteriormente a la Corte Federal y de Casación— para conocer en juicio contencioso de las acciones que por daños y perjuicios y en general por cualquier suma de dinero se propongan contra la Nación (numeral 10° del artículo 133 de la nueva Carta Fundamental); ordenamiento éste que la Ley Orgánica de la Corte Federal de 23 de julio del corriente año repite en el numeral 29 de su artículo 7°; siendo así que, en un todo conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la anterior Corte Federal y de Casación, la del Supremo Tribunal actual establece que es también de la competencia de este último el conocimiento de las acciones reivindicatorias que se intenten contra la Nación (numeral 30° del citado artículo 7°).

Ahora, pues; si bien en el caso concreto no se trata de una acción directa por daños y perjuicios ni de otra cuyo objetivo principal consista en determinada suma de dinero; ni la reivindicatoria propuesta ha sido dirigida directamente contra la Nación —que son las exigencias literales de los textos aludidos—, es indudable, como lo reconoce en su fallo el Juez de la Primera Instancia, que la cita de saneamiento hecha a la Nación es una acción que se traduce en una indemnización de daños y perjuicios para el caso de que el citante fracase en sus defensas ante su causahabiente. Atinado, sin duda, el juicio del juez sentenciador al dictaminar así; sólo que, consecuente con ese criterio, ha debido él, como lo pauta el superior *ad-quem*, apartarse totalmente del conocimiento de ese

juicio por lo mismo que, en su concepto, era "incompetente para conocer de la cita propuesta" contra la Nación. Al no proceder así, olvidó los principios que regulan la materia, dividiendo la continencia de la causa con grave perjuicio para la economía procesal y los intereses en conflicto. Pues, si como lo reconoce dicho Juez —y así es, en efecto—, él no era competente para conocer de la referida cita de saneamiento, por cuya virtualidad la Nación quedaba convertida en parte en el juicio, la única vía que tenía por delante aquel funcionario era la de su abstención total, ya que no podía decidir a medias el negocio debatido, con tanta mayor razón cuanto que, como ya se ha dicho, estamos en presencia de una cuestión de eminente orden público, pues se trata del juzgador a quien la Constitución Nacional ha encomendado la suerte de la Nación Venezolana ante sus Tribunales. Basta considerar que siendo irrenunciable en general el derecho reconocido constitucionalmente a los ciudadanos de ser juzgados por sus jueces naturales (artículo 29), el derecho respectivo de la Nación —suprema entidad— reviste características de superlativo respeto y acatamiento.

Pues bien; es sabido que el compromiso de sanear o garantizar constituye fuente de obligaciones y derechos, según que se trate de quién preste esa garantía o de quién la reciba; obligación esa que, en todo caso, consiste en una doble prestación: la comparecencia al juicio o asistencia procesal, primero; y el resarcimiento de perjuicios, luego. El objeto principal y característico de la obligación de garantizar es el primero: la asistencia del vendedor al juicio o *factum defendendi*, pues su deber es mantener en paz, libre de molestias a su causahabiente, coadyuvando a la defensa del interés en conflicto; y cuando ésta no sea lograda, deberá responder aquél por los daños sufridos, como consecuencia de tal fracaso. Y puesto que ello es así, la cita de saneamiento hecha a la Nación es una demanda reivindicatoria iniciada entre particulares, como es el caso de autos, comporta la posibilidad incuestionable de que la Nación sea sancionada con la indemnización de los daños consiguientes, si su defensa fallare; y de allí que tal contingencia requiera que no sea un miembro de la magistratura ordinaria quien decida la suerte del proceso en el que está comprometida la Nación. Corresponde al Juez nato de ésta, conforme a la preceptiva constitucional, el conocimiento del negocio, aun cuando éste se haya iniciado entre particulares, pues, en virtud de la cita de saneamiento que a ella se le hizo, los intereses particulares en debate son atraídos por el fuero eminente.

1204. CSJ - SPA 6-2-64  
G.O. Nº 27369, 17-2-64, pp. 203.553-4

*El procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República previsto en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, es de obligatorio cumplimiento en las citas de saneamiento que se hagan contra la República.*

En la oportunidad procesal, los representantes de la Nación opusieron la excepción de “existencia de una cuestión prejudicial que debe resolverse en un proceso distinto”, prevista en el Ordinal 6º del Artículo 248 del C. de P. C., en razón de que el Banco de Venezuela, citante de saneamiento, “no ha cumplido con las disposiciones del procedimiento administrativo previo a las acciones que hayan de proponerse contra la Nación o el Fisco, establecidas en los Artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público; agregando que este procedimiento contencioso administrativo es de carácter solemne, integrado por una serie de actos, todos de imperativo cumplimiento por parte de quien pretenda instaurar una acción judicial de cualquier índole contra la Nación Venezolana o alguna otra entidad u organismo oficial, cuya defensa corresponde a la Procuraduría General de la República. En tal virtud —dijeron—, tratándose en nuestro caso concreto del ejercicio de una acción constituida por una demanda accesoria, conexas con la principal como lo es la presente Cita de Saneamiento y de Garantía, ha debido darse cabal cumplimiento a los requisitos a que hemos hecho referencia y así evitar que se coloque a la Nación en un estado de indefensión, que es precisamente lo que ha querido evitar el legislador al crear e imponer en forma obligatoria la observancia del ya tantas veces citado antejuicio contencioso administrativo, es la de que la Administración Pública pueda por medio de la Procuraduría General de la República, analizar a fondo el contenido y los fundamentos de hecho y de derecho que sirven de base a la reclamación, para así poder emitir juicio sobre la procedencia o no de la misma; y en consecuencia, adoptar una decisión sobre si se la debe o no rechazar en todo o en parte o acceder a ella”. Y concluyen los representantes de la Nación manifestando que, con la iniciación de esta acción judicial, constituida por la Cita de Saneamiento y de Garantía de que es objeto (su) representada, sin haberse previamente cumplido con la secuela del antejuicio contencioso administrativo, se ha cercenado un derecho de la Nación, otorgándole por una disposición legal de Orden Público, motivo por el cual, según alegan, el artículo 65 de la citada Ley prohíbe a los funcionarios judiciales dar curso a las demandas que se introduzcan contra la Nación o el Fisco, sin que se acredite previamente el cumplimiento de las

disposiciones allí establecidas. Consideraciones y argumentos éstos que fueron ratificados y ampliados, con citas de jurisprudencia sobre la materia, en sus conclusiones escritas de informes.

Por su parte, el apoderado del demandado manifestó en su contestación a la excepción que "la cita de saneamiento debía ser propuesta en el acto de la contestación de la demanda, y así se hizo, en forma de demanda accesoria, y no como acción principal", que "las disposiciones citadas por los representantes de la Nación en apoyo de la excepción que oponen, son únicamente válidas para los casos en que se intente contra la Nación una demanda por vía de acción principal": ya que "de otro modo sería dejar indefenso al demandado en el principal, pues en su caso —según agrega— se habría llegado al absurdo jurídico de dejar indefenso al demandado, por cuanto según dispuso el Juez de la causa en decisión apelada por (el exponente), la presente cita no suspende el curso de la acción principal y por lo tanto, mientras se hubieren seguido los trámites del ante-juicio administrativo..., el juicio principal habría llegado a su terminación; por manera que —según dice—, de seguirse el criterio de la excepcionada, "no podría en ningún caso proponerse contra ella de saneamiento y de garantía, por vía de demanda accesoria y esta conclusión está totalmente en desacuerdo con disposiciones legales pertinentes.

Conforme a las contrapuestas pretensiones de las partes que han sido resumidas, el punto en cuestión se limita a determinar el procedimiento que, conforme a las respectivas disposiciones legales, debe seguirse en las citas de saneamiento o de garantía que hayan de practicarse a la Nación.

La controversia ha surgido, precisamente, en razón de la colisión, al menos aparente, que las respectivas exposiciones de las partes parecen denunciar, entre las disposiciones especiales que regulan el instituto de la cita de saneamiento, contenidas en el Código de Procedimiento Civil, y las disposiciones, también especiales, que establecen "el procedimiento administrativo previo a las acciones que hayan de proponerse contra la Nación o el Fisco", contenidas en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público.

Y, en efecto: mientras el Código de Procedimiento Civil previene que sólo en el acto de la litis-contestación podrá el demandado promover u oponer, entre otras excepciones o defensas, las citas de saneamiento o de garantía (Artículo 247, Ordinal 5°); que en los casos de saneamiento o de garantía, tanto el demandante como el demandado podrán pedir en el acto de la contestación la citación de quien deba sanear o garantizar (Artículo 272); y que, terminado el acto de contestación, no podrán ya admitirse, ni las excepciones, ni la contestación a la demanda, ni las citas de saneamiento o garantía (Artículo 277); la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público establece que quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la Nación Venezol-

ana, de alguna Dependencia del Gobierno Nacional, o de cualquiera otro Organismo o Entidad en la defensa de cuyos intereses esté llamada a intervenir la Procuraduría de la Nación, deberá dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoyen sus aspiraciones y presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto; es decir, que debe agotarse, previamente a la contienda judicial propiamente dicha, el procedimiento administrativo previo allí establecido (Artículo 59 y siguientes).

Ahora bien; conforme a su respectiva interpretación rigurosamente literal, mientras el demandado sostiene que en estos casos son de aplicación preferente las normas del Código de Procedimiento Civil, que excluyen, por tanto, las de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público por ser éstas sólo aplicables en los casos de acciones deducidas por vía principal y no por vía accesoria, la Nación sostiene lo contrario, por considerar que la referida Ley no establece distinción alguna fundada en la vía procesal, principal o accesoria, directa o indirecta, escogida por los interesados, para exigir en una el cumplimiento del mencionado procedimiento administrativo previo y excluirlo en otro.

No obstante, la Sala considera que, de extremarse la interpretación dada por las partes a los respectivos textos legales, ello conduciría a situaciones inadmisibles, porque de excluirse, en estos casos, la aplicación del procedimiento administrativo previo, las normas legales que lo establecen perderían su elevada razón de ser y se arrebataría a la Nación una verdadera prerrogativa procesal de la cual ha sido investida por el Legislador para la mejor defensa de sus superiores intereses; pero, a la inversa, de exigirse la secuela estricta del mencionado procedimiento, se haría nugatoria toda cita de saneamiento o de garantía a la Nación, lo cual constituiría, materialmente, un verdadero privilegio, sin que exista, dentro de la Legislación actual, disposición alguna que prohíba pedir la práctica de tales citas a la Nación, no obstante ser de principio que no puede existir privilegio alguno sin Ley que lo establezca.

Pero, no siendo atribuible el absurdo al Legislador, conforme a elementales principios de hermenéutica jurídica, debe entonces desecharse la interpretación dada por las partes a los mencionados textos legales; y utilizar, en su lugar, la interpretación racional que, al tiempo que evite el absurdo ya observado, permita que aquéllos cumplan el propósito del Legislador.

En este orden de ideas, la Sala considera que es necesario conciliar los principios ya enunciados de que sólo en el acto de la litis-contestación podrá el demandado promover u oponer las citas de saneamiento o de garantía, formuladas por el Código de Procedimiento Civil, y de que para instaurar judicialmente alguna acción en

contra de la Nación debe cumplirse previamente la tramitación administrativa prevista en la Ley de la Procuraduría General y del Ministerio Público.

Al respecto la Sala observa:

En un caso análogo, recientemente decidido, se estableció lo siguiente: "No se trata, en efecto, de establecer el carácter preceptivo de dicho procedimiento como presupuesto procesal de ineludible cumplimiento en los casos de demanda contra la Nación o el Fisco, pues a ese respecto existe ya jurisprudencia reiterada de este Supremo Tribunal. El caso aquí planteado se concreta a los procesos interdictales, caracterizados, como se sabe, por justificadas razones de celeridad. Por consiguiente, frente a la norma general de aplicabilidad del procedimiento previo, en caso de demandas contra la Nación, hay que analizar si es posible o no admitir, como excepción, su inaplicabilidad en los casos interdictales. . . Según lo expuesto —concluía aquella decisión— tal procedimiento está limitado en la legislación patria a los procesos que se propongan contra la Nación. Pero en el artículo que lo regula, no aparece consagrada ninguna excepción en cuanto a su aplicación. Siendo ello así, hay que considerar que ese procedimiento es indispensable en todos los procesos que contra la Nación se propongan, sin distinción alguna; y, en tal virtud, los juicios interdictales que se propongan contra la Nación no están exentos, a pesar de su especialidad, de las formalidades pautadas en los Artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría, en razón de que, en el texto de dicha Ley, no se consagra para ellos ninguna excepción".

Si tal ha sido su criterio respecto de los juicios interdictales, a pesar de su especialidad, considera la Sala que no ha de ser distinto respecto de otros procesos que hayan de seguirse contra la Nación, cualquiera sea la vía procesal elegida por los interesados para proponerlos, puesto que, en la disposición legal que manda a seguir para ello el procedimiento administrativo previo, no aparece consagrada ninguna excepción en cuanto a su aplicación. Son tan claros y categóricos los términos de la Ley que no dan pie para fundamentar la distinción pretendida por la citante de garantía en esta oportunidad.

De manera que, en este caso, el Tribunal de la causa no ha debido, como lo hizo, ordenar, pura y simplemente, la práctica de la citación del Procurador General de la República; sino el envío de los recaudos pertinentes, presentados por la citante, al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto, como en el caso previsto en la parte in fine del citado Artículo 58; disponer, al mismo tiempo, que la citación del Procurador General de la República se mandaría a practicar "vencido el lapso de 60 días hábiles" previsto en el Artículo 63 ejusdem para considerar agotado dicho procedimiento, más los respectivos términos de distancia; y ordenar notificar de tales providencias a dicho funcionario, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 55 de la misma Ley.

Ejecutadas estas providencias y llegada la oportunidad de practicar la citación del Procurador General, ella ha debido hacerse conforme a lo establecido en el Artículo 56 de dicha Ley, en concordancia, en este caso, con el Artículo 273 del Código de Procedimiento Civil, para comparecer en el término de la distancia, más quince días continuos, excluidos los feriados y los de vacaciones, y tres días más.

Seguidos concordantemente uno y otro procedimiento, era en la oportunidad indicada cuando el Procurador General podía haber opuesto las excepciones o defensas que juzgara procedentes.

Es así, mediante la interpretación racional de los respectivos textos legales, como se asegura, sin menoscabo de los intereses de las partes, el cumplimiento de la voluntad de la Ley y la indiscutible perfección de trámites procedimentales, que han de ser indispensablemente válidos para la estabilidad y consistencia jurídica del proceso como que en su observancia está interesado el orden público.

Ahora bien, según el Artículo 65 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, el efecto que produce la omisión del procedimiento administrativo previo señalado en el Artículo 55 y siguientes de la citada Ley, es el de que los Jueces se abstendrán de dar curso al respectivo proceso. Pero, como en el presente caso, el Juez a-quo mantuvo vigente el procedimiento, no obstante la falta de la citada tramitación, es procedente la nulidad de las actuaciones realizadas a partir de la fecha en que se adujo la cita de saneamiento de la Nación, con la consiguiente nulidad de las actuaciones posteriores a dicha fecha, todo de conformidad con los Artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y a fin de que se cumpla el procedimiento administrativo contemplado en el Artículo 55 y siguientes de la Ley de la Procuraduría General de la Nación y del Ministerio Público, declara la nulidad de todas las actuaciones practicadas en este proceso a partir del auto de fecha seis de abril de 1962, inclusive, en que se acordó citar al Procurador General de la República para que contestara la cita de saneamiento y garantía solicitada por el demandado, y en consecuencia se repone la causa a ese estado, a fin de que se cumpla la tramitación administrativa señalada.

1205 .

CSJ - SPA

6-5-70

G.F. N<sup>o</sup> 68, 1970, pp. 90-91

*En los juicios donde la Nación tenga algún interés, el órgano para conocer de la causa es la Corte Suprema.*

Con tales antecedentes, procede la Corte a examinar la cuestión de su propia competencia para conocer del juicio en referencia, y a tal fin observa:

La Ley que rige las funciones de esta Sala establece en el numeral 29 del artículo 7º, la competencia de ésta para conocer de las acciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios. La presente acción ha sido intentada contra la Creole Petroleum Corporation, pero en virtud de la cita de garantía de la Nación, solicitada por la demandada y acordada en conformidad por el Tribunal de la causa, es evidente que la Nación enfrenta un procedimiento judicial del cual podría derivarse una posible condenatoria por daños y perjuicios y este ha sido el criterio sustentado por la Corte, en casos análogos, según la jurisprudencia citada por el apoderado de la demandada. En efecto, en sentencia dictada el 20 de noviembre de 1953, la entonces Corte Federal expresó que “la cita de saneamiento hecha a la Nación es una acción que se traduce en una indemnización de daños y perjuicios para el caso de que el citante fracase en sus defensas ante su causahabiente”; “el compromiso de sanear o garantizar —expresa la jurisprudencia citada— constituye fuente de obligaciones y derechos” y como antes se indicó, la cita hecha a la Nación en una demanda por daños y perjuicios iniciada entre particulares, implica la posibilidad de que la Nación sea condenada, y, por consiguiente la constituye en parte.

En consecuencia, y en virtud del fuero especial que a la Nación corresponde, éste debe prevalecer y, tal como lo expresó la Corte Federal en su citada sentencia, es de orden público eminente la competencia asignada a la Corte Federal, hoy Sala Político-Administrativa, para conocer en juicio contencioso de las acciones que por daños y perjuicios y, en general, por cualquier suma de dinero se proponga contra la Nación.

## 2. LAS PRERROGATIVAS PROCESALES DE LA REPUBLICA

1206. CFC - SF 31-7-51  
G.F. N° 8, 1951, pp. 246-248

*Tiene derecho la República de solicitar embargos, y no puede obligársele a dar caución.*

Se fundamenta la solicitud de embargo en los artículos 378 del C. de P.C. y 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, y según expresa el solicitante, tiene por objeto prevenir el pago de las costas aludidas.

Los poderistas de la Compañía refutan la solicitud del apoderado especial de la Nación, y, entre otras razones, alegan: que para la procedencia de la medida de embargo solicitada, ha debido presen-

tarse prueba que constituya por lo menos presunción grave del derecho que se reclama, como lo ordena el artículo 368 del C. de P.C.; que mal puede haber prueba de esos derechos cuando la Nación no está reclamando ninguno en este juicio; que no se litiga en este asunto con el Fisco Nacional, sino con la "Nación de los Estados Unidos de Venezuela"; "que la Nación es una persona distinta de la Hacienda Nacional"; que al establecer el artículo 173 del C. de P.C. que no se puede obligar a pagar por costas más de la mitad del valor de la demanda, "el Legislador ha tenido presente las tres instancias en el juicio (hoy dos instancias), reposiciones, incidencias, recurso de Casación por dos veces, nulidad del fallo, mientras que en el presente caso, se trata de una sola instancia y que bastaría para penetrarse de la injusticia que se pretende, conocer lo que ha pagado la Nación a su abogado en cada uno de los juicios seguidos contra la misma Compañía".

Luego de estudiados esos escritos, la Corte para decidir observa:

La ley concede a los litigantes dos maneras de obtener medidas preventivas: comprobando señalados extremos, cumpliendo requisitos determinados, o prestando fianza y otra garantía suficiente para responder a la contraparte de los daños y perjuicios que pueda ocasionar la medida solicitada y acordada.

En el último caso, para decretar el embargo, medida solicitada en el presente juicio, sólo incumbe al Juez verificar la suficiencia de la garantía, haciéndolo la ley responsable subsidiariamente de los perjuicios que ocasione la medida preventiva si aquella resultare insuficiente.

Por supuesto que el embargo puede suspenderse ofreciéndose a su vez garantía que corresponda al valor de los bienes embargados, y desde que aquél se levante cesa la responsabilidad del Juez y la garantía dada para responder de las consecuencias del embargo suspendido, sustituido por voluntad de la parte contra quien se decretó, con la garantía que ésta ha dado.

Ahora bien, el Legislador ha eximido a la Nación de la obligación de prestar fianza, por considerar, seguramente, que su solvencia, su capacidad para responder de daños y perjuicios, es indiscutible. Desconocer esa responsabilidad, obligarla a solicitar quien preste fianza por ella, menoscabaría su buen nombre o concepto.

No debe confundirse esta garantía con la que el demandado tiene derecho a pedir, en determinados casos, que preste el actor no domiciliado en el país, oponiendo la excepción de falta de caución en su debida oportunidad; pero el no ejercicio oportuno de ese derecho no implica que el demandado, frente al demandante sin domicilio en el país, queda impedido de obtener medidas preventivas para garantizarse los resultados del litigio; eso constituiría manifiesta desigualdad, privilegio en favor del no domiciliado que, por cualquier circunstancia, no ha sido obligado a prestar fianza para proceder al juicio.

En verdad que el Fisco Nacional es persona jurídica y que a éste se refiere expresamente el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Mas, para el caso de autos tal circunstancia carece de interés, pudiendo considerarse como sinónimos Fisco Nacional y Nación; existe la misma razón jurídica, política o económica que tuvo en cuenta el Legislador para eximir de prestar fianza al Fisco Nacional; tan solvente es la Nación como el Fisco; es la Nación la que en definitiva paga o recibe por intermedio de su Administrador o Tesorero, el Fisco Nacional. Basta para evidenciar esta verdad la definición que de Fisco Nacional hace la Ley antes citada:

“Artículo 1º. “La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Federal. La Hacienda, considerada como persona jurídica, se denomina Fisco Nacional”.

Por último, en el Título Preliminar de la citada Ley se habla indistintamente de “Nación”, “Fisco” y Fisco Nacional”.

Sí tiene pues, la Nación derecho a solicitar embargo y no puede obligársele a dar caución. Mas, frente a ese derecho está la facultad prudencial o moderadora del Juez para que no se incurra en abusos, para que la medida llene la finalidad propuesta sin injusticias o exageraciones.

Dada la naturaleza de este juicio, la Nación sólo puede aspirar a que se le garanticen las costas si saliendo victoriosa se le impusiesen a la actora. El artículo 173 del C. de P.C. limita a la mitad de lo litigado el derecho a cobrar honorarios a la parte vencida; pero ese límite máximo, esa prohibición de excederse al que ya tiene derecho a que se le paguen honorarios por sentencia firme, cualquiera que hayan sido las contingencias del proceso, sus dificultades, sus problemas y duración, el trabajo intelectual y de otra especie, las angustias e inquietudes sufridas no puede ser la norma obligatoria del Juez que va a acordar una simple medida preventiva para garantizar lo que por ahora en lenguaje procesal es mera expectativa; ganar el juicio y ganarlo con costas.

1207.          CF  
                  G.F. Nº 16, 1957, p. 192

31-5-57

*En ningún caso la Nación podrá ser condenada en costas.*

No hay condenación en costas tanto por no haber habido total vencimiento de la parte demandada, como porque pudiera darse el

caso de quedar condenada la Nación al pago de las costas, si acaeciére la insolvencia de la Junta demandada por vía principal, contra el precepto expreso del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el cual estatuye que en ningún caso podrá ser condenada en costas la Nación.

1208. CSJ - SPA 5-2-64  
G.F. N° 43, 1964, pp. 8-9

*La prescripción de las acciones laborales contra la República se interrumpe por las gestiones administrativas que realice el actor.*

Los apoderados de la Nación rechazan este procedimiento como causa de interrupción de la prescripción, pero sin aducir razones al respecto. La jurisprudencia por el contrario, la admite sin reservas, considerando que la gestión administrativa es un procedimiento previsto por la Ley para hacer efectiva una obligación, mediante la cual el trabajador hace del conocimiento de su patrono la reclamación que tiene contra él derivada del contrato de trabajo y exige conciliatoriamente su pago, quedando el patrono en caso de negativa, en mora de cumplir su obligación. A lo que ha de agregarse que para demandar judicialmente a una persona moral de carácter público, como en el caso de autos, la gestión administrativa ante la Inspectoría del Trabajo es impretermitible, como condición previa para el ejercicio de la acción en justicia, según lo dispuesto en el Artículo 384 del Reglamento de la Ley del Trabajo, todo lo cual acredita que la gestión administrativa es un acto que de conformidad con los términos del artículo 1969 del C.C., “constituye en mora (al deudor) de cumplir su obligación”.

Ahora bien, consta del expediente que el demandante gestionó ante la Inspectoría del Trabajo del Distrito Federal el pago de las prestaciones sociales, de cuya reclamación fue notificado el Ministro de Obras Públicas quien contestó en Oficio de fecha 23 de octubre de 1962 dirigido al Ministro del Trabajo que “el reclamo formulado por M. es improcedente, ya que su despido se originó por inasistencia injustificada del trabajo, adeudándole sólo lo correspondiente a la antigüedad de servicios”.

En consecuencia de lo expuesto, la prescripción que se había iniciado el 26 de junio de 1962, fecha de la terminación del contrato, quedó interrumpida el citado 23 de octubre del mismo año, esto es, antes del vencimiento del lapso de seis.

1209.

CSJ - SCCMT  
G.F. N° 45, 1964, p. 480

12-8-64

*Los privilegios de que goza la República no son extensibles a los Estados ni a los Municipios.*

Se denuncia la infracción por la recurrida de los artículos 233 de la Constitución Nacional y 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, por haberse impuesto a la Municipalidad perdidosas las costas procesales, cuando, en concepto del recurrente, gozaba conforme al primero de los artículos denunciados de la misma exención que el segundo otorga a la Nación.

La Corte observa:

Afirma el formalizante que el artículo 233 de la Constitución Nacional establece que “las disposiciones que rigen la Hacienda Pública, rigen también la de los Estados y los Municipios, que gozan así de los mismos fueros y privilegios consagrados en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, para el Fisco Nacional, en cuanto no sean incompatibles con su propia estructura y naturaleza”.

No es cierto que el artículo constitucional referido rece en esa forma. El texto que se le atribuye, bien pudiera ser la glosa, comentario o interpretación que le merece al recurrente dicho artículo, pero nunca una versión exacta y fiel del mismo que para nada menciona “fueros y privilegios” y así la palabra “*administración*”, de marcada importancia como se verá más adelante.

En efecto, lo que el citado artículo dice es lo siguiente:

“Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables”.

Ahora bien: la “exención de costas” que el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional otorga a la Nación es un privilegio, por tanto, el goce del mismo por parte de los Estados o las Municipalidades, no procede por analogía, sino que es necesario que la Ley lo hubiera consagrado en forma expresa.

Si se observa atentamente el artículo 233 en cuestión, se advertirá que allí no se habla de “fueros o privilegios” como lo asienta el recurrente, sino simplemente de que “las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional, regirán también la *administración* de la Hacienda Pública de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables”. Es decir, que las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional aplicables a las Haciendas Públicas de los Estados y Municipios, son las que tienen que hacer con el mecanismo y funcionamiento de su *administración*, y no con los privilegios de que goza la Nación, pues como antes se dijo, éstos debió haberlos consagrado de manera expresa el constituyente, para que pudiera extenderse a los Estados y Municipios.

A este respecto, es indudable, que en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional hay unas normas que rigen el funcionamiento de la administración en su aspecto técnico y control fiscal; y otras que otorgan a la Nación determinados privilegios, como son, la exención de costas aquí discutidas, la inaplicabilidad de la confesión ficta cuando la Nación no comparece a contestar una demanda, la interposición de los recursos por ministerio de la Ley, y otros que también serían aplicables a los Estados y las Municipalidades si prosperara la tesis del recurrente.

Pero no es así. Son las primeras normas mencionadas en el párrafo precedente las que fueron declaradas aplicables a las Haciendas Públicas Estadales y Municipales: mas no las segundas, que consagran los aludidos privilegios en favor de la Nación.

1210. CSJ - SPA  
G.F. N<sup>o</sup> 61, 1968, p. 69

31-7-68

*Los institutos autónomos no gozan de los privilegios del Fisco, salvo que sus leyes de creación se los otorguen expresamente.*

El fisco nacional es el nombre con que el Legislador designa a veces al Estado considerado como persona jurídica, o lo que es lo mismo, como sujeto de derechos y obligaciones, sometido, al igual que otras personas jurídicas o naturales, al imperio de las leyes y al gobierno de las autoridades instituidas por los órganos del Poder Público.

Empero, tanto las leyes administrativas y fiscales como la legislación civil, establecen normas de excepción que colocan al Estado en una situación jurídica diferente a la que tienen los demás sujetos de derecho que actúan bajo su jurisdicción conforme a las leyes respectivas. Estas normas de excepción constituyen lo que el legislador denomina “privilegios” o “prerrogativas” del Fisco, no obstante que lo establecido en ellas no tiene siempre tal carácter.

Entre esas disposiciones pueden citarse a título de ejemplo las que disponen que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es el Tribunal llamado a conocer en Primera Instancia de los juicios que se propongan contra la Nación, y en Segunda Instancia de los juicios por ella intentados ante otros tribunales, salvo lo dispuesto en normas especiales; las que disponen que en los juicios en que sea parte la Nación deben considerarse contradichas las demandas intentadas contra ella o las excepciones opuestas, cuando sus apoderados no asistan a los actos respectivos; las que regulan el procedimiento de apremio previsto en el Título XIII del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, para

el cobro de los créditos "en que tenga interés las Rentas Públicas"; las que obligan a los tribunales a notificar a ciertas autoridades o dependencias oficiales toda demanda, sentencia o providencia que obre contra el Fisco Nacional, así como la apertura de cualquier término dentro del cual deban sus representantes ejercer determinados recursos o derechos; las que atribuyen el carácter de título ejecutivo a los alcances de cuentas, planillas y liquidaciones emanadas de las autoridades fiscales competentes; las que establecen que a la Nación no se le puede exigir caución en los casos en que otras personas están legalmente obligadas a prestarla, ni se le puede oponer compensación, ni condenársela en costas, y que sus bienes no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca, ni a ninguna otra medida preventiva o ejecutiva; las que imponen a los tribunales el deber de consultar las sentencias que dicten en los juicios en que sea parte el Fisco Nacional; las que obligan a las autoridades, funcionarios o empleados de la República a prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio en favor del Fisco Nacional; las que eximen del pago de impuesto y contribuciones las actuaciones en que tenga interés el Fisco Nacional; las que establecen privilegios sobre bienes muebles o inmuebles del deudor a favor de los créditos fiscales provenientes de impuestos o contribuciones nacionales; las que exigen el transcurso de veinte años si existen justo título y buena fe y de cincuenta años si no concurren tales circunstancias para poder adquirir por prescripción la propiedad u otros derechos reales sobre bienes pertenecientes a la Nación; las que declaran inalienables y en consecuencia imprescriptibles los bienes del dominio público de la Nación; las que atribuyen a la Nación la propiedad de los bienes existentes en el territorio Nacional que no tengan dueños y las que le reconocen derechos hereditarios en la sucesión *ab intestato* de toda persona, a falta de los parientes que deban sucederla en conformidad con las disposiciones del Código Civil; y las que obligan a los particulares, a prestar su concurso a los empleados de inspección, fiscalización, administración y resguardo de las rentas nacionales, para el mejor cumplimiento de sus deberes.

La lectura de dichas disposiciones permite apreciar que ellas modifican o complementan el ordenamiento jurídico ordinario:

a) en cuanto a la jurisdicción y competencia de los tribunales y el procedimiento aplicable en las causas de que conocen;

b) en cuanto a las obligaciones legales que derivan de la actuación de los sujetos de derecho ante determinados órganos o agentes del Poder Público;

c) en cuanto al pago de las contribuciones a que están sometidas las personas jurídicas o naturales que actúan en el territorio nacional; y,

d) en cuanto al patrimonio, es decir en lo que respecta, al régimen de los bienes y particularmente, en lo que concierne a la adquisición de la propiedad y otros derechos reales sobre bienes

nacionales y a la posibilidad de obtener sobre ellos medidas preventivas o ejecutivas.

Muchos de esos privilegios o prerrogativas son, por su propia naturaleza, intransferibles y entre los restantes hay algunos que podrían resultar incompatibles con los cometidos o fines específicos que atribuye la Ley a los Institutos Autónomos especialmente cuando ellos son de carácter económico o social.

Por ello es lógico que el Legislador declare en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que los institutos y establecimientos autónomos *no gozan* de los privilegios o prerrogativas del Fisco Nacional *en cuanto a su patrimonio*, a menos que le sean otorgados especialmente en las leyes o reglamentos respectivos.

El hecho de que dicho artículo forme parte de las normas orgánicas que rigen la organización y funcionamiento de los institutos y establecimientos autónomos, demuestra por sí sólo que, ante el dilema de atribuir o no a dichos organismos los privilegios del Fisco, los redactores de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional decidieron establecer, como regla general, que tales institutos o establecimientos no gozan de las mencionadas prerrogativas, pero al propio tiempo facultaron al Congreso y al Poder Ejecutivo para resolver cuáles podrían otorgárseles especialmente, en las leyes y decretos orgánicos respectivos.

A juicio de la Corte, el calificativo con que termina el párrafo final de la norma en referencia significa que al ejercer la facultad atribuida a los aludidos órganos del Poder Público, éstos deben determinar, de manera expresa, las prerrogativas que tendría el instituto de que se trate, teniendo en cuenta las funciones de éste y la naturaleza de los privilegios que se le acuerden.

*Véase Nos. 125, 126, 731, 902, 913, 1.188.*

### 3. LA DECISION DEL JUICIO

#### A. *Contenido*

1211.           CSJ - SPA    6-7-70  
                  G.O. N° 1439 Extr., 14-10-70, p. 7

*La decisión del recurso debe ajustarse a lo alegado y probado en autos.*

Para comprobar tales pagos, los representantes de la Nación produjeron, junto con su escrito de contestación a la demanda de reconvención, una copia certificada del mencionado estado de cuentas, expedida por el doctor Rafael Caldera Finol, como encargado

de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas, el cual cursa a los folios 87 y siguientes de la pieza principal del expediente. Al contestar la reconvención, el apoderado de la Compañía demandante impugnó dicha copia, no en cuanto a su contenido, o sea a las cifras y demás datos del Estado de Cuentas, sino por razones de orden procesal, alegando que en su expedición fueron infringidas reglas legales para el otorgamiento de copias certificadas por parte de los funcionarios públicos. Ahora bien, durante el lapso probatorio los representantes de la Nación produjeron una nueva copia certificada del mismo Estado de Cuentas, que corre inserta a los folios 14 y siguientes de la tercera pieza del expediente, la cual fue expedida por el consultor Jurídico del Ministerio de Obras Públicas previa autorización expresa del Ministro, y cumpliendo todos los requisitos legales para tal fin. Dicha copia certificada no ha sido impugnada por la parte actora, en cuanto a su contenido ni en el aspecto procesal; ni tampoco ha traído a los autos la compañía demandante ningún elemento probatorio que destruya el que emana de la aludida copia certificada, razón por la cual estima la Corte que el referido documento debe ser apreciado como suficiente para comprobar que el Ministerio de Obras Públicas hizo pagos a la empresa actora por la cantidad antes indicada de novecientos ochenta y tres mil ochocientos veintinueve bolívares con treinta céntimos (Bs. 983.829,30), que supera el valor total de la obra ejecutada, estimado por ambas partes.

Con relación a los cargos que hace la parte actora a la Nación en los puntos 3, 4, 5, 6, 7, y 8 antes enunciados, por diversos gastos que la General Equipment dice haber efectuado con ocasión de la ejecución del contrato, se observa que éste, en su cláusula primera, establece que "la Contratista se obliga a ejecutar para el Ministerio a todo costo, por su exclusiva cuenta y con sus propios elementos" . . . la obra objeto del contrato; y la parte actora no explica ni demuestra las razones por las cuales pretende que los gastos en cuestión, en caso de ser cierto que los hizo, hayan de quedar fuera del costo total de la obra, y deban por ello serle reembolsados. Por tales razones, considera la Corte, y así lo declara, que dichos pedimentos son improcedentes.

B. *El restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas*

*Véase Nos. 875, 876, 1.168.*

C. *La experticia complementaria del fallo*

1212. CSJ - SPA 18-11-74  
G.O. N° 1741 Extr., 21-5-75, p. 22

*El juez puede disponer la realización de una experticia complementaria del fallo.*

En sentencia de fecha 1° de abril de 1974, esta Sala declaró parcialmente con lugar la demanda intentada con fecha 17 de setiembre de 1969 por la empresa denominada "Constructora Baldeschi, S.A." (COBALSA), contra la República, la cual, en virtud de dicho fallo, "deberá pagar a la compañía demandante, el valor correspondiente a los trabajos especificados en las dos valuaciones que corren insertas en el expediente, a los folios 65 al 70, ambos inclusive; valor que deberá ser determinado mediante experticia complementaria de este fallo la cual se efectuará tomando como base de cálculo los respectivos precios unitarios y las cantidades de obra que aparecen en las mencionadas valuaciones, por cuanto los mismos no han sido impugnados por la parte demandada". Asimismo se dispuso que "en la experticia complementaria deberá determinarse el montante de los adelantos o anticipos efectuados por el Ministerio de Obras Públicas, a los fines de la correspondiente deducción".

Designado de común acuerdo por las partes, como perito único para la práctica de la experticia ordenada el ingeniero Julio Trujillo Arroyo, éste presentó, el día 3 de junio del corriente año su correspondiente informe, el cual concluye de la manera siguiente:

"*Conclusión:* Revisados y analizados como han sido las partes del expediente que se refieren al mandato de esa Honorable Corte se concluye que, de acuerdo a los recaudos analizados, el monto de las valuaciones después de cancelar del saldo del anticipo del Contrato 7.331, es de:

Valuación N° 7 de Contrato 7.331, después de cancelar el saldo del anticipo .....	Bs. 1.187.673,76
Valuación N° 1 del Contrato 7.331-1 .....	Bs. 435.846,80
	<hr/>
	Bs. 1.623.520,55

Son: un millón seiscientos veintitrés mil quinientos veinte bolívares con cincuenta y cinco céntimos de bolívar, la suma de la valuación N° 7 del Contrato 7.331 y de la Valuación N° 1 del Contrato 7.331-1".

El referido informe fue impugnado por la representación de la República en escrito fechado el 11 del mismo mes, por considerar que el monto de un millón seiscientos veintitrés mil quinientos veinte bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 1.623.520, 50), determinado

por el perito con relación a las valuaciones en referencia, excede de la suma reclamada por la mencionada demandante y por tanto, "la cantidad máxima a pagar, conforme a los conceptos anteriormente señalados, es pues de un millón quinientos veintitrés mil ochenta y ocho bolívares con cuarenta y dos céntimos (Bs. 1.523.088,42)", conforme lo expresa la impugnante en el citado escrito.

El Presidente de la compañía actora, se avino a las anteriores objeciones en escrito presentado el 23 de agosto de 1974, del cual, previa la habilitación del tiempo necesario, fue notificado el Procurador General de la República y, en diligencia de fecha 24 de setiembre del corriente año, una de las abogadas representantes de la demandada expuso: "me doy por notificada, en nombre de la República de Venezuela, de la decisión tomada por la parte actora en el presente juicio en el sentido de avenirse al criterio sustentado por la representación de la República y aceptar que la suma que en definitiva pague la República sea la de un millón quinientos veintitrés mil ochenta y ocho bolívares con cuarenta y dos céntimos (Bs. 1.523.088,42). En consecuencia, solicito muy respetuosamente de esta honorable Corte, se sirva homologar dicho avenimiento y dicte el correspondiente decreto de ejecución de sentencia".

Con vista del avenimiento de la parte actora a las objeciones formuladas por la representación de la demandada al informe de la experticia complementaria del fallo a que se refiere el encabezamiento de esta decisión, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, fija en la suma de un millón quinientos veintitrés mil ochenta y ocho bolívares con cuarenta y dos céntimos (Bs. 1.523.088,42), el monto que deberá pagar la República a la demandante, conforme a lo decidido en la referida sentencia, a los fines de cuya ejecución se acuerda remitir copia certificada de la misma y del presente auto, con oficio al Ministerio de Justicia, de conformidad con las previsiones del artículo 687 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 29, ordinal 2º del Estatuto Orgánico de Ministerios.

## V. LA INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LOS JUICIOS EN QUE TENGA INTERES LA REPUBLICA

1213. CF 16-7-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 38

*El Procurador, como tutelar y defensor de los intereses de la Nación puede intervenir en los juicios de los particulares en los cuales tengan la Nación o el Fisco derechos o intereses.*

Como personero legítimo de la Nación y del Fisco, el Procurador goza de facultades amplísimas para tutelar y defender los intereses que representa, y la Ley vigente lo ha previsto de la atribución de intervenir en aquellos procesos que se ventilan entre particulares y en los cuales tengan la Nación o el Fisco, derechos o intereses que puedan ser desconocidos o menoscabados.

1214. CSJ - SPA 6-6-62  
G.F. N° 36, 1962, pp. 144-147

*En los juicios sobre expropiación agraria en que la Nación tenga interés, la citación de su representante debe ser hecha conforme a las normas de la ley de Procuraduría y Ministerio Público.*

Como cuestión previa corresponde, pues, a la Corte, decidir el planteamiento formal que han hecho los representantes del Instituto Agrario Nacional, y el Procurador General de la República, en el que alegan que no fue oportunamente notificado en el proceso el personero de la Nación, no obstante tener ésta interés, como acreedora hipotecaria garantizada con el inmueble objeto de la expropiación. Al efecto se observa:

A la Nación le están expresamente reconocidos, dentro de la actuación procesal, determinados privilegios que emanan de la alta

jerarquía que ocupa como entidad suprema de carácter público. Entre tales privilegios se destacan los previstos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y los estatuidos en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público. Así, según disposiciones de la Ley citada en primer término, cuando los apoderados o mandatarios de la Nación no asistan al acto de la contestación de demandas intentadas contra ella, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes (artículo 6 *ejusdem*); de la misma manera, y salvo disposiciones especiales, toda sentencia definitiva dictada en juicio en que sea parte el Fisco Nacional, se consultará con el Tribunal Superior competente (artículo 9 *ejusdem*). De igual forma, se excluye procesalmente toda posibilidad de que en alguna instancia la Nación pueda ser condenada en costas, y se consagra como deber de los Tribunales de Justicia despachar, en los términos más breves, los juicios en que sea parte el Fisco Nacional (artículos 10 y 11 de la Ley citada).

Ahora bien, a los privilegios enunciados debe agregarse, por estar vinculado a los alegatos de autos, el señalado en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que aparece reproducido en el artículo 55 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, según el cual, los “funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador de la Nación, por la vía más rápida, de toda demanda, oposición, sentencia, providencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses de la Nación o del Fisco Nacional, así como también de la apertura de todo término para el ejercicio de algún derecho o recurso por parte del Fisco”.

Se establece en la misma disposición citada, que las notificaciones allí indicadas deberán ordenarse y hacerse con otorgamiento de los mismos plazos que la ley señala a las partes en litigio, a fin de que los personeros de la Nación o del Fisco puedan hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos que existan en favor de los intereses que representan.

En cuanto a la forma de practicar en esos casos las notificaciones y citaciones, dice el artículo 56 *ejusdem* que las que hayan de hacerse al Procurador de la Nación para contestación de demandas, se practicarán por medio de oficio, al cual deberá acompañarse copia de todo lo que sea conducente. “El oficio —añade dicha norma— será entregado personalmente al Procurador de la Nación, y desde la fecha de esa entrega, declarada por el Alguacil en el expediente respectivo, comenzará a correr un lapso de quince días continuos, a cuya determinación se considerará consumada la citación de dicho funcionario”.

Tales son, en general, las normas especiales que rigen las notificaciones y citaciones del representante de la Nación en materia procesal. En consecuencia, y con relación al caso de autos es necesario analizar si esas normas eran o no de obligatorio cumplimiento en

este proceso, y si, caso de serlo, fueron o no cumplidas en su oportunidad.

A este respecto es necesario observar que, en los juicios de expropiación agraria, rigen los principios generales del derecho procesal aplicables a todo proceso, con las excepciones o especialidades que, para este tipo de juicio, señala la Ley de Reforma Agraria. Así se desprende de lo estatuido en el artículo 36 *ejusdem*, que ordena aplicar, en la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria, las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, salvo las normas contenidas en aquella Ley especial agraria; pero extendiéndose que, aparte de las modalidades específicas fijadas en ambas leyes expropiatorias, han de regir las normas procesales ordinarias.

En lo que respecta a emplazamiento, la Ley de Reforma Agraria, en el citado artículo 36, estatuye las siguientes reglas:

a) que en la misma audiencia o en la siguiente de haber recibido la solicitud de expropiación el Juez la admitirá y emplazará a los interesados para el acto de contestación;

b) que la solicitud y auto de emplazamiento se publicarán por dos veces, con intervalos no mayores de seis (6) días ni menores de tres (3) entre una y otra publicación, en edictos que se fijarán en los lugares más públicos y en un diario de la Capital de la República;

c) que dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a la fecha de la última publicación, las personas emplazadas comparecerán ante el Tribunal para dar contestación a la solicitud de expropiación por sí o por medio de apoderado.

Como claramente puede observarse, en el régimen especial de emplazamiento pautado en la Ley de Reforma Agraria, no se contempla ninguna peculiaridad para los casos en que haya de emplazarse a la Nación, cuando ella asuma el carácter de interesada dentro del proceso expropiatorio. En consecuencia, en ese supuesto, han de ser aplicadas, para la citación del representante de la Nación, las normas especiales ya analizadas, pautadas en los artículos 55 y 56 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público.

1215.

CSJ - SPA

6-6-62

G.F. N° 36, 1962, pp. 148-150

*Siendo la citación o emplazamiento una formalidad necesaria para la validez de todo juicio, la ausencia de notificación o citación de la nación en los juicios en que tenga interés, produce la nulidad de lo actuado y correspondiente reposición al estado de esa notificación.*

En virtud de ese interés de la Nación sobre el referido fundo, tenían que ser ineludiblemente aplicadas en el proceso expropiatorio las normas legales específicas que consagran la obligación de notificar al Procurador General de la República de toda demanda que, directa o indirectamente, obre contra los intereses de la Nación o del Fisco Nacional, tal como lo ordenan los artículos 55 y 58 de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público; ya que ha sido voluntad del legislador, que la Nación no puede, en ningún caso, dejar de ser debidamente enterada de los procesos en que tenga interés directo o indirecto. Y por ello tenía que notificársela en este caso, por existir un interés directo constituido por la hipoteca especial y de primer grado que existía a su favor, según está comprobado con el propio documento hipotecario.

Tal conclusión no contradice, en manera alguna, la jurisprudencia anterior de este Supremo Tribunal, que estableció que no constituía infracción, en casos de expropiación agraria, la omisión del emplazamiento de acreedores hipotecarios garantizados con el inmueble a expropiar; pues, en el presente juicio, la irregularidad proviene de la falta de notificación de la nación, no por su mero carácter de acreedora hipotecaria, sino por ordenarlo en forma expresa las normas legales que han sido analizadas.

Ahora bien, no consta en las actas procesales que, al instaurarse el presente proceso, se haya hecho al Procurador General de la República la notificación y citación prevista en las disposiciones legales a que se ha hecho referencia. Al contrario, del expediente aparece que el citado funcionario estuvo totalmente ausente del proceso, por no haber sido llamado al mismo conforme a las disposiciones dichas. Ha sido en esta segunda instancia cuando el personero de la Nación ha comparecido, y ello sólo para alegar la violación de aquellas normas. Por lo tanto, es necesario considerar los efectos que dicha omisión puede producir en este proceso.

En efecto, la citación o emplazamiento constituye, conforme lo expresa el artículo 133 del C. de P.C., *una formalidad necesaria para la validez de todo juicio*. Cuando se trata de la Nación el acto adquiere aún mayor trascendencia, por cuanto en ella se concentran intereses públicos que ameritan un más estricto celo y responsabilidad en su tutela jurídica. Es por ello que el legislador ha establecido en tales casos las normas expresas de notificación que ya han sido examinadas, las cuales están encuadradas, por su propia naturaleza, dentro de los preceptos de orden público, y, por ende, de cumplimiento ineludible.

Ahora bien, a fin de mantener la estabilidad de los procesos, confiere la ley a los Jueces la facultad de evitar y corregir las faltas que puedan invalidar cualquier acto del procedimiento, declarando la correspondiente nulidad en los casos en que la ley así lo determine, o *cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno*

*de los requisitos esenciales a su validez.* Así lo dispone el artículo 229 del C. de P.C.

Según el artículo 230 *ejusdem*, si la infracción la observare un Tribunal Superior que conozca en grado de la causa, corresponderá a dicho Tribunal declarar la nulidad del acto y reponer la causa al estado de que se dicte nueva sentencia por el Tribunal de la instancia en que haya ocurrido el acto nulo, disponiendo que este Tribunal, antes de fallar, haga efectuar de nuevo dicho acto conforme dispone la primera parte del artículo citado.

A la vez, el artículo 232 del mismo Código dice: "fuera de los casos de nulidad de una sentencia que acarree la de todo lo obrado posteriormente a ella, no se declarará la nulidad total de las diligencias posteriores a un acto írrito, sino cuando éste, por disposición de la ley, sea esencial a la validez de los actos subsiguientes, o cuando la misma ley preceptúe especialmente tal nulidad".

Finalmente, el artículo 233 *ejusdem* dispone, que no podrán decretarse ni la nulidad parcial de un acto de procedimiento, ni la general de las diligencias consiguientes a un acto írrito, o posteriores a él, sino a instancia de parte, salvo que se trate de quebrantamiento de leyes de orden público, lo que no podrá subsanarse ni aun con el consentimiento expreso de los litigantes; o cuando la parte contra quien obre la falta no se la hubiera citado para el juicio o para su continuación, o no hubiere concurrido después al proceso, de modo que pudiese ella pedir la nulidad.

Al aplicar estos preceptos al problema planteado en el caso de autos por la falta de citación del Procurador General de la República, es necesario observar que, según ya se ha expuesto, la citación de este funcionario en los procesos en que tenga interés la Nación, es una formalidad legal necesaria para la validez del proceso, como en todo juicio lo es la citación del demandado para la litis-contestación. Por consiguiente, siendo dicho acto, por disposición legal, esencial a la validez del proceso, y para la de todos los actos del mismo; y tratándose también de quebrantamiento de disposiciones legales de orden público, como lo son las relativas a las citaciones en general, y a la del representante de la Nación en particular, es procedente, a juicio de la Corte, y de acuerdo con las normas legales ya mencionadas, la nulidad de las correspondientes actuaciones y la reposición del proceso al punto de partida de la nulidad.

1216.

CSJ - SPA

20-3-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 122-126

*No hay interés de la Nación o del Fisco en una demanda de reivindicación, si ésta no afecta intereses patrimoniales de los mismos.*

La Competencia de la Sala para conocer en este juicio reivindicatorio quiere deducirse de la circunstancia de hallarse en disputa entre la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Zulia y la Compañía The Superior Oil Company of Venezuela, hoy Texaco Maracaibo Inc., la propiedad de una zona de terreno sobre la cual ha construido la última de las nombradas, "tanques para el almacenamiento de petróleo crudo e instalaciones para el bombeo del mismo" y otras bienhechurías relacionadas con las actividades a cumplir por dicho concesionario petrolero, motivo por el cual la controversia afectaría los intereses de la Nación y del Fisco.

En apoyo de su pretensión, las partes invocan lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos y en el Título Preliminar, artículos 9º y 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Conforme a la primera disposición legal "todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto, gas natural y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, cualquiera que sea su origen o colocación a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento de las sustancias explotadas, y a las obras que su manejo requiera, se declara de utilidad pública y se regirá por las disposiciones de la presente Ley". Por su parte, los artículos 9º y 16 de la Ley Orgánica mencionada, dicen en sus respectivos textos: "Se consultará con el Tribunal Superior competente toda sentencia definitiva dictada en juicio en que sea parte el Fisco Nacional, salvo disposiciones especiales". "Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado".

Ahora bien, estima la Corte que en el presente caso no están en discusión la utilidad pública ni el régimen legal de la materia relativa a la exploración, explotación, manufactura o refinación de petróleo, transporte o almacenamiento de las sustancias explotadas o de las obras que su manejo requiera. Tampoco se trata de un juicio en que sea parte el Fisco Nacional ni de una ejecución preventiva o definitiva sobre bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación. Existe solamente una acción reivindicatoria propuesta por la Municipalidad del Distrito Miranda del Estado Zulia contra la Texaco Maracaibo Inc., relativa a la propiedad de unos terrenos situados dentro de concesiones otorgadas por la Nación, terrenos en los cuales existen tanques de almacenamiento de petróleo. Tal acción, en la forma como se ha planteado, no afectaría el régimen de la concesión establecido entre la Nación y el concesionario

petrolero, cuyo normal desarrollo se mantendría, independientemente de la persona que resultare dueña del suelo, de la superficie o de todo cuanto se encuentre en ella, pues la concesión se otorga en virtud del dominio eminente que la concedente tiene sobre el subsuelo. Por otra parte, admitiendo la hipótesis de que la Compañía demandada hubiere adquirido los terrenos cuya propiedad reivindica la Municipalidad demandante, para el ejercicio de la actividad que le es propia, es decir, para destinarla a la exploración o explotación de una concesión de hidrocarburos, la disputa sobre la propiedad de tales tierras en nada lesionaría la garantía y el derecho que, conforme a la Constitución, tiene la Nación para hacerse propietaria exclusiva de las mismas, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión. De manera que en esta circunstancia no se está en presencia de una demanda que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República y que obligaría a los funcionarios judiciales a notificar al Procurador General, en los términos previstos por el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En efecto, ni en su solicitud de reposición que corre al folio 155 del expediente, en el cual dice: "Por cuanto este Despacho no fue notificado en la oportunidad legal del inicio del procedimiento" ni en oportunidad posterior ante la Corte, el Representante de la Procuraduría General de la República alega ni demuestra cuál es el interés parimonial de la Nación que resultaría vulnerado en este juicio, motivo por el cual es imposible determinar ese interés ni calificar como favorable a la Nación la reposición solicitada.

A lo expuesto cabe agregar que no se ha traído a los autos ningún elemento para demostrar que exista algún riesgo para el Fisco Nacional, en cuanto a la liquidación y al pago de los créditos que a favor de aquél existen, por concepto de los impuestos de exploración y explotación a que se refiere la Ley de Hidrocarburos. A este respecto no hay base para suponer que de existir tal cuestión, ella pudiera repercutir en el debate judicial con motivo de la acción reivindicatoria propuesta en el presente caso, pues quien quiera que resultare dueño del suelo o de la superficie o de todo cuanto se encuentre encima de ella, siempre es el concesionario, el contribuyente obligado al pago de tales créditos y la situación de aquél no podría ser alterada por el dispositivo de la sentencia que recayera en este asunto. Tampoco existen elementos en el proceso para deducir que la propiedad cuestionada se halle obligada para con la Nación por circunstancias que tengan relación con algún crédito de índole fiscal o patrimonial que coloque a la Nación en condición de acreedora o interesada respecto de las personas que intervienen en el presente juicio o de las cosas que son objeto del mismo. En este orden de ideas, cabe añadir que no aparece en estos autos, ni es lógico inferirlo de la situación legal planteada por los interesados que intervienen en el recurso propuesto ante la Corte, ningún ele-

mento de juicio que permita considerar a la Nación como propietaria o condueña con derecho a reivindicar el todo o parte de la cosa cuya propiedad se discute, de manos de otras personas que la posean o detenten.

Finalmente, la Sala advierte que de conformidad con lo pedido en sus informes ante la Corte por el apoderado de la Municipalidad, se pretende la revocatoria del fallo de la Segunda Instancia, de fecha 10 de mayo de 1966 que dejó sin efecto la decisión de Primera Instancia de 26 de enero de 1966, y esto equivale a provocar un pronunciamiento de la Sala actuando como Tribunal de Tercera Instancia, lo cual resulta legalmente inadmisibile.

De lo expuesto se concluye que la decisión apelada no se refiere a una controversia fiscal relativa a impuestos federales ni ha recaído en un proceso en el cual la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en él y que sería recurrible en apelación ante la Corte.

Como se ha dicho antes, no existe en el juicio reivindicatorio que se ventila ante el Tribunal *a quo*, ninguna demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República ni en el curso del proceso se han producido elementos que demuestren la existencia de ese interés y justifiquen la intervención en el mismo de la Nación o del Fisco Nacional, presupuesto necesario este último para determinar la competencia de la Corte como Tribunal de alzada. A este respecto conviene advertir, que la mediación de la Nación o del Fisco en el proceso no se produciría por su sola voluntad de tomar parte en un asunto, aun cuando éste resultara ajeno a su interés patrimonial. Por el contrario, la intervención de que habla la Ley está siempre medida y representada por los perjuicios o beneficios que para la Nación o el Fisco puedan derivarse de una situación procesal determinada y a la cual deben concurrir en defensa de la integridad de los derechos que a ellos correspondan. Tales extremos no pueden deducirse de los supuestos legales invocados por las partes ni por el Representante de la Procuraduría General de la República ni aquellas han traído a los autos prueba alguna para demostrar su existencia.

En consecuencia, de conformidad con el numeral 33 del artículo 7º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal, esta Sala carece de competencia para conocer en el presente recurso de apelación.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el Representante de la Procuraduría General de la República en este procedimiento.

1217. CSJ - SPA 10-4-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 60-64

*Para poder decretar o tomar alguna medida contra los intereses patrimoniales de la República, es necesario notificar previamente al Procurador General de la República.*

En cuanto al problema de fondo expresa que los bienes de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela no son bienes de la Nación y que por consiguiente, los dineros embargados son de la propiedad de aquel ente privado; que la equiparación de la CANTV con una dependencia de la Nación es contraria a derecho, pues su condición de concesionaria de un servicio público no le da tal carácter aun cuando para ello se aduzca la existencia de la Ley que regula los Servicios de Telecomunicaciones centralizados en dicha Compañía, con exclusión de los telégrafos y radiotelegrafía; que siendo la inembargabilidad un privilegio del cual gozan la Nación o el Fisco Nacional, sólo podrán gozar de ese mismo privilegio las personas a quienes se los otorgue la Ley en forma expresa; que las cantidades de dinero embargadas a la empresa demandada no son bienes afectados al uso público o a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, como lo exige el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Hay un problema de competencia que debe ser resuelto en primer término. En conformidad con el numeral 33 del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal que rige las atribuciones de esta Sala, compete a ella el conocimiento de las apelaciones y recursos interpuestos contra las decisiones dictadas en Primera Instancia en todas las controversias fiscales relativas a impuestos federales, y en todas aquellas decisiones en procesos en los cuales la Nación o el Fisco sean parte o intervengan en ellos, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales.

Con arreglo a la disposición citada, las decisiones recaídas en los procesos en que intervenga la Nación por virtud de los derechos o intereses que en aquéllos se ventilen, son apelables ante esta Sala. Ahora bien, de las actas producidas consta: que cursa por ante el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Zulia un juicio ejecutivo por cobro de impuestos municipales contra la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela; que en dicho juicio se ejecutó medida de embargo sobre depósitos bancarios de la demandada hasta por la cantidad de un millón setecientos sesenta y dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho bolívares con setenta y seis céntimos (Bs. 1.762.448,76); que en el Balance de la Hacienda Pública Nacional correspondiente al año de 1966, enviado por la Contraloría General de la República a la

demandada, con oficio N° C-9225, de fecha 13 de septiembre de 1968 y presentado por el titular de dicho Despacho a la consideración del Congreso de la República y del Ejecutivo Nacional en noviembre de 1967, aparece (folio 69 de dicho documento), distinguido con el N° 02, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, agrupada bajo el rubro "Situación Fiscal del Tesoro, Cuenta 210. Aportes de Capital y Acciones. Inversiones de la Nación al 31 de diciembre de 1966, en Empresas Paraestatales e Instituciones de carácter internacional, según análisis practicado por la Contraloría General de la República"; que la totalidad de las acciones que integran el capital de dicha Compañía pertenecen a la Nación y que conforme a la Ley que Regula la Organización de los Servicios de Telecomunicaciones, todos estos, con excepción de los servicios de telegrafía y radiotelegrafía nacionales o internacionales, los cuales siguen a cargo del Ministerio de Comunicaciones, son prestados por la empresa demandada. La prueba que surge de las circunstancias expresadas pone indubitable constancia de que es ostensible el interés patrimonial y directo que tiene la Nación en todo el proceso que se ha iniciado con la demanda a que se refieren estas actuaciones y, en consecuencia, que está justificada su intervención en el mismo, ya que la vía ejecutiva propuesta contra la empresa cuyo capital íntegramente le pertenece a la Nación, y de manera inmediata, la medida preventiva ejecutada sobre fondos bancarios de la CANTV, pueden repercutir sobre los bienes y derechos que son propiedad de la Nación. Con base en tales razones y con arreglo a lo previsto en el numeral 33 del artículo 7° de su Ley Orgánica, la Corte declara que es de su competencia conocer de las apelaciones interpuestas en la presente incidencia.

Debe atenderse, en segundo lugar, a la solicitud de reposición que hace el representante de la Procuraduría General de la República. Al respecto se observa:

Conforme al ordinal 1° del artículo 202 de la Constitución, corresponde a la Procuraduría General de la República "representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República". A su vez, dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: "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*. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto. El Procurador General de la República deberá contestarlas en un término de noventa (90) días, vencido el cual se tendrá por notificado...". Y en su aparte final, dicho artículo establece: "La falta de notificación será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República".

Por su parte, el artículo 46 *ejusdem* dispone: “Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva. Los jueces que conozcan de ejecuciones de sentencias contra la República, suspenderán en tal estado los juicios, y notificarán al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fije por quien corresponda, los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado.

“Cuando se decrete alguno de los actos arriba indicados sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público, o a una actividad de utilidad pública nacional, antes de su ejecución, el Juez notificará al Ejecutivo Nacional por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que no se interrumpa la actividad a que esté afectado el bien...”.

De acuerdo con las normas citadas, el propósito del Legislador, descansa en el principio conforme al cual no puede adelantarse ningún procedimiento en el cual aparezcan comprometidos, directa o indirectamente, los intereses patrimoniales de la República ni es posible decretar ni ejecutar embargos sobre bienes de particulares que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, sin que previamente se notifique de ello al Procurador General de la República.

La notificación es obligatoria y, en tal sentido, es un acto sustancial de procedimiento necesario para la preparación, ordenamiento y desarrollo del proceso. Por esta sola razón, la Ley sanciona con la nulidad, a instancia del Procurador, la falta de notificación de este funcionario en las circunstancias aludidas. En efecto, no se trata de apreciar en el caso si la empresa demandada es o no un comerciante, si sus actividades son o no lucrativas y están o no regidas por el derecho privado, ni si ella es o no persona distinta de la Nación, pues todo estos puntos constituyen materia por resolver en la sentencia definitiva que haya de pronunciarse sobre el caso. A lo que hay que atender preferentemente en esta incidencia, es a la circunstancia, plenamente demostrada en autos, de que la totalidad del capital de la empresa demandada es propiedad de la Nación, lo cual comprueba fehacientemente su interés patrimonial en los resultados de la medida de embargo ejecutada sobre depósitos bancarios de su pertenencia; que aun cuando se trate de una entidad particular, los bienes de la CANTV se encuentran a la realización de un servicio público, con arreglo a lo preceptuado en la Ley que Regula la Reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones y, en consecuencia, no podían ser embargados, sin que mediara la notificación del Procurador. Al omitirse la notificación legal, tal como sucedió en el caso de autos, se desconoció a la Nación, el derecho que le otorga el artículo 469 del Código de Procedimiento Civil, de hacer oposición al embargo antes de su ejecución.

1218. CSJ - SPA 21-4-69  
G.F. N° 64, 1969, p. 81

*Todo juicio en el cual tenga interés la Nación, es indispensable la notificación del Procurador General de la República.*

La Corte, aun cuando de autos no consta la tramitación de recurso alguno que se encuentre pendiente de decisión y dejando expresa constancia de que la *reconsideración* solicitada no está prevista en la Ley, a fin de dejar definitivamente dilucidado el punto planteado, procede a hacer las siguientes consideraciones:

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la parte final de su artículo 4°, establece que dicho organismo "También podrá emitir dictamen, cuando el recurso se intente contra los actos emanados de los órganos estadales o municipales, si el acto interesa a la Administración Pública Nacional y así lo resolviere el Ejecutivo Nacional". Tal interés de la Administración no podría ser conocido por la Procuraduría si no se le notifica previamente de la demanda, ni tampoco, por la misma circunstancia, podría el Ejecutivo Nacional resolver sobre la procedencia o no del correspondiente dictamen del Procurador; y por cuanto el objeto del presente juicio guarda íntima vinculación con cuestiones de carácter fiscal, en las cuales puede tener interés la Administración Pública Nacional, todo ello hace indispensable la notificación del expresado funcionario en la forma establecida en la Ley y así se declara.

Por otra parte, la notificación del Fiscal General de la República es procedente, porque en la demanda se plantea la inconstitucionalidad de las normas y actos impugnados, y es dicho funcionario el encargado por la Constitución Nacional de velar por la exacta observación de la misma.

1219. CSJ - SPA 23-4-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 89-91

*La falta de notificación del Procurador General de la República, en los casos en que ésta o el Fisco tengan interés es causal de reposición del juicio.*

Del escrito de la demanda, presentado el 28 de agosto de 1963, en el cual se solicitó la medida de prohibición de enajenar y gravar decretada por el Juez de la causa, consta que la identificación que hace el representante de la demandante de los lotes de terrenos sobre los cuales solicitó la medida, contiene datos suficientes

para que el Juez de la causa presumiera el interés de la Nación en que fuera o no decretada la medida solicitada. Prueba de ello, son los párrafos del libelo de demanda que a continuación se copian: "Línea norte zona 6 (Ministerio de Agricultura y Cría). "...Hasta la cerca del Parque Nacional Henry Pittier; "E). Lote de terreno compuesto por (ochenta hectáreas) 80 hectáreas, con parte de los terrenos que ocupa el Hotel Maracay, pudiendo alinderarse así: Norte, lindero del barrio "Cantarrana"; Sur, cerca Circulo Militar; cercas Norte del Circulo Militar; Este, Avenida "Las Delicias", frente a las cercas que demarcan los terrenos del Comando de la Guarnición La Feria Exposición y parte de la División de Malariología; Oeste, terrenos que ocupa el hotel "Maracay", terrenos que ocupan sus dependencias anexas".

Mediando estas circunstancias era procedente y obligatoria la notificación del Procurador General de la Nación antes de decretar la medida solicitada, pues, el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, vigente para la fecha de la demanda, dispone que los "funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador de la Nación, por la vía más rápida, de toda demanda, oposición, sentencia, providencia o solicitud de cualquier naturaleza que, *directa o indirectamente* obre contra los intereses de la Nación o del Fisco Nacional, así como también de la apertura de todo término para el ejercicio de algún derecho o recurso por parte del Fisco. Las notificaciones a que se contrae este artículo deberán ordenarse y hacerse con otorgamientos de los mismos términos que la Ley señala a las partes en litigio, *a fin de que los personeros de la Nación o del Fisco puedan hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos que existan en favor de los intereses que representan*".

Como consecuencia de esta disposición es tan imperativa e ineludible la notificación del representante de la Nación en los casos en que la República o el Fisco puedan tener interés que su omisión es causal de reposición, a solicitud del personero de la Nación o del Fisco. Este criterio jurisprudencial ha sido acogido por el Legislador en el último aparte del artículo 38 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

No procedió, pues, conforme a la Ley el Juez *a quo*, al decretar prohibición de enajenar y gravar los inmuebles a que se refiere la solicitud, en la misma fecha en que fue presentada la demanda, ya que, además de las circunstancias enumeradas anteriormente, consta del documento protocolizado en la Oficina de Registro antes citada, bajo el N° 48, folio 140, Protocolo 1°, Tomo 3°, Primer Trimestre de 1960, cuya mención hace el apoderado de la demandante al solicitar la prohibición, que la Nación es causante inmediata y directa de la Municipalidad del Distrito Girardot del Estado Aragua por haber donado a ésta, terrenos afectados por la medida.

Por las consideraciones antes expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa Accidental administrando

justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, de conformidad con el artículo 232 del Código de Procedimiento Civil, declara la nulidad de la medida de prohibición de enajenar y gravar decretada por el Juez Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el día 28 de agosto de 1963, en el juicio por reivindicación originado por la demanda intentada por la Compañía de Fomento y Producción Agropecuaria S. A., contra la Municipalidad del Distrito Girardot del Estado Aragua y la Compañía Industrial Agro Mac C. A.", e igualmente, de las demás actuaciones relacionadas con la referida medida y repone la causa al estado de que se notifique previamente al Procurador General de la República, de la solicitud de prohibición de enajenar y gravar contenida en la demanda.

1220. CSJ - SPA 23-10-73  
G.O. N° 1657 Extr., 7-6-74 p. 7

*Toda demanda, oposición o excepción que indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, debe ser notificada al Procurador General de la República.*

En el presente caso, Siderúrgica del Orinoco (SIDOR), es ciertamente una compañía anónima, pero la totalidad de sus acciones pertenecen a la Corporación Venezolana de Guayana (C. V. G.) y éste es un Instituto Autónomo, dotado de un patrimonio por el Estado Venezolano. En consecuencia, la República tiene interés patrimonial en la Corporación Venezolana de Guayana (C. V. G.) Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y, por tanto, cualquier acción o proceso judicial que obre contra esta empresa, obra indirectamente contra los intereses patrimoniales de la República. Por esto, en el presente caso, procede la notificación al Procurador General de la República, prevista en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Lo contrario sería contravenir la misma previsión legislativa que ordena notificar a dicho funcionario de toda "demanda, oposición, excepción ... que *indirectamente*, obre contra los intereses patrimoniales de la República".

1221. CSJ - SPA 16-10-74  
G.O. N° 30549, 12-11-74, pp. 229.305-6

*En los juicios en que la República no sea demandada no procede agotar el antejuicio administrativo.*

Consta de autos que la representación de la República concurrió al Tribunal de la causa, como antes se ha expresado, y alegó tener interés en el juicio a que se ha hecho referencia, en base a que la Nación es propietaria de los inmuebles que en el escrito del 11 de junio de 1970, señala, los cuales están ubicados dentro de la zona del terreno objeto de la demanda, y cuyos títulos de propiedad fueron consignados en copias debidamente certificadas.

Dicha circunstancia en concepto de la Corte, hace presumir que la República tiene interés en el mencionado juicio, y que ese interés a su favor trae como consecuencia que ella debe estar presente en el juicio para hacer valer en éste los derechos que puedan corresponder a la República.

Ahora bien, según lo dispone el artículo 30 de la Ley de la Procuraduría General de la República, es obligación previa de los que pretendan ejercer acciones contra la República cumplir las exigencias del Capítulo I, Título III de dicha Ley. Y, como de autos consta que la referida demanda no ha sido intentada contra la República, es claro que los demandantes no estaban obligados a la tramitación administrativa previa a la demanda de partición; por tanto no hay lugar a la reposición decretada.

De igual modo no procede la nueva notificación de los representantes de la República, pues consta del expediente que ellos han estado actuando en el mencionado juicio.

Por las razones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por los doctores José Miguel García Carvajal, Rafael Trujillo González y Fernando González León, apoderados de algunos de los demandantes, contra la decisión de fecha 13 de agosto de 1970, emanada del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, a que se refieren estas actuaciones, la cual queda revocada en todas sus partes.

1222.

CSJ - SPA

29-10-74

G.O. N° 30590, 6-1-75, pp. 229.689-90

*La notificación a la República debe practicarse con anterioridad a la decisión que declare la perención.*

Subidos los autos a la Corte a los fines de la consulta a que se refiere el artículo 43 de la Ley Orgánica antes mencionada y cumplida la tramitación legal, pasa la Sala a decidir, y al efecto observa:

Según el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil “toda instancia se extingue por el transcurso de tres años, sin haberse ejecutado durante ellos ningún acto de procedimiento”. En el caso de autos hay constancia de que por un espacio mayor de ese lapso no llegó a ejecutarse ningún acto de procedimiento, lo que indica que ninguno de los interesados estuvo movido por el deseo de impulsar o activar al proceso hacia su lógica culminación que es la sentencia definitiva. Consta también en autos que con fundamento en tales hechos el Tribunal consultante, a solicitud de parte, declaró perimida la instancia y ordenó la notificación del representante de la Procuraduría General de la República, con lo cual quedó asegurada la representación y la defensa de los intereses patrimoniales de la República, en relación con la declaratoria de perención solicitada, contra la cual, por lo demás, dentro de los plazos que la Ley establece y que fueron señalados también por el Tribunal para tal fin, dicha procuraduría no ejerció recurso alguno para entorpecer el curso del término de la perención. Tampoco ha traído a los autos la representación de la República alegato ni prueba alguna contrarios a la perención cumplida ni producido elementos que demuestren que haya intentado continuar el proceso, después de vencido el término, motivo por el cual debe admitirse que el procedimiento es ineficaz.

La Corte advierte al Juez de la causa, que, en situaciones como ésta y siempre que se trate de notificar a la República o a sus representantes legales, tal notificación debe practicarse con anterioridad y no con posterioridad a la declaratoria de perención en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

*Véase Nos. 124, 902, 913.*

INDICES DE LOS  
TOMOS I, II, III, IV y V



I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, vols. 1 y 2, IV y V, vols. 1 y 2).

(Los números romanos remiten al tomo y los números arábigos a las páginas correspondientes).

— A —

- Abasto. Regulación, II, 217.  
Abogados, I, 275; III, 310.  
Seguridad Social, I, 260.  
Abuso de Poder, III, 35, 233, 235, 339; V, 75, 285.  
Acción, III, 823.  
Acción Oblicua, V, 291.  
Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191; III, 53; IV, 18, 19, 57, 60, 217, 227; V, 219, 246, 293, 304, 317, 355, 361, 537, 618.  
Acción Popular. Características, IV, 30.  
Imprescriptibilidad, IV, 144.  
Interés General, V, 292.  
Legitimación, III, 67; IV, 140; V, 291.  
Objeto, V, 270.  
Simple Interés, IV, 142.  
Acciones Personales, V, 352.  
Acciones Posesorias. Imprudencia, II, 511.  
Acciones Reales, V, 352.  
Acreencias no Prescritas. Reclamación, V, 200.  
Actas Administrativas. Documentos Públicos, III, 301.  
Actas Fiscales, III, 251, 274, 275.  
Actas Fiscales. Efectos, II, 308; V, 620, 622.  
Presunción de Legitimidad, III, 274 y sig.  
Valor Probatorio, III, 300.  
Actas Constitutivas de gobiernos de facto, I, 114, 116, 117, 559.  
Actividad Administrativa, V, 329.  
Actividad Jurisdiccional. Proceso de Cognición, III, 98.  
Actividad privada, I, 300.  
Actividad Reglamentaria, III, 119.  
Actos Administrativos, II, 41; III, 165.  
Actos Administrativos. Abuso de Poder, III, 35, 233, 308, 339; V, 75.  
Anulabilidad, II, 364; III, 61, 347.  
Anulación, V, 634, 643, 644.  
Apelación, III, 652, 719.  
Apreciación de los hechos, I, 621; III, 206 y sig.; V, 76.  
Aprobación, III, 752.  
Autorización, V, 188.  
Base Legal, III, 204, 205, 246.  
Calificación de los Hechos, V, 76.  
Características, III, 185, 186.  
Caracterización, III, 171, 184, 625.  
Causa, I, 21; III, 11, 15, 17, 38, 44, 206, 232, 245, 253.  
Causar estado, III, 683; V, 31, 68, 282, 289, 319, 325, 329.  
Clases, I, 16, 602; III, 186; V, 57, 242, 305.  
Competencia, III, 192, 193, 194, 196, 198, 200; V, 227, 284.  
Comprobación de los Hechos, V, 76.  
Concepto, III, 69, 70.  
Condición Resolutoria, III, 288.  
Condición Suspensiva, III, 288.  
Condiciones de recurribilidad, III, 65, 74; V, 67.

- Consecuencia de la Ilegalidad, III, 58.  
 Contrariedad al Derecho, III, 47.  
 Control, IV, 21; 105, 106.  
 Control Administrativo, III, 374.  
 Control Jurisdiccional, III, 52.  
 Convalidación, III, 61, 348, 350.  
 Cosa Juzgada, II, 204, 403; III, 127.  
 Daños Irreparables, V, 585.  
 Definición, III, 168 y sig., 173, 198;  
 V, 223, 224, 225, 226, 231, 253,  
 261, 329, 544.  
 Derogación tácita, III, 374.  
 Destinatarios, III, 187; V, 58.  
 Desviación de Poder, III, 37, 38, 200,  
 234, 333, 334; IV, 221; V, 75.  
 Documentación, III, 158.  
 Documento Público, III, 301.  
 Efectos, I, 569, 571, 579; III, 46,  
 169, 268, 275, 279; V, 58, 80,  
 219, 223.  
 Efectos Internos, II, 365.  
 Efectos Temporales, V, 81.  
 Eficacia, II, 213; III, 46, 279.  
 Ejecución, III, 293, 303; V, 82.  
 Ejecución Coactiva, III, 105.  
 Ejecución Forzosa, III, 104, 107.  
 Ejecución Privilegiada, III, 76.  
 Ejecución Subsidiaria, III, 107.  
 Ejecutividad, III, 97, 102, 303.  
 Ejecutoriedad, I, 284; III, 97, 104,  
 185, 191, 197, 234, 305, 648,  
 649; V, 29, 329, 574, 575, 586.  
 Elementos, V, 544.  
 Errores Materiales, II, 364; III, 344.  
 Excepción de Ilegalidad, I, 569.  
 Exceso de Poder, III, 35, 308, 339.  
 Extralimitación de Atribuciones, III,  
 32, 33, 221, 314, 327.  
 Falso Supuesto, III, 339, 342; V,  
 277.  
 Finalidad, III, 38, 200; V, 365.  
 Fines, I, 28, 606, 613; III, 186, 234,  
 334.  
 Firma, III, 222.  
 Firmeza, I, 72; III, 189, 293, 663;  
 V, 69.  
 Forma Escrita, III, 222.  
 Formación de la Voluntad, III, 217.  
 Formalidades, III, 170, 212, 224,  
 236.  
 Formalismo, III, 42.  
 Formas, I, 20; III, 41, 140.  
 Formas externas, III, 222.  
 Fundamento Legal, III, 205.  
 Gravamen Irreparable, III, 292; V,  
 575, 584.  
 Hechos, V, 75.  
 Ilegalidad, III, 25, 32, 192, 307.  
 Impugnabilidad, III, 83.  
 Impugnación, V, 208, 209, 266,  
 278, 285.  
 Incompetencia, III, 29, 30, 33, 308;  
 V, 72, 74, 226.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 307,  
 317, 327, 350.  
 Inapelabilidad, V, 188.  
 Interpretación, I, 601.  
 Irrecorribilidad, III, 90.  
 Irregularidades, III, 163.  
 Irretroactividad, II, 201, 204; III,  
 289.  
 Irrevisabilidad, III, 683.  
 Justificación, III, 12.  
 Legalidad, I, 16; III, 11.  
 Manifestación de voluntad, III, 43.  
 Mérito, I, 30.  
 Motivación, I, 40, 41; III, 11, 21,  
 44, 142, 213, 223, 233; V, 80,  
 285, 343, 623.  
 Motivos, I, 40, 41, III, 11, 44,  
 206, 226, 232, V, 623.  
 Naturaleza, III, 171 y sig., 625.  
 Noción, III, 75, V, 54, 55, 56.  
 Notificación, III, 45, 279, 666, V,  
 296, 331, 364, 366, 617.  
 Notificación personal, III, 281.  
 Nulidad, I, 192, III, 12, 58, 308,  
 347, V, 280.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 59, 348,  
 349.  
 Nulidad Relativa, III, 15, 61.  
 Objeto, V, 74.  
 Obligatoriedad, III, 284.  
 Oportunidad, I, 34, 602.  
 Presunción de Legalidad, III, 268 y  
 sig.; IV, 38; V, 591.

- Presunción de Legitimidad, III, 100, 185, 186, 234, 268, 305; IV, 221.  
 Presunción de Veracidad, III, 268.  
 Presupuesto de Derecho, III, 12, 19, 201, 203, 268.  
 Presupuestos de Hecho, I, 21, 22, 24; III, 12, 19, 37, 152, 197, 206, 210, 232, 234, 246, 249, 268, 366.  
 Procedimiento, III, 139.  
 Procedimiento Constitutivo, III, 42, 47, 264.  
 Prueba, I, 23; III, 37, 210, 211, 279, 296, 297, 341.  
 Prueba de los Presupuestos de Hecho, III, 210, 211.  
 Publicación, III, 45, 222, 279, 282, 666, V, 331, 364.  
 Ratificación, III, 348.  
 Reconocimiento de Firma, III, 300.  
 Reconsideración, I, 603; III, 687.  
 Recursos, III, 647.  
 Recurso Jerárquico, III, 652.  
 Refrendo, III, 222.  
 Requisitos, V, 231, 283.  
 Requisitos de Fondo, III, 11, 194, V, 73.  
 Requisitos de Forma, III, 12, 192, V, 79.  
 Requisitos de Validez, III, 12, 192.  
 Revisión, III, 49, 84, 90, 152, 163, 356, 722.  
 Revisión Jurisdiccional, III, 374.  
 Revisión de Oficio, III, 356.  
 Revocación, I, 73, 74, 603; III, 84, 284, 356, 358, 370; V, 276, 617.  
 Suspensión de los efectos, I, 601; III, 285, 292, 306, 649; V, 560.  
 Sello, III, 222.  
 Tacha, V, 206.  
 Tasas, II, 299.  
 Título Ejecutivo, III, 103.  
 Transacción, I, 49.  
 Usurpación de Atribuciones, III, 31.  
 Usurpación de Funciones, II, 43; III, 30, 221, 308, 321, 354.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Vicios, III, 307, 347; V, 53, 71, 108, 282, 285, 640.  
 Vicios de Fondo, III, 308.  
 Vicios de Forma, III, 41, 156, 308, 344.  
 Vicios de Inconstitucionalidad, V, 71.  
 Violencia, III, 44; IV, 20.  
 Actos Administrativos Anulables, III, 62.  
 Actos Administrativos Anulables. Efectos, III, 285, 286.  
 Actos Administrativos Autorizatorios, V, 188.  
 Actos Administrativos Complejos, I, 330; III, 191; V, 189.  
 Actos Administrativos Nulos, III, 308.  
 Actos Administrativos Preparatorios, III, 81.  
 Actos Administrativos Principales, III, 77.  
 Actos Administrativos que causan estado, II, 204; III, 68, 76, 79, 83, 181, 294.  
 Actos Administrativos Reglados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423; III, 190.  
 Actos Administrativos Tácitos, III, 191; V, 70.  
 Actos Administrativos Unilaterales, V, 241.  
 Actos Complejos, III, 465, 751; IV, 65, 70.  
 Actos de Autoridad, III, 137, 167.  
 Actos de Derecho Privado, III, 234.  
 Actos de Efectos Generales, IV, 30.  
 Actos de Gestión, I, 276, 368; III, 137.  
 Actos de Gobierno, I, 276, 313; IV, 23.  
 Actos de Gobierno. Impugnación, IV, 26.  
 Acto de Registro. Impugnación, V, 251.  
 Actos de los Cuerpos Legislativos, IV, 64.  
 Actos del Poder Público. Nulidad, IV, 48.  
 Actos de la Administración, III, 166, 173, 211.  
 Actos Derogados. Nulidad, III, 120.  
 Actos Estatales. Colisiones, V, 221.  
 Actos Estatales. Control, IV, 15.

- Actos Estatales. Nulidad, IV, 47, 48.  
 Actos Estatales de efectos generales, IV, 57, 58, 62.  
 Actos Estatales de efectos generales, Suspensión de efectos, IV, 147, 148.  
 Actos Judiciales. Control, IV, 15; V, 22.  
 Actos Judiciales. Impugnación, IV, 102.  
 Actos Jurídicos, III, 165; IV, 64.  
 Actos Jurisdiccionales, V, 159.  
 Actos Legislativos, III, 179; V, 337.  
 Actos Legislativos. Control, V, 21.  
 Actos Materiales de la Administración, III, 71; V, 229.  
 Actos Normativos, III, 750; IV, 30; V, 251.  
 Actos Reglamentarios. Ver Reglamentos, V, 209.  
 Actos Reglamentarios. Limitaciones, III, 127.  
 Actos Administrativos de Efectos Generales, V, 57, 242, 293, 305, 314.  
 Actos Administrativos de Efectos Generales. Efectos? V, 593.  
 Actos Administrativos de Efectos Particulares, V, 57, 242, 291, 305.  
 Actos Administrativos de Efectos Particulares. Impugnación, V, 291.  
 Actos Administrativos de trámite, III, 74, 81, 82, 294; V, 68.  
 Actos Administrativos Definitivos, III, 68, 74, 78, 294, 295, 303, 690; V, 67, 231, 233.  
 Acto Administrativo Derogado. Impugnación, V, 237.  
 Actos Administrativos Discrecionales, I, 16, 602 y sig.; III, 190, 233, 687; V, 288.  
 Actos Administrativos Discrecionales. Revisión, III, 663.  
 Actos Administrativos Firmes, III, 68, 89, 101, 109, 294, 304, 343, 357; V, 235, 292, 360, 363, 385, 629.  
 Actos Administrativos Firmes. Irrecorribilidad, V, 360.  
 Actos Administrativos Fiscales, V, 151.  
 Actos Administrativos Generales, III, 119, 186, 190; V, 57, 219.  
 Actos Administrativos Generales. Irretroactividad, III, 289.  
 Control, III, 53, 55.  
 Actos Administrativos Ilegales. Control, III, 48.  
 Actos Administrativos Individuales, III, 186, 187; V, 57, 219.  
 Actos Administrativos Individuales. Destinatarios, III, 188.  
 Efectos, III, 190.  
 Inexistencia, III, 58, 317, 348, 349.  
 Acumulación de Acciones, V, 548.  
 Administración. Actividad Contractual, V, 229.  
 Actos, III, 173.  
 Actos de Derecho Privado, III, 173; V, 189.  
 Actos Materiales, III, 71.  
 Contratos de Derecho Privado, III, 175, 733.  
 Contratación colectiva, III, 608.  
 Prerrogativas, III, 537; V, 325.  
 Administración Central, II, 452.  
 Administración Consultiva, I, 288; III, 47, 446, 559.  
 Administración contralora, I, 289.  
 Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.  
 Administración descentralizada. Recurso Jerárquico, III, 661.  
 Administración Estatal, II, 147.  
 Administración Pública. Actividad, V, 329.  
 Actos, III, 166.  
 Archivos, III, 158; V, 610.  
 Carácter instrumental, I, 288.  
 Contratos, III, 661, 727.  
 Contratos de Derecho Privado, III, 611, 638, 803.  
 Contratos ordinarios, III, 633.  
 Control, I, 271; III, 762; V, 19.  
 Convenimiento, III, 553.  
 Definición, I, 284, 286.  
 Documentos Reservados, III, 158.  
 Fin, I, 580.  
 Finalidad, III, 734; V, 90.  
 Incompetencia, I, 196.  
 Instrucciones, II, 365.

- Jerarquía, III, 160.  
 Límites, I, 16.  
 Obligación, V, 653.  
 Obreros, III, 609.  
 Personalidad Jurídica, III, 766.  
 Prerrogativas, I, 288; V, 90.  
 Privilegios, I, 284, 288; III, 303.  
 Régimen de Derecho Público, I, 284.  
 Subordinación, I, 275.  
 Administración Privada, V, 189.  
 Administración reglada, I, 16, 17, 47, 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580, 602, 605, y sig.; III, 696; V, 623.  
 Administración de Justicia, IV, 113.  
 Administración de Justicia. Jerarquía, V, 267.  
 Administrado. Interés por la Legalidad, III, 67.  
 Aduanas, II, 91.  
     Competencias, II, 496.  
 Aduanas. Limitaciones, IV, 169.  
 Agricultura. Impuestos, II, 325, 328, 336.  
     Regulación, II, 326.  
 Aguas, II, 89, 95.  
     Aprovechamiento, I, 360.  
     Derecho al Uso, II, 519.  
     Derechos Particulares, II, 521.  
     Dominio Público, II, 518.  
     Expropiación, II, 522.  
     Impuestos al Uso, II, 523.  
     Prescripción, II, 520.  
 Aguas del Dominio Público, I, 361.  
 Alimentos. Comercio, I, 519.  
 Almacenaje. Derechos, II, 287.  
     Tasa, II, 288.  
 Analogía, II, 147.  
 Alquileres. Regulación, I, 465 y sig.; III, 131; V, 287.  
     Reintegro, I, 491.  
     Reglamento, III, 129.  
 Alternabilidad republicana, I, 137, 138, 139, 141, 201.  
 Altos Funcionarios, II, 148.  
 Antejudicio Administrativo, V, 660.  
 Antejudicio Administrativo. Cita de Saneamiento, V, 689.  
     Demandas Laborales, V, 670.  
     Procedencia, V, 720.  
     Interdictos, V, 684.  
 Anulación. Efectos, V, 644.  
 Apelación, III, 668; V, 133, 177.  
 Aprobación Legislativa, III, 489.  
 Apelación Administrativa, III, 50, 650.  
 Apuestas, I, 495.  
 Apuestas Lícitas. Impuestos, II, 498, 505.  
 Arbitrariedad, III, 315, 508.  
 Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620; III, 267.  
 Arbitraje, II, 642.  
 Arbitraje Administrativo, III, 595.  
 Area Metropolitana, II, 55.  
 Armas de guerra, II, 87.  
 Archivos de la Administración Pública, II, 158; V, 610.  
 Archivos de la Administración Pública. Secreto, III, 160.  
 Arreglo amigable, I, 44.  
 Arrendamientos. Canon, I, 489.  
     Contratos, I, 465; III, 727, 766.  
 Arresto, II, 150, 151.  
 Artículos de Primera Necesidad. Impuestos Municipales, II, 424.  
 Asambleas Legislativas, II, 139, 140, 153.  
 Asambleas Legislativas. Actos privativos, IV, 124.  
     Competencia, I, 161, 201; II, 146, 164; V, 337.  
     Convocatorias, II, 143.  
     Destitución del Gobernador, I, 272.  
     Quorum, II, 142.  
     Sesiones Ordinarias, II, 145.  
     Suplentes, II, 143.  
     Suspensión efectos actos, I, 601.  
 Aseo Urbano. Competencia, I, 96; II, 248.  
 Atribuciones. Delegación, III, 149.  
 Atribuciones. Extralimitación, III, 29.  
 Auditoría, I, 462.  
 Autonomía, I, 347.  
 Autonomía Estatal, II, 132, 136.

Autonomía Municipal, I, 246; II, 15, 23, 166, 182, 193, 211, 214, 218, 219, 221, 222; III, 121; IV, 131, 137, 140; V, 100, 237.  
 Autonomía Municipal. Competencias, II, 265.  
 Leyes locales, II, 214.  
 Relatividad, II, 213.  
 Transporte, II, 225, 255 y sig.  
 Urbanismo, II, 259 y sig.  
 Autoridad. Usurpación, III, 28, 313.  
 Autorizaciones Administrativas, V, 189.

## — B —

Bancos, I, 519, 616; II, 274.  
 Bancos. Limitaciones, I, 121.  
 Banco Central de Venezuela, I, 205, 333, 334, 338.  
 Becas. Requisitos, IV, 121, 122.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Bienes. Enajenación, III, 446; IV, 173.  
 Bienes. Impuestos al Tráfico, II, 497.  
 Bienes del Estado, I, 345, 346; II, 511.  
 Bienes del Estado. Adquisición, IV, 172.  
 Ejecución, I, 516.  
 Bienes Estadales, II, 113.  
 Bienes Inmuebles, III, 916.  
 Bienes Municipales, II, 121.  
 Bienes Municipales. Titularidad, II, 546.  
 Bienes Nacionales, II, 84, 87.  
 Bienes Nacionales. Destino, II, 515.  
 Bienes Ocultos, II, 548.  
 Bienes Ocultos. Denuncia, III, 842; V, 637.  
 Bienes Públicos, II, 411 y sig.  
 Bienes Públicos. Adquisición, III, 555, 558.  
 Bienes Públicos. Titularidad, II, 548.  
 Bienes Públicos. Ventas, III, 568.  
 Billetes de Banco, I, 338, 341.  
 Botillerías. Impuestos, II, 394.

## — C —

Caballos. Carreras, I, 495 y sig.  
 Caducidad, III, 648; V, 351, 379.

Caducidad. Efectos, V, 356, 357.  
 Lapsos, III, 663, 666.  
 Orden Público, V, 369.  
 Caleta, I, 307.  
 Caleta. Derechos, II, 320.  
 Caleta y Estiba, III, 303.  
 Cámaras Legislativas. Actos Privativos, IV, 26, 83, 91, 93, 94.  
 Atribuciones privativas, IV, 81.  
 Extralimitación de atribuciones, IV, 96.  
 Función Administrativa, III, 752; IV, 70.  
 Función de Gobierno, IV, 89.  
 Reglamento Interior, IV, 93.  
 Usurpación de atribuciones, IV, 73, 75.  
 Cambios, II, 96.  
 Caminos Públicos, II, 511.  
 C.A.N.T.V., V, 645, 715.  
 C.A.N.T.V. Exención de Impuestos Municipales, II, 419.  
 Capacidad, I, 373, 531; III, 540.  
 Capacidad. Condicionantes, I, 373, 534.  
 Modificaciones, II, 251.  
 Restricciones, I, 534.  
 Capacidad contributiva, I, 402.  
 Capitalismo, I, 133.  
 Caracas. Area Metropolitana, II, 57.  
 Carga de la Prueba, II, 533, 537; IV, 181.  
 Cargas Públicas, II, 80.  
 Cargos Públicos. Condiciones, I, 525.  
 Incompatibilidad, I, 401.  
 Carrera Administrativa. Interpretación, V, 24.  
 Juicios, V, 165, 310, 311, 312, 593.  
 Juntas de Avenimiento, V, 342, 349.  
 Ley, V, 171.  
 Tribunal, V, 165, 172.  
 Carrera Judicial, I, 154; IV, 191, 202.  
 Carreras de caballos, I, 495 y sig.; V, 228.  
 Carretera. Afectación, II, 511.  
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
 Caso Fortuito, III, 837.  
 Caso Fortuito. Prueba, III, 837.  
 Causa, I, 21.

- Causa. Continencia, V, 123.  
 Cementerios, II, 269; III, 352.  
 Cementerios. Creación, IV, 172.  
 Cementerios. Propiedad, III, 354.  
 Uso, II, 271; IV, 174.  
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.  
 Certificaciones de mera relación, III, 159, 161.  
 Cigarrillos. Impuestos, II, 400, 454; IV, 225.  
 Impuestos Municipales, II, 454.  
 Patentes de Industria y Comercio, II, 457.  
 Circulación Urbana, II, 226.  
 Cita de saneamiento, V, 689.  
 Ciudadanía, I, 389.  
 Cláusula oro, III, 525.  
 Códigos, IV, 196.  
 Colegio de Abogados. Legitimación, V, 310.  
 Colegio de Ingenieros. Legitimación, V, 312.  
 Colegios Profesionales, V, 310.  
 Colectivismo, I, 467.  
 Colisión de Leyes, I, 82, 258, 265, 269.  
 Comercialización de Hidrocarburos. Impuestos Municipales, II, 386.  
 Comercio. Impuestos, II, 382.  
 Libertad, I, 519.  
 Comisión Delegada, I, 202.  
 Comiso, I, 197, 199.  
 Competencia, I, 21, 62, 63, 170, 575; III, 194, 198, 472, 540; IV, 221; V, 109, 110, 226, 227.  
 Competencia. Orden Público, III, 195.  
 Renuncia, I, 63.  
 Competencia Administrativa, III, 145.  
 Competencia Constitucional, III, 29.  
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.  
 Competencia por el Territorio, III, 195, 196, 199.  
 Competencia por la Cuantía, III, 195.  
 Competencia por la Materia, III, 195.  
 Competencia Tributaria, II, 204, 423.  
 Competencia Tributaria. Indisponibilidad, I, 58, 59, 60.  
 Compromiso financiero. Control Previo, III, 449.  
 Comunicaciones Inalámbricas, Tasas, II, 295.  
 Comunidades Indígenas. Titularidad, II, 544, 546.  
 Comunismo, I, 83, 110; III, 227; V, 114.  
 Concejo Municipal, II, 17, 35.  
 Concejo Municipal. Acto Administrativo, III, 144.  
 Funciones, IV, 170.  
 Concejo Municipal. Funciones Administrativas, V, 303.  
 Funciones deliberantes, V, 303.  
 Funciones Legislativas, IV, 170.  
 Instalación, II, 242; IV, 212.  
 Reglamento Interno, II, 250.  
 Representantes, II, 225.  
 Competencia, II, 254.  
 Convocatoria, II, 232.  
 Quorum, II, 240, 242; IV, 212.  
 Directivas, II, 236, 237, 239, 241, 244; IV, 210.  
 Reformas Constitucionales, I, 118.  
 Suplentes, II, 233.  
 Conceptos jurídicos indeterminados, I, 20.  
 Concesión, I, 299; II, 296.  
 Concesión. Efectos, I, 96.  
 Reversión, II, 85.  
 Concesiones. Derechos Adquiridos, III, 139.  
 Concesiones Administrativas, III, 636, 849, 868.  
 Concesiones Administrativas. Equilibrio económico, III, 858, 887.  
 Naturaleza, III, 923.  
 Reversión, III, 607.  
 Sanciones, III, 894.  
 Servidumbres, III, 892.  
 Concesiones de Hidrocarburos, III, 632, 854; V, 134, 639.  
 Concesiones de Hidrocarburos. Adaptación, III, 900, 905.  
 Bienes afectos, III, 917.  
 Caducidad, III, 897, 904.

- Derechos de la Administración, III, 897.  
 Derechos del concesionario, III, 858.  
 Extinción, III, 897.  
 Nulidad, III, 911.  
 Obligaciones de los concesionarios, III, 894.  
 Planos, III, 855.  
 Regalías, III, 893.  
 Renuncia, III, 898, 906.  
 Reversión, III, 913.  
 Servidumbres, III, 892.  
 Concesiones de obra pública, III, 539.  
 Concesiones de Servicios Públicos, II, 291; III, 539, 637, 728, 736, 770, 772, 849.  
 Concesiones de Servicios Públicos. Tarifas, III, 771.  
 Concesiones de Uso, II, 529.  
 Concesiones Ferrocarrileras, III, 607, 638.  
 Concesiones Forestales, III, 729, 743, 943.  
 Concesiones Forestales. Derechos del concesionario, III, 943.  
 Incumplimiento, III, 944.  
 Sanciones, III, 944.  
 Concesiones Mineras. III, 139, 747, 748, 922.  
 Concesiones Mineras. Caducidad, III, 932.  
 Derechos del Concesionario, III, 923.  
 Explotación, I, 232; III, 925, 928, 931, 942.  
 Naturaleza, III, 923.  
 Obligaciones, III, 931.  
 Obligaciones del concesionario, III, 925.  
 Obligación de Explotar, III, 942.  
 Concesionarios. Derechos, III, 636.  
 Concesionarios de hidrocarburos. Expropiación, I, 278.  
 Adaptación, I, 92, 95, 99.  
 Limitaciones, I, 591.  
 Concesionario de Servicios Públicos. Impuestos, II, 383.  
 Conductores Eléctricos. Servidumbre, II, 246.  
 Confesión, V, 614.  
 Confiscación, I, 264, 410; II, 81, 86, 265.  
 Confiscación. Prohibición, I, 467.  
 Congreso, I, 139, 201.  
 Congreso. Actos, IV, 63.  
 Función administrativa, IV, 58.  
 Iniciativa presupuestaria, II, 103.  
 Potestad Tributaria, I, 410.  
 Sesiones extraordinarias, I, 202.  
 Usurpación de atribuciones, IV, 74, 75.  
 Consejo de Ministros, II, 27, III, 466.  
 Consejo de Ministros. Actos, V, 200.  
 Consejo de la Judicatura, IV, 54, 194.  
 Consejo de la Judicatura. Actos, V, 272.  
 Miembros, IV, 201.  
 Consejo Supremo Electoral, I, 546.  
 Consejo Supremo Electoral. Competencias, V, 116.  
 Recursos, III, 707.  
 Cónsules. Competencias, IV, 182.  
 Consultas vinculantes, III, 446.  
 Constitución, I, 81, 85, 86, 90, 119; II, 17, 214.  
 Constitución. Aplicación, IV, 18.  
 Defensa, IV, 33.  
 Disposiciones complementarias, IV, 214.  
 Disposiciones transitorias, IV, 193.  
 Efectos, I, 258.  
 Enmienda, I, 118, 119.  
 Gobierno de facto, I, 114, 116, 117, 559.  
 Intérprete, IV, 236.  
 Interpretación, III, 460; IV, 18, 214, 216; V, 115.  
 Normas, I, 106.  
 Normas Imperativas, IV, 186.  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155; II, 81, 441; IV, 33, 191; V, 95, 274, 569.  
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 258.  
 Poderes implícitos, I, 110.  
 Reforma, I, 100, 118.  
 Retroactividad, I, 254, 255.  
 Soberanía, IV, 122.

- Supremacía, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151, 161, 189, 194; III, 853; IV, 15, 26, 61, 88, 91, 124, 152.
- Violación, IV, 26, 169; V, 71, 274.
- Constitucionalidad. Control, I, 81, 85, 86, 106, 152, 158, 170 y sig.; II, 341; IV, 13, 18; V, 108.
- Constitucionalidad. Control  
V.: Recurso de Inconstitucionalidad.
- Constitucionalidad. Control Concentrado, IV, 17, 34.
- Control difuso, IV, 17, 34, 216.
- Constituciones Estadales, I, 103, 118, 137, 147; II, 131, 139.
- Constituciones Estadales. Inconstitucionalidad, II, 132.
- Constituciones flexibles, I, 81.
- Constituciones rígidas, I, 81.
- Constituyente, I, 87.
- Consumidor. Protección, I, 519.
- Consumo. Impuestos, II, 116, 122, 329, 390, 411, 450, 455.
- Contadores Públicos, I, 462.
- Contaminación, I, 323.
- Contencioso Administrativo. Ambito, V, 90, 225.
- Contencioso Administrativo. Actos Derogados, II, 205; III, 120.
- Actos Excluidos, III, 181.
- Actos que causan estado, II, 204.
- Acumulación, IV, 31; V, 99.
- Admisibilidad de recurso, III, 65.
- Afianzamiento, III, 306.
- Agotamiento de la Vía Administrativa, II, 204; III, 68, 654; V, 31.
- Ambito, III, 69, 70; IV, 21.
- Caducidad, I, 192; III, 92, 189; III, 808.
- Carácter, III, 379; IV, 31.
- Carácter Contencioso, V, 27.
- Carácter inquisitorio, I, 384; V, 28.
- Carácter no suspensivo, V, 29.
- Características, V, 18.
- Citación, V, 28.
- Coadyuvante, V, 325.
- Condiciones, III, 65.
- Condiciones del Recurso, III, 130.
- Competencia, IV, 194, V, 20, 25, 91, 180, 191, 193.
- Competencia de la Corte, I, 577, 611.
- Conflicto de Competencias, V, 26.
- Corte Primera, V, 65.
- Corte Suprema de Justicia, V, 63.
- Costas, V, 698.
- Costos, V, 37.
- Cuestiones Civiles, V, 193, 195.
- Demandado, V, 27.
- Efectos no suspensivos, III, 108, 126, 127; IV, 22, 30.
- Ejecución de la Sentencia, V, 37, 653.
- Emplazamiento, V, 28.
- Expediente Administrativo, V, 35.
- Interés legítimo, IV, 142.
- Jurisdicción Especial, V, 90.
- Jurisprudencia, V, 646.
- Lapso de Caducidad, III, 92, 132, 348; V, 32.
- Legitimación, I, 360; III, 66; IV, 30, 58; V, 29.
- Legitimación Activa, V, 29, 30.
- Legitimación Pasiva, V, 30.
- Motivos del Recurso, III, 56.
- Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.
- Objeto, II, 195; IV, 15; V, 104.
- Orden Público, V, 20.
- Organos, V, 16, 63, 103, 167.
- Plena Jurisdicción, V, 23.
- Poderes del Juez, III, 268; V, 22.
- Prejudicialidad, V, 26.
- Prensión, V, 721.
- Procedencia, III, 723; V, 157.
- Procedimiento, III, 141, 230; IV, 66; V, 15, 37.
- Pruebas, II, 380; III, 150, 274, 275, 279, 301, 332; V, 621.
- Recursos, III, 36, 54, 174; IV, 22; V, 40, 100, 641.
- Recurso de Interpretación, V, 24.
- Recurso Paralelo, V, 100.
- Reglamentos Derogados, III, 120.
- Reposición del Procedimiento, V, 649.
- Requisitos de Admisibilidad, III, 112.
- Requisitos del Libelo, II, 301.

- Requisitos Procesales, III, 65; V, 29.  
 Sistema Judicialista, V, 17, 89.  
 Solve et Repete, III, 97; V, 34.  
 Suspensión de efectos, III, 306; IV, 152.  
 Tribunales Superiores, V, 65.  
 Contencioso-Administrativo de Anulación, V, 33, 100.  
 Contencioso-Administrativo de Anulación. Acto Administrativo Definitivo, V, 67.  
 Acto Administrativo Firme, V, 69.  
 Acto Administrativo que cause estado, V, 68.  
 Acto Derogado, V, 237.  
 Actos de Registro, V, 251.  
 Actos Individuales, V, 53.  
 Actos Impugnables, V, 61.  
 Acumulación, V, 207, 219, 243, 244.  
 Acumulación de Acciones, V, 548.  
 Admisibilidad, V, 84, 560.  
 Agotamiento de la vía administrativa, V, 83, 232, 325, 334.  
 Ambito, V, 254, 257, 379.  
 Apelación, V, 631, 653.  
 Apelación Administrativa, V, 381.  
 Carácter, V, 100.  
 Carácter Contencioso, V, 201, 202.  
 Carácter Inquisitorio, V, 215.  
 Carácter no Suspensivo, V, 217.  
 Características, V, 38, 41.  
 Carga de la Prueba, V, 615.  
 Caducidad, V, 296, 351.  
 Citación, V, 101, 593.  
 Confesión, V, 614.  
 Condiciones de admisibilidad, V, 82.  
 Condiciones de recurribilidad, V, 67.  
 Contestación, V, 35, 602.  
 Contestación de la Demanda, V, 597.  
 Contratos Administrativos, V, 240.  
 Cuestión Prejudicial, V, 597.  
 Cuestiones Civiles, V, 643.  
 Cuestiones Excluidas, V, 643.  
 Decisión, V, 48, 632, 634.  
 Decisión de Admisibilidad, V, 560.  
 Defensas, V, 597.  
 Demanda, V, 540.  
 Demandado, V, 206, 211, 213, 319.  
 Desistimiento, V, 629.  
 Efectos de la Decisión, V, 643.  
 No suspensivos, V, 560, 561, 585.  
 Efectos Erga Omnes, V, 643.  
 Ejecución de la Sentencia, V, 653.  
 Emplazamiento, V, 593, 595.  
 Excepción de Ilegalidad, V, 371.  
 Excepciones, V, 101, 597, 602.  
 Exhibición de Documentos, V, 608.  
 Experticia, V, 613.  
 Extrapetita, V, 221.  
 Fianza, V, 565.  
 Hechos Administrativos, V, 543, 633.  
 Impulso Procesal, V, 587.  
 Informes, V, 628.  
 Instancia de Parte, V, 582.  
 Inspección Ocular, V, 605, 613.  
 Inquilinato, V, 269.  
 Interesado, V, 595.  
 Interés Legítimo, V, 249, 291, 293, 538.  
 Lapsos Especiales, V, 367.  
 Lاپso de Caducidad, V, 84, 351.  
 Legitimación, V, 34, 291, 616.  
 Legitimación Activa, V, 83, 291, 298, 310, 538, 617.  
 Legitimación del Procurador, V, 318.  
 Legitimación Pasiva, V, 319.  
 Libelo, V, 34, 540, 632.  
 Materia Laboral, V, 260.  
 Medios de Pruebas, V, 607.  
 Motivos, V, 45, 46, 71, 274, 288.  
 Naturaleza, V, 201, 203.  
 Objeto, V, 45, 53, 61, 203, 220, 222, 224, 225, 230, 255, 266, 633.  
 Partes, V, 249, 294, 295, 300, 320, 366.  
 Poderes del Juez, V, 634, 638.  
 Posiciones Juradas, V, 614.  
 Prejudicialidad, V, 597.  
 Prejudicialidad Penal, V, 599.  
 Perención, V, 320, 629.  
 Prerrogativas, V, 325.

- Procedencia, V, 170, 185, 187, 197.  
 Procedimiento, V, 217, 242, 248, 537, 582.  
 Procurador General de la República, V, 593.  
 Pronunciamiento Previo, V, 560.  
 Prueba Documental, V, 607.  
 Pruebas, V, 206, 215, 306, 603, 620, 621, 650.  
 Recurrente, V, 615.  
 Recurso de Hecho, V, 656.  
 Recurso Paralelo, V, 290, 379.  
 Recursos, V, 185, 204, 207.  
 Relación, V, 628.  
 Reposición, V, 647.  
 Representantes, V, 322.  
 Requisitos, V, 657.  
 Requisitos Formales, V, 540.  
 Requisito de Admisibilidad, V, 223.  
 Requisitos del Libelo, V, 540.  
 Requisitos Procesales, V, 35, 67, 289, 538.  
 Sentencia, V, 48, 632, 634.  
 Silencio Administrativo, V, 70.  
 Simple Interés, V, 618.  
 Solve et Repete, V, 383.  
 Vicios de los Actos Administrativos, V, 71.  
 Contencioso-Administrativo de Interpretación, V, 51.  
 Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción, 36, 100, 641.  
 Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción. Antejudio Administrativo, V, 660.  
 Características, V, 49.  
 Cita de Saneamiento, V, 689.  
 Citación, V, 37.  
 Condena en Costas, V, 698.  
 Costas, V, 698.  
 Decisión, V, 703.  
 Demandas Laborales, V, 673.  
 Demandado, V, 657.  
 Derecho Subjetivo, V, 657.  
 Ejecución, V, 37.  
 Embargos, V, 696.  
 Experticia Complementaria del Fallo, V, 705.  
 Interdictos, V, 684.  
 Legitimación, V, 50.  
 Legitimación Activa, V, 657.  
 Legitimación Pasiva, V, 657.  
 Prensión, V, 721.  
 Prerrogativas Procesales, V, 696.  
 Procedimiento Administrativo Previo, V, 660.  
 Procurador General de la República, V, 657.  
 Reposición, V, 669.  
 Representantes Públicos, V, 659.  
 Requisitos Procesales, V, 657.  
 Sentencia, V, 703.  
 Silencio Administrativo, V, 670, 672, 673.  
 Contencioso-electoral, I, 143; II, 140; V, 112.  
 Contencioso electoral. Legitimación, I, 559.  
 Contencioso Fiscal, V, 151.  
 Contencioso Fiscal. Paralización, V, 655.  
 Perención, III, 758.  
 Contencioso Funcionarial. Véase Carrera Administrativa. Juicios.  
 Contencioso Funcionarial. Decisión, V, 642.  
 Naturaleza, V, 176.  
 Contencioso de la Carrera Administrativa. Véase Carrera Administrativa. Juicios.  
 Contencioso de la Carrera Administrativa, V, 308, 349.  
 Contencioso de la Carrera Administrativa. Citación, V, 593.  
 Demandado, V, 323.  
 Junta de avenimiento, V, 342.  
 Legitimación, V, 323.  
 Naturaleza, V, 176.  
 Contraloría Estatal, I, 104.  
 Contraloría General de la República, I, 289; II, 104, 119, 128; III, 541.  
 Contraloría General de la República. Actos, V, 380.  
 Autonomía, IV, 78.  
 Consultas, III, 446.  
 Control, V, 168.

- Control Previo, III, 449, 559, 619, 640, 763.  
 Personal, V, 169.  
 Reconsideración, III, 688.  
 Contraloría Municipal, II, 128.  
 Contratación colectiva, III, 608, 809.  
 Contratos Administrativos, III, 868, 727 y sigs.; V, 240, 241.  
 Contratos Administrativos. Acuerdo de voluntades, III, 471.  
 Aprobación, III, 460, 484; IV, 27.  
 Aprobación Legislativa, III, 485, 625, 629, 737, 747; IV, 65, 70, 75, 87.  
 Arbitraje, III, 595.  
 Autorización legislativa, III, 459, 461, 562, 618, 738.  
 Buena fe, III, 514, 521.  
 Carácter estatutario, III, 870.  
 Características, III, 641, 729, 731, 768.  
 Caracterización, III, 535.  
 Caso Fortuito, III, 592, 837.  
 Capacidad, III, 540, 546.  
 Causa, III, 573, 583, 730, 767.  
 Celebración, III, 626.  
 Clases, III, 848.  
 Clasificación, III, 629.  
 Cláusulas de protección, III, 525.  
 Cláusulas de exención de impuestos, III, 581.  
 Cláusula de revisión, III, 525.  
 Cláusula de variación, III, 525.  
 Cláusula exorbitante, III, 535, 540, 588, 817.  
 Cláusula Penal, III, 840, 946.  
 Colaboración del Cocontratante, III, 733.  
 Competencia, III, 473, 540, 555, 736, 740.  
 Conclusión, III, 445, 471, 576.  
 Condiciones de validez, III, 540.  
 Condiciones Generales, III, 734.  
 Condición resolutoria, III, 819.  
 Conflictos, III, 628.  
 Consejo de Ministros, III, 466.  
 Consentimiento, III, 480, 541, 554, 736, 741, 745.  
 Contencioso, IV, 65; V, 104.  
 Contencioso-Administrativo, III, 840.  
 Control, III, 764.  
 Control Administrativo, III, 807.  
 Control previo, II, 142; III, 541, 559, 619, 745, 763.  
 Daños y perjuicios, III, 628, 812, 820, 840.  
 Decisión, III, 465.  
 Delegación, III, 545.  
 Derecho a indemnización, III, 773, 803, 804.  
 Derecho al precio, III, 771.  
 Derecho Común, III, 535, 734.  
 Derechos de la administración, III, 499, 807.  
 Derechos del Cocontratante, III, 516, 771.  
 Derecho Privado, III, 734.  
 Desigualdad, III, 730, 807.  
 Dirección del Contrato, III, 807.  
 Dirección y Control, III, 589.  
 Distinción, V, 192.  
 Dolo, III 574.  
 Domicilio, III, 547.  
 Ecuación económica, III, 518, 523, 773.  
 Efectos de la rescisión, III, 831.  
 Eficacia, III, 448, 624.  
 Ejecución, III, 514, 558, 769, 832.  
 Ejecución defectuosa, III, 815.  
 Elementos subjetivos, III, 614.  
 Empréstito Público, III, 606.  
 Equilibrio Económico, III, 771, 858, 870.  
 Equilibrio Financiero, III, 518, 523, 537, 628, 772, 803; IV, 71.  
 Especiales, III, 494, 631.  
 Exención de impuestos, I, 57; III, 752, 770.  
 Excepcionales, III, 493, 619, 629.  
 Exoneración de Impuestos, II, 223, 224; III, 772.  
 Exoneraciones tributarias, II, 79; III, 742.  
 Fin, III, 742.  
 Finalidad, III, 612, 732, 765.  
 Firma, III, 743.

- Formación, III, 584, 742; IV, 70.  
 Formación de la voluntad, III, 443, 559.  
 Formalidades, III, 444, 742.  
 Formalidades previas, III, 445.  
 Fuerza mayor, III, 592, 839.  
 Garantía, III, 947.  
 Hecho del Príncipe, III, 528, 839.  
 Huelgas, III, 595.  
 Imprevisión, III, 528, 537.  
 Impugnación, III, 840.  
 Incompatibilidades, III, 546.  
 Incompetencia, III, 480.  
 Incumplimiento, III, 811, 813, 816, 818, 837, 944.  
 Incumplimiento de la Administración, III, 825, 834, 840; V, 104.  
 Inconstitucionalidad, III, 840.  
 Indemnización, III, 516, 521, 529, 628, 817, 818, 830.  
 Inspección, III, 589.  
 Intagibilidades, III, 735.  
 Intereses, III, 594.  
 Intereses moratorios, III, 840.  
 Interpretación, III, 630, 769, 801, 853.  
 Interpretación unilateral, III, 626.  
 Intervención de la Administración, III, 732.  
 Jurisdicción, III, 727.  
 Licitación, III, 482, 576, 584, 745, 764.  
 Limitación Tributaria, III, 770.  
 Ley Aprobatoria, IV, 27, 58.  
 Ley del Contrato, III, 779.  
 Lucro Cesante, III, 593.  
 Manifestación de voluntad, III, 742.  
 Modificaciones, III, 503, 504.  
 Modificación unilateral, III, 499, 537, 590, 735, 803, 807, 826; IV, 71.  
 Mutabilidad, III, 500.  
 Naturaleza, III, 729; IV, 71.  
 Objeto, III, 537, 581, 612, 616, 730, 751, 765.  
 Obligaciones de la Administración, III, 591.  
 Obra Pública, III, 599, 831.  
 Oferta, III, 577.  
 Ordinarios, III, 496, 633, 762.  
 Orden provisional, III, 577.  
 Perfeccionamiento, III, 483, 490, 571, 768.  
 Poderes de la Administración, III, 626, 730.  
 Prueba de incumplimiento, III, 821, 829.  
 Precio, III, 518, 771.  
 Prerrogativas de la Administración, III, 588.  
 Prórroga, III, 516.  
 Régimen, III, 443.  
 Régimen Jurídico, III, 727, 733, 743, 766.  
 Relaciones laborales, III, 602.  
 Rescisión, III, 520.  
 Rescisión Unilateral, III, 500, 589, 590, 626, 627, 728, 766, 804, 817, 829, 834; IV, 71.  
 Resolución, III, 734.  
 Resolución Judicial, III, 814.  
 Responsabilidad, III, 593, 629.  
 Responsabilidad contractual, III, 812.  
 Requisitos, IV, 70.  
 Requisitos de validez, III, 567.  
 Retardo en el cumplimiento, III, 820.  
 Ruptura del equilibrio financiero, III, 803.  
 Sanciones, III, 590, 811, 812, 945.  
 Sanción por incumplimiento, III, 811.  
 Servicio Público, III, 514, 535, 538, 639, 661, 727, 730, 731, 732, 741, 750, 766, 767, 828.  
 Subordinación, III, 514, 732, 807, 828.  
 Suministros, III, 603.  
 Terceros, III, 601.  
 Utilidad Pública, III, 616.  
 Validez, III, 624, 736, 747.  
 Variación de precios, III, 537.  
 Vicios, III, 447.  
 Vicios del consentimiento, III, 573.  
 Vigilancia, III, 807.

- Voluntad, III, 443.  
 Voluntad Administrativa, III, 618.  
 Contratos colectivos, III, 608, 809.  
 Contratos de arrendamiento, III, 638.  
 Contratos de Derecho Privado, III, 445, 638, 727; IV, 71.  
 Contratos de Empréstito, III, 606.  
 Contratos de interés nacional, III, 630.  
 Contratos de interés público, III, 536, 539, 550.  
 Contratos de la Administración, III, 611.  
 Contratos de obra pública, III, 503, 599, 733.  
 Contratos de obra pública. Desistimiento, III, 818.  
 Ejecución, III, 600.  
 Modificaciones cualitativas, III, 504, 505.  
 Modificaciones cuantitativas, III, 504.  
 Modificación unilateral, III, 810.  
 Contratos de seguro, I, 513.  
 Contratos de suministros, III, 603.  
 Contratos de venta, III, 342.  
 Contratos Municipales, II, 33.  
 Contribución de Mejoras, II, 452 y sig.  
 Contribuciones. Prescripción, II, 309.  
 Contribuciones especiales, II, 94.  
 Contribuciones Estadales, II, 324.  
 Contribuciones Municipales, II, 335 y sig.  
 Contribuciones Nacionales, II, 283 y sig.  
 Contribuciones Públicas, I, 345.  
 Contribuyente. Error de Derecho, V, 650.  
 Control, I, 271, 613.  
 Control de la Constitucionalidad, III, 757; IV, 18, 33, 57, 179, 205, 215, 220.  
 Control de la Constitucionalidad V.: Recurso de Inconstitucionalidad.  
 Control de la Constitucionalidad. Actos excluidos, IV, 81.  
 Ambitos, IV, 54, 65.  
 Efectos, IV, 18, 34, 36, 92.  
 Tratados, IV, 89.  
 Control de legalidad, I, 613; IV, 120.  
 Control de mérito, I, 613.  
 Control Fiscal, IV, 78.  
 Control Fiscal previo, III, 449.  
 Control Previo, III, 449.  
 Control Previo de Compromisos, III, 559.  
 Cooperación, I, 151.  
 Cooperación intermunicipal, II, 55.  
 Corte Federal. Competencias, IV, 194.  
 Corte Suprema de Justicia, V, 17, 63.  
 Corte Suprema de Justicia. Actos administrativos, IV, 192.  
 Competencia, I, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599; II, 139, 140, 147, 151, 237, 269, 441; III, 698, 705, 722, 840; IV, 16, 18, 28, 32, 53, 62, 65, 72, 73, 81, 120, 121, 128, 193, 199; V, 89, 103, 124, 146, 149, 152, 168, 173, 180, 181, 258, 278, 279, 544, 642, 695.  
 Conjueces, IV, 238.  
 Consulta, III, 659.  
 Control de la Constitucionalidad, IV, 18, 25, 46, 53, 61, 220.  
 Corte Plena, IV, 201.  
 Decisiones urgentes, IV, 212.  
 Efectos de sus decisiones, IV, 38, 47.  
 Impugnación de sus decisiones, IV, 83.  
 Incompetencia, V, 265.  
 Irrecurribilidad de sus decisiones, IV, 234.  
 Jurisprudencia, V, 52.  
 Juzgado de Sustanciación, V, 631.  
 Precedente, IV, 214.  
 Salas, IV, 55, 236.  
 Sala Político-Administrativa, IV, 193.  
 Sentencia, IV, 211, 215, 234.  
 Valor de las decisiones, IV, 214.  
 Cosa Juzgada, II, 451; IV, 232.  
 Cosa Juzgada. Inmutabilidad, IV, 82.  
 Intangibilidad, IV, 97, 104.  
 Valor, IV, 239.  
 Cosa Juzgada Administrativa, III, 84, 127, 184, 295, 298, 361; V, 81, 629.

- Costas. Condena, V, 700.  
 Improcedencia, V, 698.
- Costas. Policía Marítima, II, 525.
- Costumbre, III, 231.
- Costumbre Administrativa, III, 214, 225.
- Costumbre Secundum Legem, III, 214.
- Crédito. Operaciones, II, 275 y sig.
- Crédito Público, II, 97, 116, 127; III, 462.
- Créditos Adicionales, II, 100.
- Créditos Fiscales. Prescripción, II, 308 y sig.  
 Prescripciones Breves, II, 316.
- Créditos Fiscales Municipales. Prescripción, II, 315.
- Cuestión Prejudicial, V, 597.
- Cultos. Libertad, I, 417.
- D —
- Decisión Administrativa, V, 224.
- Deber administrativo, I, 62.
- Decisión Administrativa, II, 18, 71, 168 y sigs.
- Decisión Administrativa. Impulso Procesal, III, 141.
- Decisión Ejecutoria, III, 75, 168.
- Declaración Fiscal. Requisitos, V, 651.
- Decretos, Referendo, III, 858, 888.
- Decretos Leyes, III, 135; IV, 196.
- Defensa. Derecho a la, III, 150, 280; IV, 180.
- Defensores Públicos, IV, 204.
- Delegación, II, 545.
- Delegación de Atribuciones, III, 149, 332, 478.
- Delegación de firmas, III, 478, 545.
- Demandas contra la República. Procedimiento Administrativo Previo, véase Procedimiento Administrativo Previo.
- Demandas Laborales. Procedimiento Administrativo Previo, V, 665.
- Demandas Laborales contra la República. Procedimiento Administrativo, V, 673.
- Democracia, I, 110, 111.
- Demolición de Inmuebles, V, 575.
- Derecho. Fuentes, IV, 251.
- Derecho Administrativo, I, 131, 284; V, 90, 107, 199, 225.
- Derecho Administrativo. Constitucionalización, V, 17.
- Derecho Administrativo. Fuentes, III, 166.
- Derecho Administrativo. Pruebas, V, 603.
- Derecho Activo al Sufragio, III, 214, 215.
- Derecho a la educación, I, 426 y sig.
- Derecho a la defensa, III, 150, 280.
- Derecho a ser oído, III, 150, 159.
- Derecho al sufragio, I, 524 y sig.
- Derecho Civil, I, 167.
- Derecho de petición, I, 416; III, 159; V, 609.
- Derecho Internacional, IV, 86.
- Derecho Procesal. Formalismo, IV, 182.
- Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576; IV, 65.  
 Derecho Público. Fuentes, III, 166.
- Derecho Subjetivo, I, 52.
- Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303; III, 60, 137, 139, 290, 311, 371, 880; IV, 59.
- Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.
- Derechos individuales. Garantías III, 171.
- Derechos individuales. Limitaciones, I, 373; II, 216.  
 Reglamentación, I, 416.
- Derechos individuales absolutos, I, 416.
- Derechos individuales relativos, I, 416.
- Derechos Políticos, I, 524.
- Derechos Políticos. Amparo, V, 97.
- Derechos sociales, I, 107; IV, 184.
- Derecho Subjetivo, III, 924, V, 657.
- Derogación, I, 221, 560.
- Derogación de las Leyes, I, 257.
- Derogación implícita, I, 257.
- Descentralización funcional, I, 333, 354.
- Desocupación. Acciones, II, 517.

- Deslinde, V, 126.  
 Despido. Calificación, V, 263.  
 Destitución, I, 272.  
 Destitución del Gobernador, I, 272.  
 Desviación de poder, I, 28, 29, 273;  
 III, 37, 38, 136, 200, 235, 333; IV,  
 221; V, 75, 220, 285.  
 Deudas Fiscales. Prescripción, V, 624.  
 Detenciones administrativas, I, 313, 319,  
 326.  
 Diputados. Investidura, II, 144, 145,  
 146.  
 Discrecionalidad, I, 61, 68, 72, 113;  
 II, 142; IV, 81; V, 77.  
 Discrecionalidad. Apreciación de los he-  
 chos, I, 621.  
 Control, I, 613.  
 Justificación, I, 610.  
 Límites, I, 15, 18, 613, 615; V, 77.  
 Discrecionalidad administrativa, I, 16,  
 49, 313, 414, 540, 602 y sig.; III,  
 17, 37, 38, 128, 209, 235, 343, 507,  
 693.  
 Discrecionalidad adminitrativa. Tran-  
 sacción, I, 48.  
 Discrecionalidad Técnica, I, 35.  
 Discriminaciones, I, 395 y sig.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Distrito Federal, II, 15, 23, 166 y sig.  
 Distrito Federal. Autonomía, II, 17,  
 18, 23, 38, 166, 168, 169, 196; III,  
 123.  
 Distrito Federal. Competencias, IV, 153.  
 Competencias del Concejo Municipal,  
 II, 169, 171.  
 Competencias del Gobernador, II,  
 171, 193.  
 Concejo Municipal, II, 17, 18, 20,  
 21.  
 Conflictos Institucionales, II, 167,  
 168, 169, 184, 190.  
 Distribución de Funciones, II, 26,  
 166, 167, 169, 182.  
 Enjuiciamiento del Gobernador, II,  
 188.  
 Función administrativa, II, 30, 40,  
 42, 52.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Legislativa, II, 33, 35, 39,  
 40.  
 Gobernador, II, 17, 18, 21, 193.  
 Gobierno Metropolitano, II, 54.  
 Municipalidad, II, 17.  
 Nombramiento de funcionarios, II,  
 49.  
 Policía, I, 318.  
 Presupuesto, II, 171, 183.  
 Potestad Reglamentaria, II, 203, 206,  
 208.  
 Recursos jerárquicos II, 47.  
 Régimen, V, 238.  
 Régimen de Gobierno, IV, 128, 129.  
 Régimen mixto, 20.  
 Representación, II, 211.  
 Doble Instancia, V, 173.  
 Doble Tributación, II, 382, 449 y sig.  
 Documento Público, III, 301.  
 Documentos. Exhibición, V, 608, 610.  
 Documentos administrativos, V, 607.  
 Documentos administrativos. Carácter  
 reservado, I, 288.  
 Copia, III, 158.  
 Fe Pública, V, 607.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Documentos Públicos, V, 607.  
 Documento Público. Efectos, V, 644.  
 Documentos Públicos Administrativos,  
 III, 301, 302.  
 Dominio Fiscal, II, 95.  
 Dominio Hídrico, II, 518.  
 Dominio Privado, II, 86.  
 Dominio Público, I, 361; II, 86, 511.  
 Dominio Público. Adquisición, II, 270.  
 Afectación, II, 271, 515.  
 Concesión de Uso, II, 528.  
 Desafectación, III, 145, 218.  
 Naturaleza, II, 513.  
 Playas, II, 523 y sig.  
 Reivindicación, II, 513.  
 Subsuelo, II, 539, 540, 541, 542.  
 Titularidad, II, 544.  
 Uso, II, 519, 528.  
 Dominio Público Natural, II, 525.  
 Dominio Público Territorial, II, 272.

Dominio Público Vial, II, 273, 339, 511, 529.

— E —

Economía mixta, I, 128, 133.

Educación, III, 309.

Educación. Derecho, I, 426 y sig.; IV, 177.

Parasistema, I, 454.

Prohibición, I, 446.

Sentido, I, 446.

Ejecutividad

V. Actos Administrativos. Ejecutividad.

Ejecutoriedad

V. Actos Administrativos. Ejecutoriedad.

Ejidos, II, 121, 126, 282, 535; IV, 75.

Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.  
Titularidad, II, 544, 546.

Ejecutivo Nacional. Jefe, IV, 142.

Equidad, III, 152, 186, 200, 234, 343.

Elecciones, I, 216, 524 y sig.

Elecciones. Contencioso, V, 112.

Fraude, I, 551, 557.

Nulidad, I, 529, 548 y sig.; IV, 208.

Proceso, I, 544.

Vigilancia, I, 399.

Elegibilidad. Condiciones, I, 525 y sig., 530, 554.

Embargo. Caución, V, 696.

Embarque. Derechos, II, 303.

Empeño. Casas, II, 274 y sig.

Remates, II, 276.

Emergencia. Decretos, I, 466.

Emplazamiento, V, 28.

Empresas. Concepto, I, 461.

Empresas del Estado, I, 356; II, 111; IV, 218.

Empresas del Estado. Control accionario, IV, 220.

Impuestos Municipales, II, 418.

Régimen Jurídico, IV, 219.

Empresas de Seguros, I, 513.

Empresas de Seguros. Impuestos Municipales, II, 428.

Liquidación, I, 514.

Prenda, I, 517.

Empresas Públicas, IV, 218.

Empréstitos, II, 98; III, 462, 539.

Empréstitos Públicos, III, 467, 606.

Empréstitos Públicos. Contratos, III, 756.

Enmienda Constitucional, I, 118, 119.

Enriquecimiento Ilícito. Comisión, IV, 182.

Decisiones, IV, 113.

Enriquecimiento Ilícito. Juicios, V, 182.

Enseñanza, I, 426 y sig.

Enseñanza. Limitaciones, I, 428, 429 y sig.

Enseñanza Oficial, I, 302.

Enseñanza Privada, I, 453.

Entidades Públicas. Tributación, II, 452.

Equidad, I, 25, 31, 32, 36.

Error de derecho, I, 32.

Escrutinio, I, 541, 544.

Espectáculos públicos, I, 299, 405; II, 268, 500.

Enriquecimiento sin causa, III, 458, 465, 493, 569.

Estabilidad, I, 143.

Establecimientos públicos, I, 344.

Estado, I, 86, 116, 292; II, 74.

Estado de Derecho, IV, 15, 61, 177, 120, 214.

Estados. Actos, III, 185; IV, 121.

Autonomía, I, 86.

Bienes, I, 346; II, 166, 511.

Carrera Administrativa, V, 179.

Cesiones Territoriales, IV, 125.

Competencias, V, 154.

Competencia Residual, IV, 227.

Constituciones, I, 118, 137, 147; II, 131; IV, 175.

Contraloría, II, 119.

Contraloría General, II, 141.

Contribuciones, II, 324.

Estabilidad, II, 147.

Fines, I, 134; II, 26; III, 28.

Gestión privada, III, 536.

Impuestos a la Agricultura, II, 326, 328.

Límites Territoriales, IV, 125.

- Persona Jurídica, II, 108.  
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363;  
   II, 106, 138; III, 727; V, 701.  
 Prerrogativas, I, 352.  
 Poder Ejecutivo, II, 147.  
 Privilegios, I, 352; V, 700.  
 Prohibiciones impositivas, II, 115.  
 Propiedad del Subsuelo, II, 539.  
 Organización Territorial, II, 131.  
 Régimen Económico, I, 133.  
 Responsabilidad, I, 369.  
 Secretario General, II, 149.  
 Situado Constitucional, II, 117, 137.  
 Soberanía, I, 393.  
 Estados Federados, II, 131, 132.  
 Estados Federados. Autonomía, II, 139.  
   Autonomía Municipal, II, 215.  
   Capital, II, 132, 136.  
   Competencia, II, 245.  
   División Política, II, 132.  
   Impuestos, II, 324, 333.  
   Poderes, II, 139.  
   Presupuesto, II, 138.  
   Soberanía, II, 133, 139.  
   Tierras Baldías, II, 530.  
 Estado de Derecho, I, 16, 29, 51, 429,  
   575, 576, 580; III, 201.  
 Estiba, I, 307, 592.  
 Estiba. Derecho, II, 300, 305, 307.  
   Tarifa, V, 546.  
 Estimación de oficio, I, 65.  
 Exención de Impuestos. Contratos Ad-  
   ministrativos, III, 756.  
 Excepción de ilegalidad, I, 569; III, 57,  
   348; V, 371.  
 Excepción de ilegalidad. Lapso de ca-  
   ducidad, I, 384.  
   Legitimación activa del Procurador,  
     I, 392, 393.  
   Requisitos del recurso, I, 593.  
   Suspensión efectos, I, 587, 605.  
 Excepción de juego, I, 497, 507.  
 Excepciones, I, 406.  
 Exceso de poder, I, 26; III, 235, 339;  
   V, 75.  
 Exhibición de Documentos; V, 608,  
   610.  
 Exoneraciones Tributarias, II, 78.  
 Expedientes Administrativos. Copias,  
   III, 158.  
 Experticia, V, 613.  
 Experticia complementaria del fallo,  
   V, 705.  
 Explotación minera. Concepto, I, 232;  
   III, 930.  
 Expropiación, I, 277, 278, 335, 347,  
   468; III, 336.  
 Expropiación. Afectación, V, 685.  
   Area afectada, I, 365.  
   Concesionarios, III, 891.  
   Legitimación Activa, V, 376.  
   Juicio, V, 26.  
   Ocupación, III, 892.  
   Procedimiento, V, 373.  
   Responsabilidad, I, 365.  
 Expropiación Agraria. Procurador Ge-  
   neral de la República, V, 707.  
 Expropiación por concesionarios, I, 278.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 29,  
   33, 126, 221, 314, 327; IV, 25, 81,  
   83, 93, 96; V, 110, 226.  
 Extranjeros, I, 375.  
 Extranjeros. Expulsión, V, 185, 570.

## — F —

- Facultad Legislativa Local, II, 279 y sig.  
 Falso supuesto, I, 24.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Familia, I, 107.  
 Familia. Derechos, IV, 185.  
   Protección, IV, 185.  
 Federación, II, 16, 131, 132, 133, 139.  
 Federación. Efectos, II, 169.  
 Federación Metropolitana, II, 58.  
 Ferrocarriles. Concesiones, III, 607, 638.  
 Filiación, IV, 185.  
 Finalidad de Servicio Público, III, 40.  
 Fines Públicos, II, 28, 134, 580, 606,  
   613.  
 Firmeza del Acto Administrativo.  
   V. Acto Administrativo. Firmeza.  
 Fiscal General de la República, II, 111.  
 Fisco. Privilegios, V, 696, 700, 702.  
 Fisco. Prerrogativas, V, 696.

Fisco Nacional, I, 292, 293, 296; II, 106.  
 Fisco Nacional. Personalidad, I, 290, 291, 293.  
 Privilegios, I, 351, 354, 355.  
 Fomento, I, 336.  
 Fraude, I, 551, 557.  
 Fraude electoral, I, 551, 557.  
 Fraude a la Ley, III, 202.  
 Fuentes del Derecho, IV, 251.  
 Fuerza Mayor, I, 323.  
 Función Administrativa, I, 151, 280, 286; II, 24, 25, 30, 40, 52; III, 172, 177, 180, 182; III, 752; IV, 58, 70; V, 226, 227, 228, 253.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Fiscalizadora, II, 202.  
 Función Jurisdiccional, II, 255; III, 178.  
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40; III, 178, 180; IV, 58.  
 Función Legislativa. Usurpación, II, 178.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Social de la propiedad, I, 97, 98, 99, 100.  
 Funcionario de Hecho, III, 28, 317.  
 Funcionarios Públicos, I, 305; II, 33, 147; III, 172.  
 Funcionarios Públicos. Abuso de Poder, V, 275.  
 Actos, III, 177.  
 Ausencias temporales, III, 322.  
 Contratos, V, 309.  
 Contratos colectivos, III, 608.  
 Destitución, II, 153, 155, 157.  
 Enjuiciamiento, II, 191.  
 Estatuto, I, 305.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Incompatibilidad, III, 545.  
 Incompetencia, III, 317.  
 Legitimación, V, 310, 311, 312.  
 Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160, 187, 193, 228, 230.  
 Régimen, V, 169.  
 Remoción, II, 157.  
 Responsabilidad, I, 364, 368; III, 61, 447, 465, 569, 742; IV, 48.  
 Seguro Social, I, 259.

Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.  
 Separación, I, 151, 271; III, 180.  
 Usurpación, I, 157 y sig.; III, 308.  
 Funciones Públicas. Ejercicio, I, 387.

## — G —

Gaceta Oficial, II, 83.  
 Ganado. Impuestos, II, 349, 376, 381, 481 y sig.  
 Ganado en pie. Impuestos, II, 378.  
 Garantías Constitucionales, I, 373 y sig.; IV, 48; V, 560.  
 Garantías Constitucionales. Limitación, II, 215.  
 Protección, IV, 20.  
 Suspensión, III, 317.  
 Gas. Servicio Público, II, 264; IV, 213.  
 Gasolina. Impuestos, II, 335, 474.  
 Gastos estatales, II, 119.  
 Gastos municipales, II, 127.  
 Gastos nacionales, II, 100.  
 Gastos Públicos. Legalidad, III, 566.  
 Gobernador, II, 16, 17, 147, 148, 149, 153.  
 Gobernador. Competencia, II, 151, 164.  
 Cuenta, I, 273; II, 195.  
 Destitución, I, 272.  
 Nombramiento de Funcionarios, II, 154.  
 Poder de Administración, II, 141.  
 Enjuiciamiento, II, 188.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195; III, 120, 121.  
 Reglamentos, II, 203, 206, 208.  
 Remoción, I, 272.  
 Gobernadores. Voto de censura, I, 582.  
 Gobierno de Facto, I, 114, 116, 117.  
 Gobierno representativo, I, 529.  
 Gracia. Recurso, III, 696.  
 Gremios. Colegios Profesionales, V, 310.  
 Guerra, III, 837.

## — H —

Habeas Corpus, V, 25, 94.  
 Hacienda Estatal, II, 148.  
 Hacienda Nacional, II, 75.

- Hacienda Pública, I, 292; II, 71, 75.  
 Hacienda Pública. Control, II, 104.  
 Hacienda Pública Estatal, II, 112.  
 Hacienda Pública Municipal, II, 120.  
 Hacienda Pública Nacional, II, 77.  
 Hecho Administrativo, III, 72, V, 229, 543, 633.  
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.  
   Calificación, I, 24, 26.  
 Hechos Jurídicos, III, 165; IV, 64.  
 Hidrocarburos, II, 85.  
 Hidrocarburos. Concesiones, III, 463, 854.  
   Comercialización, 386.  
   Impuestos Municipales, II, 386, 409.  
 Hijo Adulterino, IV, 187.  
 Hijo Adulterino. Reconocimiento, IV, 190.  
 Hipódromo Nacional, I, 495 y sig.  
 Huelga. Efectos, III, 595.
- I —
- Igualdad, I, 37, 261, 377, 386, 402 y sig.; III, 264; IV, 121.  
 Igualdad. Garantía, II, 529.  
 Igualdad. Principios, IV, 165.  
 Igualdad ante la Ley, I, 208, 261, 377, 380, 386, 395; II, 358, 361, 530; III, 861, 889.  
 Igualdad ante la Ley. Sentido, I, 395.  
 Igualdad tributaria, I, 209, 239, 308, 395, 402 y sig.; II, 80, 354, 371; III, 862.  
 Igualdad tributaria. Excepciones, I, 406.  
 Ilegalidad, V, 47, 218, 274.  
 Ilegalidad. Consecuencia, III, 58.  
   Control, III, 48.  
   Control Administrativo, III, 48.  
   Control Jurisdiccional, III, 48.  
   Excepción, III, 57; V, 371.  
   Formas, III, 27.  
   Vicios, V, 73.  
 Ilegalidad. Recurso  
   V. Contencioso-Administrativo. Recurso.  
 Ilegalidad de los Actos Administrativos, III, 25, 32.  
 Ilegalidades, III, 27.  
 Imparcialidad, I, 37.  
 Importación. Derechos, II, 289, 495.  
 Imprevisión, III, 537.  
 Impuestos, II, 476; III, 782; V, 549.  
 Impuestos. Anualidad, I, 253.  
   Certeza, II, 338.  
 Impuestos. Conceptos, II, 383.  
   Definición, II, 284, 285.  
   Derechos Personales, II, 283.  
   Exención, II, 303, 304; III, 753.  
   Exoneraciones, II, 78, 353; III, 526, 772, 773, 774, 776, 859, 865, 887.  
   Generalidad, I, 115; II, 80, 371.  
   Igualdad, I, 402 y sig.; II, 80.  
   Liquidación, II, 309; V, 573, 574.  
   Naturaleza, IV, 169.  
   Prescripción, II, 309.  
   Progresividad, II, 81.  
   Reserva Legal, II, 320, 346.  
   Servicio personal, 82.  
   Solvencia, I, 423; III, 134.  
   Territorialidad, II, 321.  
 Impuesto Adicional, II, 284 y sig.  
 Impuestos a cigarrillos, II, 92.  
 Impuestos aduaneros, II, 91.  
 Impuestos a la Importación, II, 495.  
 Incompatibilidades, I, 401.  
 Incompetencia, I, 196; III, 29, 33, 59, 308, 480.  
 Incompetencia Constitucional, V, 72.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 213; IV, 179; V, 71, 218.  
 Inconstitucionalidad. V. Recurso de Inconstitucionalidad.  
   Carácter, IV, 61.  
   Efectos, IV, 214.  
   Motivos, IV, 169.  
   Recurso, III, 53.  
   Vicios, II, 380.  
 Individualismo, I, 467.  
 Indemnización, IV, 71.  
 Indemnización en Derecho Público, III, 773.  
 Independencia Judicial, IV, 195.  
 Indultos, I, 276.  
 Industria, II, 444.

- Industria. Concepto, I, 460.  
     Impuestos, II, 382.  
     Libertad, I, 614.  
 Industria Minera. Importancia, III, 934.  
 Industrias de utilidad pública, III, 776.  
 Ingresos Brutos, II, 428.  
 Ingresos extraordinarios, II, 90, 97, 99, 116, 126.  
 Ingresos Municipales, II, 122.  
 Ingresos Nacionales, II, 89, 98.  
 Ingresos ordinarios, II, 90, 115, 123.  
 Inhabilitación, I, 565 y sig.  
 Ilegalidad. Recursos, IV, 21.  
 Iniciativa privada, III, 536.  
 Inmuebles, III, 915.  
 Inmuebles. Demolición, III, 197; V, 575, 576, 577, 591.  
 Inpreabogado, I, 261.  
 Inquilinato. Actos, V, 269.  
 Inquilinato. Juicios, V, 146.  
 Inquilinato. Regulación, I, 465 y sig.  
     Solvencias Municipales, II, 367.  
 Inspectores del Trabajo. Actos, V, 261, 262.  
 Instancias. Perención, III, 725, 758.  
 Instituto Nacional de Cooperación Educativa, I, 454.  
 Institutos Autónomos, I, 305, 333, 343, 344; II, 110, 452; V, 319.  
 Institutos Autónomos. Autonomía, I, 347.  
     Bienes, I, 346, 347, 350.  
     Características, I, 344.  
 Impuestos a la Navegación, II, 93.  
 Impuestos a la Sal, II, 92.  
 Impuestos al Capital, II, 91.  
 Impuestos al Consumo, II, 329, 390, 455.  
 Impuesto de Transporte, II, 291.  
 Impuesto sobre la Renta, II, 90, 284, 327; V, 157.  
 Impuesto sobre la Renta. Competencia Jurisdiccional, III, 753.  
     Tribunal, V, 158, 159.  
 Impuesto sucesoral, II, 91.  
 Impuesto Territorial, II, 336, 339.  
 Impuestos al Fósforo, II, 92.  
 Impuestos a Licores, II, 92.  
 Impuestos a la Navegación, II, 494.  
 Impuestos al Petróleo, II, 92.  
 Impuestos al Tráfico de Bienes, II, 497.  
 Impuestos de Registro, II, 93.  
 Impuestos de Tránsito Terrestre, II, 93.  
 Impuestos directos, II, 90.  
 Impuestos indirectos, II, 91.  
 Impuestos Inmobiliarios, II, 373.  
 Impuestos Municipales, II, 212, 335 y sig.  
 Impuestos Municipales. Cigarrillos, II, 400.  
     Conflictos, II, 337.  
     Declaración, II, 363.  
     Exenciones, II, 360; III, 581; IV, 163, 164.  
     Exoneraciones, II, 353 y sig., 360.  
     Municipales. Inconstitucionalidad, IV, 169, 223, 225, 227.  
     Inmuebles, II, 476.  
     Licores, II, 340, 396.  
     Prescripción, II, 315.  
     Prohibiciones, II, 122.  
     Solvencias, II, 362, 366, 368, 370, 371; III, 130.  
     Territorialidad, II, 425.  
 Impuestos Nacionales, II, 283 y sig.  
 Impuestos sobre Apuestas Lícitas, II, 498.  
 Impuestos sobre Ganado, II, 349, 376, 491 y sig.  
 Impuestos sobre el Medio Alquiler, II, 478.  
 Impuestos sobre la Renta, II, 476, 479.  
 Impuestos sobre la Renta. Prescripción, II, 313, 314.  
     Renta Bruta, II, 434.  
 Impuestos sobre las Telecomunicaciones, II, 508.  
 Impuestos sobre licores, II, 341 y sig.  
 Impuestos Territoriales, II, 374.  
 Impuestos Territoriales. Exoneraciones, II, 353.  
 Incapacidades Especiales, II, 251.  
     Creación, I, 285, 287, 292, 297.  
     Contratos, III, 730.  
     Control Previo, III, 620.  
     Personalidad, I, 347.

- Prerrogativas, I, 351, 354, 355.  
Privilegios, I, 351.  
Régimen, III, 621.  
Responsabilidad, I, 347, 354, 355.  
Representación, I, 292.  
Inspección Ocular, III, 160; V, 613.  
Instrucción obligatoria, I, 438.  
Instrucciones, II, 365.  
Instrumentos Públicos, V, 607, 644.  
Interdicto, V, 92, 130, 138, 684.  
Interés, III, 823.  
Interés Directo, V, 291.  
Interés Personal, V, 291.  
Interés General, I, 320; III, 536; V, 292, 297.  
Interés Legítimo, III, 66; IV, 58; V, 291, 293.  
Interés Legítimo. Noción, IV, 142.  
Situación de Hecho., V, 308.  
Interés Particular, I, 320.  
Interés Público, III, 177, 536, 616.  
Interés Público. Defensa, IV, 30.  
Interés simple, III, 67.  
Interesados, III, 149 y sig.  
Interesados. Derecho a la Defensa, III, 280.  
Garantías, III, 150.  
Representación, III, 149.  
Interpretación, I, 216 y sig. 224, 237, 245, 259, 601.  
Interpretación. Recurso, V, 24, 166.  
Interpretación de las Leyes, I, 224, 225; V, 117.  
Interpretación extensiva, I, 244.  
Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.  
Interpretación lógica, I, 231, 240.  
Interpretación restrictiva, I, 239.  
Invalidación. Recursos, IV, 246.  
Invalidación de Juicios, IV, 246.  
Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig. 262, 264, 302, 470.  
Irretroactividad de la Ley, I, 248 y sig., 262, 264.  
Irretroactividad de los Actos Administrativos, III, 289.  
Irretroactividad del Reglamento, I, 255.
- J
- Jefe Civil, II, 147.  
Jefe del Estado, IV, 142.  
Jerarquía, I, 275.  
Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328, 653, 676, 698  
Jerarquía judicial, I, 85; V, 130.  
Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328, 653, 676, 698.  
Jueces, I, 275.  
Jueces. Actos, V, 266.  
Jueces. Responsabilidad, IV, 54.  
Jueces. Sanciones Disciplinarias, IV, 54.  
Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328, 414; III, 316; V, 187.  
Juego de Cinco y Seis, I, 495 y sig., 507 y sig.  
Juegos de azar, I, 495 y sig., 507.  
Juegos de envite, I, 495 y sig., 507.  
Juegos de suerte, I, 495 y sig., 507.  
Juicio de Invalidación, IV, 239, 245.  
Juicio de Cuentas, V, 164.  
Juicio de Inquilinato, V, 146.  
Juicio de Quiebra, V, 142.  
Juicio Interdictal, V, 138.  
Juicio Laboral, V, 260, 674.  
Juntas de Avenimiento, V, 342.  
Jurisdicción Administrativa, V, 17.  
Jurisdicción Constitucional, I, 423; II, 151.  
Jurisdicción Contencioso-administrativa  
V. Contencioso-Administrativo  
Jurisdicción Especial, V, 90.  
Jurisdicción Ordinaria, I, 249, 250.  
Jurisdicción Ordinaria. Jerarquía, V, 130.  
Jurisdicción Voluntaria, I, 274; V, 203.  
Jurisprudencia, I, 19; V, 52, 646.  
Jurisprudencia. Uniformidad, IV, 235.  
Valor, IV, 100, 214, 239, 251; V, 166.  
Jurisprudencia Administrativa. Valor, V, 646.  
Justicia, I, 36.  
Justicia. Nacionalización, I, 155, 250.

Justicia distributiva, II, 80.  
 Justicia tributaria, II, 80.  
 Juzgado de Sustanciación, V, 173, 174, 175.  
 Juzgado de Sustanciación. Apelación, V, 159, 160, 631.

## — L —

Lapso de caducidad, I, 384.  
 Legalidad, I, 15, 16, 17, 561, 562.  
 Legalidad. Control, IV, 120.  
   Presunción, I, 600, 610; III, 100, 268.  
   Principio, I, 575, y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 188, 200, 201.  
 Legalidad administrativa, I, 575 y sig.  
 Legalidad administrativa. Principio, III, 191.  
 Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596; II, 78, 301, 320; V, 546.  
 Legalidad procesal, I, 416, 598; V, 167.  
 Legalidad tributaria, II, 78.  
 Legislación Delegada, III, 135.  
 Legislación Penal, V, 154.  
 Legislador. Delegación. III, 135.  
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.  
 Legitimidad. Presunción, III, 268.  
 Ley, I, 87, 131; V, 58.  
   Anulabilidad, IV, 47.  
   Anulación, IV, 43.  
   Aplicación, I, 95, 97, 248, 261; IV, 17.  
   Clases, I, 268.  
   Colisión, I, 82, 258, 265, 269; IV, 20, 60, 128, 166, 214; V, 221.  
   Competencia, III, 132.  
   Concepto, I, 204, 210; IV, 70.  
   Control, IV, 16, 26.  
   Control de la Constitucionalidad, IV, 58.  
   Corrección, V, 119.  
   Definición, IV, 62.  
   Derechos adquiridos, I, 247, 248, 257; III, 880.  
   Derogación, I, 221, 560; II, 135; IV, 77.  
   Derogación implícita, I, 257.  
   Desaplicación, IV, 34.  
   Disposiciones transitorias, I, 249.  
   Efectos, I, 94, 213, 214, 247.  
   Eficacia, IV, 76.  
   Ejecútese, IV, 74, 174.  
   Exposición de Motivos, IV, 192.  
   Formación, I, 105, 212; III, 178; IV, 156, 197, 205.  
   Fraude, III, 202.  
   Igualdad, I, 261.  
   Inconstitucionalidad, III, 530, 581; IV, 19, 59, 61, 179; V, 212.  
   Inexistencia, IV, 34, 35.  
   Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237, 245, 259; II, 155, 243, 407; III, 630, 929; V, 117, 166, 355.  
   Interpretación extensiva, I, 244.  
   Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.  
   Interpretación lógica, I, 231, 240.  
   Interpretación reglamentaria, III, 120.  
   Interpretación restrictiva, I, 239.  
   Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470; II, 204, 278; III, 291, 311, 880.  
   Modificación, IV, 89.  
   Naturaleza, IV, 61.  
   Noción, IV, 61; V, 147.  
   Nulidad, IV, 47.  
   Obligatoriedad, IV, 76.  
   Poder derogatorio, I, 257.  
   Presunción de Constitucionalidad, IV, 38, 43, 222.  
   Promulgación, I, 212, 213; II, 83; III, 738; IV, 28, 73, 76.  
   Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.  
   Rango, IV, 23.  
   Reformas parciales, I, 213, 214.  
   Refrendo Ministerial, I, 212.  
   Renuncia, III, 650.  
   Reserva Legal, II, 320.  
   Retroactividad, III, 864.  
   Sanción, II, 83.  
   Situaciones Jurídicas generales, I, 247.  
   Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.

- Suspensión efectos, I, 106, 601; IV, 146.
- Veto, I, 105; IV, 160; V, 337.
- Veto presidencial, IV, 146.
- Vicios de Forma, IV, 133, 134.
- Vigencia, I, 247, 256; II, 82, 279; IV, 35.
- Ley aprobatoria de Tratado, IV, 84.
- Ley de Orden Público, I, 85, 86, 91, 263, 269.
- Ley de Presupuesto, II, 101, 183; IV, 129.
- Ley de Presupuesto. Carácter, II, 183.
- Competencia del Organismo deliberante, II, 170.
- Contenido, II, 141.
- Modificación, II, 169, 194.
- Ley Derogada. Impugnación, IV, 27, 29, 44, 77.
- Inconstitucionalidad, IV, 37.
- Supervivencia, I, 93, 262, 266; III, 858, 881.
- Ley especial, I, 261, 268; II, 141.
- Ley Fiscal, II, 323.
- Ley Formal, I, 210; III, 462, 488, 618, 750, 756; IV, 27, 62.
- Ley Formal. Control, IV, 58.
- Nulidad, II, 224.
- Ley General, II, 141.
- Ley Inconstitucional. Desaplicación, IV, 17.
- Nulidad, IV, 17.
- Ley interpretativa, I, 221, 262; III, 864, 878.
- Ley local, I, 258; II, 347, 377.
- Ley material, I, 210; III, 750; IV, 27, 62.
- Ley Nacional, I, 258, 268.
- Ley Ordinaria, I, 85, 90, 91, 119.
- Ley Orgánica, I, 91, 268; II, 151, 160, 228; IV, 196.
- Ley Orgánica. Concepto, II, 161; IV, 196.
- Ley procesal. Irretroactividad, I, 248, 250, 253, 255, 256.
- Ley retroactiva, I, 254, 302.
- Ley sancionada, IV, 73.
- Ley sancionada. Impugnación, IV, 28.
- Ley tributaria, I, 270; II, 320.
- Ley Tributaria Territorial, II, 321.
- Ley Vigente. Impugnación, IV, 27.
- Leyes de orden público, III, 549, 873.
- Leyes de Procedimiento. Vigencia, V, 202.
- Leyes Estadales, II, 147; IV, 24, 121.
- Leyes Estadales. Colisión, IV, 121.
- Leyes locales, II, 212, 278; IV, 170.
- Liberalismo económico, I, 336.
- Libertad, I, 456, 458, 614.
- Libertad de circulación, II, 498.
- Libertad de comercio, I, 133, 519; II, 498.
- Libertad de conciencia, I, 418.
- Libertad de contratar, I, 465, 471, 489.
- Libertad de cultos, I, 417.
- Libertad de enseñanza, I, 426 y sig., 442, 447, 455; III, 309.
- Libertad de enseñanza. Limitaciones, I, 388; IV, 175.
- Libertad de industria, I, 133, 521, 614.
- Libertad de reunión, I, 431.
- Libertad económica, I, 133, 374, 388, 460 y sig., II, 218, 379; IV, 226.
- Libertad Económica. Limitación, IV, 229.
- Libertad individual. Limitaciones, I, 374.
- Libertad personal, I, 314, 315, 415, 424.
- Libertad personal. Amparo, V, 93.
- Libertad religiosa, I, 418.
- Libertad de trabajo, I, 388, 456, 457, 458, 521; IV, 177.
- Libertad de Tránsito. Limitaciones, I, 420, 423.
- Licitación. Precios, III, 746.
- Oferta, III, 482.
- Licitación Pública, III, 745, 764.
- Licitación Pública. Perfeccionamiento, III, 747.
- Licores. Impuestos, II, 334, 340, 342, 392, 412; IV, 226.
- Licores. Impuestos Municipales, II, 460.
- Impuestos Nacionales, II, 460.
- Patentes de Industria y Comercio, II, 465.

Liquidación de Impuestos. Suspensión,  
V, 573, 574.

Loterías, I, 126, 128.

— M —

Mancomunidad, II, 55, 57, 66.

Mandato, III, 739.

Marcas de Fábrica, V, 193.

Marcas de Fábrica. Impugnación, V,  
195, 196.

Mayoría absoluta, I, 541.

Medicina. Ejercicio, I, 457; III, 151.

Medidas de Orden Interior, II, 365.

Medidas Extraordinarias, II, 96.

Mérito, I, 30, 602, 608, 613.

Minas, II, 85.

Minas. Administración, III, 936.

Competencia Nacional, II, 543.

Denuncio, III, 748.

Exploración, III, 749, 934.

Propiedad, III, 935.

Ministerios. Archivos, V, 610.

Competencia, III, 859.

Ministros, III, 474.

Ministros. Refrendo, I, 212; III, 859,  
888.

Votos de Censura, IV, 82.

Misiones, I, 417.

Moneda, Acuñación, I, 333, 334.

Control, I, 336.

Monedas extranjeras, I, 96; III, 525.

Monopolios, I, 128, 432, 434, 435.

Motivación, I, 40, 41.

Multas, I, 322, 327.

Multas. Actas, III, 156.

Multas administrativas, I, 582, 607.

Multas administrativas. Circunstancias  
agravantes, I, 333.

Naturaleza, I, 330.

Término medio, I, 329, 330, 332,  
514.

Multas fiscales, I, 331; III, 127; V, 157,  
236.

Municipalidades, II, 15, 166, 214.

Municipalidades. Aseo Urbano, II, 248.

Autonomía, II, 162, 211.

Autonomía Impositiva, II, 223.

Bienes, II, 282, 545.

Caminos, II, 272.

Casas de Empeño, II, 274 y sig.

Cementerios, II, 269.

Competencia, I, 147; II, 246 y sig.,  
265, 356; IV, 173, 213, 229.

Contribución de Mejoras, II, 453.

Contribuciones Especiales, II, 454.

Cooperación, II, 55.

Ejidos, IV, 75.

Espectáculos Públicos, II, 268 y sig.

Funcionamiento, II, 227.

Impuestos, II, 335 507; IV, 169.

Impuestos Nacionales, II, 452.

Ingresos, II, 350, 384, 499.

Legislación, II, 212.

Minas, II, 543.

Régimen, II, 187.

Régimen Jurídico, II, 61, 161, 223,  
507.

Organización, II, 227.

Regulación, II, 214, 229.

Servicio de Gas, II, 264.

Situado Constitucional, II, 138.

Tasas, II, 371.

Transporte, II, 255.

Transporte Urbano, II, 226.

Urbanismo, II, 61.

Municipios, II, 74, 372.

Municipios. Autonomía, II, 15; V, 91.

Carrera Administrativa, V, 179.

División Territorial, II, 245.

Ordenamiento Jurídico, II, 161.

Potestad, V, 199, 200.

Privilegios, V, 700.

Régimen Jurídico, V, 304.

Situado constitucional, II, 125.

Territorio, II, 227.

— N —

Nación, I, 292, 293, 347.

Nación. Personalidad, I, 290, 291, 363.

Nacionalidad, I, 375.

Nacionalidad. Clases, I, 389.

Igualdad, I, 377, 386.

Nulidad, I, 392.

- Pérdida, I, 376.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Revocación, V, 276.  
 Nacionalidad adquirida. Pérdida, V, 276.  
 Revocación, V, 368.  
 Nacionalidad de la mujer casada, I, 390.  
 Nacionalidad derivada, I, 389.  
 Nacionalidad derivada. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 263; V, 368.  
 Nacionalidad originaria, I, 388.  
 Nacionalización, I, 134, 250; V, 276.  
 Naturalización. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 267; V, 368.  
 Navegación. Impuestos, II, 494.  
 Licencia, II, 298.  
 Normas, I, 106.  
 Normas Constitucionales, I, 124.  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.  
 Normas Secundarias, III, 120.  
 Notificación de los Actos Administrativos, III, 45.  
 Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.  
 Nulidad. Efectos, IV, 214.  
 Nulidad Relativa, III, 61; IV, 47.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 60, 349, 552.  
 Nulidad Absoluta. Efectos, III, 348.  
 Nulidad del Acto Administrativo, III, 58.  
 — O —  
 Obligación Tributaria, I, 55, 60, 594; II, 302.  
 Obras Públicas. Contratos, III, 499.  
 Obras Públicas Municipales, II, 33.  
 Obras al servicio del Estado, III, 609.  
 Ocupación temporal, V, 126.  
 Odontología. Ejercicio, I, 458.  
 Operaciones Bancarias, II, 274, 275 y sig.  
 Oportunidad, I, 16, 34, 35, 602.  
 Oportunidad y Conveniencia. Control, II, 270.  
 Orden Público, I, 262, 269, 298, 302, 373, 393, 416, 418, 465, 490, 610; III, 549, 877; V, 592.  
 Orden público. Medidas, I, 313, 315, 317, 319.  
 Tutela, I, 324, 329.  
 Ordenamiento constitucional, I, 81.  
 Ordenamiento económico del Estado, I, 133.  
 Ordenamiento jurídico, I, 131.  
 Ordenamiento jurídico. Jerarquía, II, 161.  
 Ordenanzas. Nulidad, II, 282.  
 Publicación, II, 281; IV, 175.  
 Ordenanzas Municipales, II, 278 y sig.; III, 186.  
 Ordenanzas Municipales. Naturaleza, II, 278; IV, 126, 170.  
 Carácter de Ley, II, 278, 347, 367.  
 Colisión, IV, 136.  
 Control, IV, 21, 24.  
 Procedimiento, III, 187.  
 Vicios de forma, IV, 133, 134.  
 Organización administrativa, II, 49.  
 Organización. Potestad, I, 153.  
 Organo. Titular, IV, 237.  
 Organos Colegiados, III, 143.  
 Organos Colegiados. Convocatoria, II, 232.  
 Deliberación, III, 146, 147.  
 Formación de la Voluntad, III, 144, 149.  
 Formalidades, II, 142; III, 217.  
 Instalación, II, 242; III, 146.  
 Procedimiento, II, 142; III, 143, 145.  
 Quorum, II, 142, 240, 242; III; 217, 218.  
 Suplentes, II, 144, 233.  
 Votación Secreta, III, 147.  
 Organos consultivos, III, 446.  
 Organos deliberantes, III, 142.  
 Organos judiciales, IV, 181.  
 Oro. Patrón, I, 340.  
 — P —  
 Pago, I, 396.  
 Papel sellado, II, 93.  
 Parasistema, I, 454.  
 Parafiscalidad, I, 345.  
 Parcelas. Integración, V, 365.

- Parlamentarismo, I, 86.
- Partidos Políticos, I, 560; III, 215, 228, 276.
- Partidos Políticos. Autoridades, III, 276.
- Existencia, V, 116.
- Extinción, V, 277.
- Inhabilitación, I, 565 y sig.
- Legalidad, I, 561, 562.
- Naturaleza constitucional, I, 572.
- Personalidad, I, 573.
- Representación, I, 546.
- Patentes de Industria y Comercio, I, 246, 281; II, 123, 196, 199, 286, 382 y sig.; III, 258; IV, 219.
- Patentes de Industria y Comercio, Botillerías, IV, 223.
- Cálculo, II, 422 y sig.
- Cigarrillos, II, 457.
- Fijación, II, 422 y sig.
- Hecho Generador, II, 202, 388, 396, 404, 415.
- Ingresos Brutos, II, 397.
- Licores, II, 465.
- Objeto, II, 388.
- Objeto imponible, IV, 225, 228, 231.
- Territorialidad, II, 425.
- Volumen de Ventas, II, 408.
- Patrón Oro, I, 340.
- Pensiones, I, 401.
- Perención, III, 725.
- Perención de la Instancia, III, 758.
- Permiso, I, 300, 301; II, 296.
- Permiso de Construcción, V, 365.
- Persona de Derecho Público, V, 241.
- Persona Pública Estatal, III, 196.
- Personas Públicas, I, 290; II, 452.
- Personas Públicas. Organos, III, 196.
- Personas Públicas no territoriales; I, 297.
- Personas Públicas territoriales, I, 297.
- Personalidad, I, 347, 573.
- Personalidad Jurídica, I, 351, 363.
- Personalidad moral, I, 379.
- Petición. Derecho, I, 415.
- Petróleo. Propiedad, II, 540.
- Pilotaje. Servicio, II, 300.
- Tasas, II, 299.
- Planificación, II, 183.
- Plano de Zonificación. Naturaleza, V, 313.
- Playas. Dominio Público, II, 523 y sig., 527.
- Población, II, 139.
- Poder. Abuso, III, 35, 235, 239.
- Desviación, III, 35, 37, 38, 235, 333.
- Exceso, III, 339.
- Insuficiencia, IV, 141.
- Poder Constituyente, I, 85.
- Poder Constituyente secundario, IV, 216.
- Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 258.
- Poder de Policía, I, 324.
- Poder discrecional, I, 16, 17, 48, 602 y sig., 607, 609; II, 142, 423; III, 508.
- Poder Discrecional. Control, I, 613.
- Forma de ejercicio, I, 610.
- Justificación, I, 610.
- Límites, I, 613, 615.
- Poder Ejecutivo, I, 276.
- Poder Estatal, II, 74.
- Poder Federal, II, 16.
- Poder Judicial, I, 274; IV, 192.
- Poder Judicial. Actos, V, 266.
- Actos Administrativos, IV, 192.
- Autonomía, I, 154.
- Consejo de la Judicatura, IV, 194.
- Competencia, I, 170; V, 17, 89, 125.
- Control, V, 22.
- Función, IV, 216.
- Impugnación de sus actos, V, 266.
- Independencia, I, 154.
- Interpretación de las leyes, I, 224, 225.
- Jerarquía, I, 275; IV, 236.
- Nacionalización, I, 250.
- Poder Legislativo, I, 201; II, 139.
- Poder Municipal, II, 74; V, 115.
- Poder Municipal. Restricciones, II, 167.
- Poder Nacional, II, 74.
- Poder Nacional. Actos, IV, 58.
- Competencia residual, IV, 227.
- Limitación a los Derechos Individuales, II, 217.
- Límites, II, 221.

- Reserva, II, 217.
- Poder Público, I, 51, 85, 89, 90, 117, 137; II, 74, 75; V, 90.
- Actos, IV, 21, 48.
- Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.
- Cooperación, I, 151.
- Distribución, I, 85, 86, 143, 144, 146, 611 IV, 120.
- División, I, 86, 87, 143, 144, 146; IV, 120.
- Estabilidad, I, 143.
- Independencia, V, 153.
- Indisponibilidad, I, 56.
- Prerrogativas, III, 936.
- Ramas, I, 143, 144, 146, 149; V, 115.
- Separación, I, 147, 148, 149, 151 y sig.
- Separación de funciones, I, 327.
- Poder Reglamentario, V, 209.
- Poder Tributario. Contratación, III, 583.
- Poder Tributario complementario, I, 59, 60.
- Poder Tributario primario, I, 59.
- Poderes. Colaboración, II, 26.
- Contrapeso, I, 87.
- Separación, I, 194, 286, 326, 367, 576, 611.
- Poderes implícitos, I, 110; II, 35, 39.
- Policía, I, 429.
- Policía. Autoridades, II, 29.
- Policía Administrativa, I, 299, 321, 324, 414; II, 286, 349; III, 229.
- Policía Administrativa. Medidas, I, 313, 317, 319.
- Policía de cultos, I, 417.
- Policía de tráfico, I, 429.
- Policía Marítima, II, 527.
- Policía Nacional, I, 113.
- Policía Técnica Judicial, I, 294.
- Pólizas, I, 515.
- Posesión. Acciones, II, 511.
- Posiciones Juradas, V, 614.
- Potestad Administrativa, III, 173, 174.
- Potestad Fiscalizadora, I, 280.
- Potestad Legislativa, I, 95, 96, 201.
- Potestad Legislativa. Delegación, I, 297.
- Potestad Organizativa, I, 153; III, 127.
- Potestad Pública, I, 43, 52, 280; V, 107.
- Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430; III, 119, 120, 129.
- Potestad Reglamentaria. Ambito, III, 130, 154.
- Limitaciones, III, 121, 127, 128, 131, 132, 135, 137; IV, 59.
- Potestad Revocatoria, I, 74.
- Potestad Sancionadora, I, 53, 54, 64, 313.
- Potestad Sancionadora. Interpretación, I, 320, 321.
- Potestad Tributaria, I, 52, 53, 59, 93, 410.
- Potestad Tributaria. Contratación, III, 782.
- Inalienabilidad, III, 782.
- Indisponibilidad, I, 50, 55.
- Irrenunciabilidad, III, 782.
- Legalidad, III, 770.
- Limitación, III, 770.
- Potestades Administrativas, I, 277.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.
- Irrenunciabilidad, I, 278.
- Práctica Administrativa, III, 42, 353.
- Precedentes, I, 39; IV, 214.
- Precedentes Judiciales. Valor, IV, 251.
- Precio, I, 592.
- Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
- Prenda, I, 517.
- Prenda legal, I, 516.
- Prerrogativas, I, 288, 351, 352, 354, 355.
- Prescripción, V, 357.
- Prescripción. Interrupción, V, 624.
- Prescripción Adquisitiva, II, 538.
- Prescripción de Créditos Fiscales, II, 308 y sig.
- Prescripciones Breves, II, 316.
- Presidencialismo, I, 202.
- Presidente de la República, I, 567, 570; II, 20, 28; III, 474.
- Presidente de la República. Acto de gobierno, IV, 83.
- Funciones, IV, 142.

- Medidas extraordinarias, II, 97.  
 Refrendo Ministerial, III, 858, 888.  
 Presunción de Legalidad, III, 100, 268.  
 Presunción de Legitimidad, I, 600; III, 100, 268.  
 Presunción de Veracidad, III, 268.  
 Presupuesto, II, 138.  
 Presupuesto. Carácter, II, 187.  
     Contenido de la Ley, II, 141.  
     Equilibrio, II, 194.  
     Ley, II, 100, 101, 102, 141, 169, 183, 195; IV, 171.  
     Obligatoriedad, II, 183.  
     Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.  
 Presupuesto Estatal, II, 119, 141.  
 Presupuesto Municipal, II, 127, 171.  
 Principio de Justicia, V, 77, 78.  
 Principio de la igualdad, I, 37; V, 78, 288, 622.  
 Principio de la legalidad, I, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 169, 188, 201, 220, 507; IV, 221; V, 16, 226, 279.  
 Principio de la Legalidad. Tutela, V, 299.  
 Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39; V, 78.  
 Principio de la racionalidad, I, 33; V, 77.  
 Principios generales del Derecho, I, 31, 39, 131; II, 525; V, 286.  
 Principios Generales del Derecho Administrativo, III, 12, 159.  
 Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.  
 Privilegios del Fisco, V, 696, 700, 702.  
 Presos. Defensores Públicos, IV, 195.  
 Procedimiento. Garantías Procesales, III, 153.  
     Regulación, III, 213, 214.  
 Procedimiento Administrativo. III, 139, 376, 685.  
 Procedimiento Administrativo. Actas, III, 155; V, 79.  
     Agotamiento, III, 701.  
 Procedimiento Administrativo. Apelación, V, 193.  
     Audiencia del Interesado, V, 287.  
     Carga de la prueba, III, 805.  
     Consultas previas, III, 156.  
     Decisión, III, 141, 158, 372.  
     Derecho a la defensa, III, 143, 150, 153, 280, 283.  
     Derecho a ser oído, III, 152.  
     Documentación, III, 158.  
     Ejecución, III, 306.  
     Formas, III, 140, 212, 213.  
     Garantía de los interesados, III, 140, 143, 151, 154.  
     Igualdad de los interesados, III, 264.  
     Impulso Procesal, III, 141.  
     Indefensión, V, 622.  
     Iniciación, V, 622.  
     Iniciativa Procesal, III, 142.  
     Interesado, III, 46, 140, 149, 160.  
     Normas Supletorias, III, 140.  
     Notificación del interesado, III, 153, 154.  
     Principio de Igualdad, V, 622.  
     Poder, III, 149, 150.  
     Poderes de la Administración, III, 157, 342.  
     Pruebas, III, 142, 152, 156, 160, 162, 183, 340, 342, 805 V, 276, 621.  
     Regulación Reglamentaria, III, 143.  
     Reposición, V, 647.  
     Representación, III, 149.  
     Sujetos, III, 143.  
     Suspensión, III, 162.  
     Oposición, III, 162.  
     Trámites, V, 649.  
     Vicios, III, 161, 163, 264.  
     Violación de las formas, III, 189.  
 Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589; III, 185, 192; V, 365.  
 Procedimiento Administrativo Previo, V, 350, 660.  
 Procedimiento Administrativo Previo.  
     Cita de saneamiento, V, 689.  
     Demandas laborales, V, 670.  
     Interdictos, V, 684.  
     Procedencia, V, 720.  
 Procedimiento Civil. Apelación, V, 125.  
     Características, V, 28.  
     Principio Dispositivo, V, 177.

- Procedimiento Contencioso-Administrativo. Véase Contencioso-Administrativo. Procedimiento.
- Procedimiento Inquisitorio, V, 215.
- Procedimiento Sancionatorio. Actas, III, 155.
- Proceso, I, 544.
- Procurador General de la República, I, 292; II, 111; V, 27, 32, 37, 657.
- Procurador General de la República. Antejudio Administrativo, V, 660.
- Citación, V, 213, 593, 709.
- Intervención, V, 707.
- Intervención en Juicios, V, 707.
- Legitimación, V, 318.
- Legitimación activa, I, 392, 393.
- Posiciones Juradas, V, 614.
- Procedimiento Administrativo Previo, V, 660.
- Representantes, V, 322, 659.
- Profesiones liberales, I, 457; III, 310.
- Profesiones Liberales. Ejercicio, III, 151.
- Prohibición de extradición, I, 391.
- Promulgación, I, 212, 213.
- Propiedad, II, 137; IV, 71.
- Propiedad. Amparo, V, 92, 98.
- Extinción, III, 256.
- Derecho, I, 467, 468, 574.
- Función Social, I, 97, 98, 99, 100; II, 537.
- Garantía, II, 220.
- Gravámenes, II, 454.
- Lesión, II, 273.
- Limitaciones, II, 254.
- Limitaciones Urbanísticas, II, 259, 262 y sig.
- Ocupación, II, 511.
- Ocupación temporal, III, 892.
- Prueba, III, 296, 324.
- Restricciones, I, 467; III, 921.
- Propiedad Industrial, I, 192, 381.
- Propiedad Minera, III, 937.
- Proporcionalidad, I, 39.
- Protección, I, 263, 456.
- Prueba, I, 23; II, 380; V, 603.
- Prueba. Carga, II, 533, 537; IV, 181; V, 615.
- Publicación, I, 212, 214.
- Pueblo, I, 145.
- Q —
- Quiebras. Juicios, V, 142.
- R —
- Racionalidad, I, 33, 34.
- Radioemisoras. Impuestos, II, 508.
- Reconsideración, I, 603.
- Reconsideración Administrativa, III, 369, 687.
- Recurso Administrativo, III, 49, 174, 378, 697; V, 16, 38.
- Recurso Administrativo. Caducidad, III, 296.
- Carácter del recurrente, III, 647.
- Decisión, III, 51, 650, 651.
- Efectos suspensivos, I, 284; III, 648, 649.
- Efectos no suspensivos, V, 561.
- Inadmisibilidad, III, 649.
- Interposición, III, 647, 649.
- Lapso de caducidad, III, 648.
- Motivos, III, 51.
- Procedencia, III, 656.
- Régimen Jurídico, III, 647.
- Renuncia, III, 650.
- Solve et Repete, III, 648.
- Suspensión de Efectos, III, 307.
- Recurso contencioso-administrativo  
V. Contencioso-Administrativo. \* Recurso.
- Recurso de amparo, V, 25, 91, 570.
- Recurso de Casación, IV, 15, V, 43.
- Recurso de Casación. Objeto, IV, 234, 243.
- Recurso de gracia, I, 73; III, 969, V, 157, 236.
- Recurso de hecho; III, 685; V, 162.
- Recurso de inconstitucionalidad, II, 151; III, 53, 174, 840; IV, 19; V, 44, 108, 212, 217, 218, 280.
- Recurso de inconstitucionalidad. Acumulación, IV, 31.
- Actos Estadales, IV, 121.
- Actos Excluidos, IV, 81, 84.

- Actos Judiciales, IV, 96.  
 Actos Privativos de las Cámaras Legislativas, IV, 96.  
 Actos del Poder Judicial, IV, 82.  
 Admisibilidad, IV, 159.  
 Agotamiento recursos ordinarios, IV, 159.  
 Ambito, IV, 21.  
 Carácter, IV, 139.  
 Carácter no contencioso, IV, 139.  
 Competencia de la Corte, II, 489.  
 Decisión, IV, 211.  
 Demanda, IV, 164.  
 Denuncias, IV, 33.  
 Desistimiento, IV, 32.  
 Efectos, IV, 18, 29, 34, 214; V, 221.  
 Efectos de la Decisión, II, 403, 459; IV, 222, 223.  
 Efectos retroactivos, IV, 36.  
 Efectos no suspensivos, IV, 146.  
 Efectos suspensivos, IV, 29.  
 Evolución, IV, 19.  
 Extrapetita, IV, 221.  
 Exclusión actos poder judicial, I, 150.  
 Imprescriptibilidad, IV, 30, 139, 144.  
 Improcedencia, IV, 225.  
 Insuficiencia del Poder, IV, 141.  
 Lapsos, IV, 30, 139.  
 Lاپso de caducidad, IV, 144.  
 Legitimación, IV, 19, 30, 57, 140, 141.  
 Legitimación Pasiva, IV, 143.  
 Leyes aprobatorias de contratos, IV, 80.  
 Leyes Derogadas, IV, 77.  
 Leyes Estadales, IV, 121.  
 Leyes Formales, IV, 61.  
 Leyes no promulgadas, IV, 152, 157.  
 Leyes Sancionadas, IV, 73, 126, 146.  
 Leyes Vigentes, IV, 78.  
 Libelo, IV, 32, 158.  
 Objeto, II, 131, 441; III, 750; IV, 19, 20, 45, 57, 80, 92, 93, 158, 167, 227; V, 219, 220.  
 Ordenanzas, IV, 80.  
 Partes, IV, 139.  
 Precedentes, IV, 231.  
 Principio dispositivo, IV, 32.  
 Procedimiento, V, 217.  
 Procedimiento Contencioso, IV, 67.  
 Prueba, II, 380.  
 Relación Procesal, IV, 45.  
 Requisitos del libelo, IV, 32, 164.  
 Retroactividad, IV, 36.  
 Sentencia, IV, 34, 211, 231, 233.  
 Sentencia Constitutiva, IV, 41.  
 Simple Interés, IV, 140.  
 Suspensión de efectos, IV, 158.  
 Recurso de Ilegalidad, V, 218.  
 Recurso de Interpretación, V, 24, 166.  
 Recurso de Invalidación, V, 283.  
 Recurso de Reconsideración, III, 49, 687; V, 344, 349.  
 Recurso de Reconsideración. Autoridad competente, III, 692.  
 Discrecionalidad, III, 693.  
 Improcedencia, III, 690.  
 Procedencia, III, 687.  
 Recurso de Reposición, IV, 248.  
 Recurso Extraordinario, IV, 246.  
 Recurso Jerárquico, I, 603; II, 46, 47; III, 58, 182, 371, 652; V, 31, 290, 326, 329.  
 Recurso Jerárquico. Autoridad decisora, III, 676.  
 Carácter, III, 652.  
 Decisión, III, 676.  
 Efectos, III, 85, 668; V, 223.  
 Efectos de la decisión, III, 683.  
 Efecto devolutivo, III, 677.  
 Improcedencia, III, 660.  
 Interposición, III, 662.  
 Lاپso de Caducidad, III, 663.  
 Poderes del superior, III, 677, 680.  
 Procedencia, III, 654; V, 159.  
 Reformatio In pejus, III, 679.  
 Requisitos formales, III, 682.  
 Solve et Repete, III, 667.  
 Recurso Jerárquico Impropio, III, 380, 698.  
 Recurso Jerárquico Impropio. Procedencia, III, 698.  
 Procedimiento, III, 725.  
 Requisitos, III, 721.  
 Recurso Jurisdiccional, III, 52.  
 Recurso Ordinario, IV, 246.

- Reelección, I, 139.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Reforma, I, 100, 118.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Regalías de Hidrocarburos, III, 893.  
 Régimen Capitalista, I, 133.  
 Régimen de Derecho Público, I, 284, 305.  
 Régimen Económico, I, 133.  
 Región, II, 138.  
 Registro. Oficinas, I, 294.  
 Registro Electoral. Inscripción, I, 529.  
     Solventas Municipales, II, 368, 369.  
 Registro Público. Impugnación, V, 251.  
     Interpretación, V, 117, 259.  
     Recurso Jerárquico, III, 658.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Reglamento, II, 32, 195; III, 119, 180, 188; IV, 59; V, 147, 228, 239, 244.  
 Reglamento. Ambito, III, 120.  
     Carácter General, III, 188.  
     Contenido, II, 367.  
     Control, IV, 16, 21, 24.  
     Derechos Adquiridos, III, 137.  
     Desviación de Poder, III, 41.  
     Finalidad, III, 120.  
     Ilegalidad, III, 128.  
     Impugnación, III, 120.  
     Inconstitucionalidad, III, 119.  
     Irretroactividad, I, 255; III, 136, 290.  
     Limitaciones, III, 121, 128, 358.  
     Límites, II, 196; V, 209.  
     Mutabilidad, II, 137.  
     Nulidad, III, 129.  
     Vigencia, III, 137.  
 Reglamento Complementario, III, 135.  
 Reglamento Derogado. Impugnación, III, 120.  
     Nulidad, II, 195.  
 Reglamento Ejecutivo, II, 198, 207, 367, 430; III, 125, 126, 127.  
 Reglamento Subordinado, III, 119.  
 Reivindicación, II, 513; III, 286; V, 133.  
 Reivindicación. Demandas, V, 711.  
 Relación Jurídico-Administrativa, IV, 145.  
 Relativismo, I, 112.  
 Rentas. Declaración, V, 651.  
 Reparos fiscales, I, 66; III, 694.  
 Reparos Fiscales. Apelación, V, 164.  
 Representación, I, 292, 546.  
 Representación de las minorías, I, 157.  
 Representación proporcional, I, 397.  
 República. Acción de Reivindicación, III, 286, 287.  
     Cita de Saneamiento, V, 689.  
     Condena en Costas, V, 698.  
     Demandas Laborales, V, 673.  
     División político-territorial, II, 134.  
     Impuestos Municipales, II, 452.  
     Juicios en que tenga interés, V, 124, 707.  
     Juicios interdictales, V, 684.  
     Juicios laborales, V, 674.  
     Prerrogativas procesales, V, 696.  
     Privilegio, V, 130, 696.  
     Representación, I, 295.  
     Representantes, V, 659.  
 Residencia, I, 554.  
 Reserva legal, I, 55, 211; II, 80, 110, 320.  
 Reservas monetarias, I, 334, 335.  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355, 364, 365, 368, 369.  
 Responsabilidad administrativa, I, 320, 360 y sig. 365, 367.  
 Representación proporcional de las minorías, I, 541.  
 Retroactividad, I, 254, 255.  
 Reversión, III, 913.  
 Revocación, I, 73, 74, 603.  
 Revocación. Actos creadores de Derecho, III, 371.  
 Revocación de los actos administrativos, I, 603; III, 356.  
 Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.

## — S —

- Sanción disciplinaria, I, 325.  
 Sanciones Administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.  
 Sanciones Administrativas. Proporción, III, 946.

- Sanciones Fiscales, III, 127.  
 Saneamiento. Citas, V, 689.  
 Secreto administrativo, I, 288; III, 158, 160.  
 Sector privado, I, 133.  
 Sector público, I, 133.  
 Seguridad del Estado, I, 315, 318.  
 Seguro. Contrato, I, 513.  
 Seguro Social, I, 259.  
 Seguros. Empresas, I, 614.  
     Pólizas, I, 515.  
 Senado. Atribuciones Políticas, IV, 81.  
 Senadores, Renuncia, III, 140.  
 Separación de funciones, I, 327; IV, 216.  
 Separación de Poderes, I, 85, 147, 148, 149, 151 y sig., 194, 195, 271, 286, 326, 367, 576, 611; II, 153, 223; III, 863.  
 Separación de Poderes. Colaboración, IV, 88.  
     Principio, III, 174, 180, 182; IV, 16, 216.  
 Sentencia, III, 651; V, 159.  
 Sentencia, Apelación, V, 267.  
     Dispositivo, IV, 232.  
     Experticia Complementaria, V, 705.  
     Impugnación, IV, 102; V, 266.  
     Invalidación, IV, 239.  
 Sentencia constitutiva, IV, 47.  
 Sentencia declarativa, IV, 35, 214.  
 Separación de poderes, V, 153.  
 Servicios centralizados, II, 452.  
 Servicios de interés público, I, 133, 134.  
 Servicios de Telecomunicaciones, III, 851.  
 Servicios portuarios, I, 306; II, 302.  
 Servicios portuarios nacionales, V, 548.  
 Servicios públicos, I, 133, 134, 296, 302, 304, 305; II, 182, 249; III, 178, 318, 538, 729, 750, 810, 812; IV, 65, 219.  
 Servicios públicos. Características, III, 730.  
     Concepto, III, 536.  
     Concesión, II, 291; III, 637, 772, 849.  
     Concesionarios, I, 302.  
     Creación, I, 134, 153; IV, 172.  
     Costo, II, 139.  
     Derechos Adquiridos, I, 303.  
     Empresas, II, 418.  
     Finalidad, III, 40, 200, 334.  
     Financiamiento, II, 285.  
     Impuestos, II, 383.  
     Noción, II, 292.  
     Pago, I, 396.  
     Precio, I, 592.  
     Prestación, I, 299; III, 227.  
     Régimen de Derecho Público, I, 305.  
     Remuneración, II, 293.  
     Tasa, V, 547.  
 Servicio Público de Aseo Urbano, II, 249.  
 Servicio Público de Gas, II, 264.  
     y sig.; III, 850.  
 Servicios Públicos Municipales, I, 396; II, 269, 298, 372.  
 Servicios Públicos Municipales. Tasas, II, 371.  
 Servidumbres Mineras, V, 125.  
 Silencio Administrativo, III, 56, 191; V, 70, 670.  
 Simple Interés, II, 518; IV, 30; V, 306.  
 Síndico Procurador Municipal, II, 211, 225.  
 Sistema Tributario, II, 285.  
 Sistemas electorales, I, 541.  
 Situaciones de hecho. Impugnación, V, 543.  
 Sustanciación. Juzgado. Véase Juzgado de sustanciación.  
 Situación Jurídica General, I, 247.  
 Situación Jurídica Objetiva, V, 30.  
 Situación Jurídica Subjetiva, V, 30.  
 Situación Jurídica Subjetiva. Restablecimiento, V, 641, 704.  
 Situado Constitucional, II, 114, 117, 118, 125, 137.  
 Situado Constitucional. Distribución, II, 138.  
 Soberanía, I, 52, 53, 54, 55, 393; II, 74, 133; III, 583; V, 186.  
 Sociedad de Derecho Privado. Competencia, III, 332.

- Sociedades anónimas. Nacionalidad, I, 377.
- Sociedades extranjeras. Domicilio, I, 380.
- Sociedades mercantiles de capital público, I, 365.
- Solve et repete, I, 328, 331; III, 69, 110, 306; V, 383.
- Solvencia, I, 423.
- Subordinación, I, 275.
- Subordinación administrativa, I, 275.
- Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.
- Subsuelo. Dominio Público, II, 541.  
Exploración, II, 540, 541.  
Propiedad, II, 256, 539; III, 935.
- Sucesiones, II, 91.
- Suelo Urbano. Uso, II, 261.
- Sufragio, I, 138, 216.
- Sufragio. Condiciones, I, 524 y sig., 525, 530.  
Condiciones de elegibilidad, I, 554.  
Derecho al, II, 131.  
Escrutinio, I, 541, 544.  
Noción, I, 529.  
Nulidad, I, 548 y sig.  
Obligatoriedad, I, 540.  
Proclamación, I, 552.
- Sufragio activo, I, 529.
- Sufragio pasivo, I, 529.
- Sufragio secreto, I, 539.
- Superintendencia de Seguros, I, 513.
- Superior Jerárquico. Poderes, III, 163.  
Revocación, III, 360.
- Supremacía constitucional, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151.
- T —
- Tabaco. Impuestos, II, 454.
- Tarifas, III, 525.
- Tasa, I, 306; II, 94, 123, 287 y sig., 291; V, 546.
- Tasa. Concepto, II, 285, 286.  
Definición, II, 292.  
Noción, II, 293.
- Tasas Administrativas, II, 297.
- Tasas Municipales, II, 371 y sig.
- Telecomunicaciones. Impuestos, II, 384, 392, 508.  
Servicio Público, III, 851.  
Tasas, II, 295.
- Teléfonos. Concesiones, V, 645.
- Teléfonos. Servicio, I, 357.
- Tercera Instancia, V, 161, 164, 243.
- Tergiversación de los hechos, I, 25, 26.
- Término medio, I, 329, 330, 332, 514.
- Timbre Fiscal, II, 93.
- Tierra. Propiedad, II, 537.
- Tierras Baldías, II, 85, 95, 98, 530; V, 243.
- Tierras Baldías. Catastro, II, 532.  
Cesión, III, 638.  
Donación, IV, 75.  
Imprescriptibilidad, II, 538.  
Prescripción, II, 535.  
Presunción de Dominio, II, 533, 537.  
Reivindicación, II, 531.
- Titularidad, II, 545.
- Tesorería. Banco auxiliar, IV, 161.
- Títulos Ejecutivos, III, 304.
- Trabajo. Derecho, I, 430, 457.  
Libertad, I, 456, 458; IV, 177.  
Protección, I, 263, 456; IV, 178.  
Inspectores, V, 261, 262.  
Juicios, V, 260, 673, 676.
- Transacción, I, 43, 49, 74.
- Transacción administrativa, I, 44, 64, 74.
- Transacciones fiscales, I, 46, 64, 71, 76.
- Transacciones públicas, III, 553.
- Tránsito. Libertad, I, 420.  
Policía, I, 429.
- Tránsito Terrestre, II, 255.
- Tránsito Terrestre. Inspectoría, III, 127.
- Tránsito Urbano, III, 127.
- Transporte Colectivo, II, 225.
- Transporte Extraurbano, II, 226, 258.
- Transporte. Impuesto, II, 291.  
Servicio Público, II, 226, 291; III, 849.
- Transporte Público. Servicio, II, 255 y sig.
- Transporte Urbano, II, 226, 258.

Tratados Internacionales. Aprobación legislativa, IV, 87, 89, 90.  
 Denuncias, IV, 90.  
 Eficacia, IV, 87, 90.  
 Impugnación, IV, 25.  
 Leyes aprobatorias, IV, 27, 84.  
 Promulgación, IV, 90.  
 Ratificación, IV, 87.  
 Tribunales Administrativos, III, 375.  
 Tribunales Ordinarios, I, 120.  
 Tribunales de Hacienda, V, 151.  
 Tributación. Anualidad, I, 253.  
 Tutela, I, 324, 329.

## — U —

Usurpación de Autoridad, III, 28, 313; IV, 20, 48, 73; V, 72.  
 Usurpación de Atribuciones, III, 31, 218, 220, 321, 606; IV, 74; V, 275.  
 Usurpación de Funciones, III, 28, 29, 189, 221, 308, 738, 739; IV, 49; V, 72, 208, 221.

Usurpación de Poder, V, 110.  
 Usurpaciones, V, 221.  
 Utilidad Pública, III, 616; V, 90.

## — V —

Vagos y Maleantes, I, 414.  
 Vagos y Maleantes, Actos, V, 264.  
 Vehículos. Patentes, II, 296.  
 Veto, I, 105.  
 Vigencia, I, 247, 256.  
 Vía Administrativa. Agotamiento, III, 68, 83, 359, 361; V, 188, 223, 232, 325.  
 Voluntad Administrativa. Formación. III, 445.  
 Voto Secreto, I, 539.

## — Z —

Zonificaciones. Naturaleza, V, 314.



## II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS

(Correspondientes a los tomos I, II, III, vols. 1 y 2, IV y V, vols. 1 y 2)

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
	1930			1935	
CFC - SF	28- 2-30	V, 351	CFC - SF	1- 4-35	IV, 236
CFC - SPA	25- 3-30	II, 324	CFC - SPA	2- 4-35	V, 201
CFC - SF	26- 6-30	V, 266	CFC - SF	30-10-35	III, 699
CFC - SPA	30- 6-30	V, 117	CFC - SF	11-12-35	III, 348
CFC - SPA	20- 9-30	V, 118			
CFC - SF	28-11-30	I, 598		1936	
	1931		CFC - SPA	23- 1-36	II, 246
CFC - SPA	29- 1-31	III, 268	CFC - SPA	18- 7-36	II, 211
CFC - SPA	28- 2-31	II, 227	CFC - SPA	6- 8-36	I, 81
CFC - SF	3-12-31	III, 356	CFC - SPA	28-10-36	II, 335
CFC - SFA	10-12-31	V, 593	CFC - SF	5-11-36	III, 856
	1932		CFC - SPA	18-11-36	IV, 208
CFC - SFA	17- 2-32	IV, 234	CFC - SPA	28-11-36	II, 474
CFC - SF	23- 4-32	II, 599	CFC - SF	15-12-36	III, 223
CFC - SF	15-	III, 841		1937	
CFC - SF	15- 6-32	V, 291	CFC - SFacc	18- 1-37	I, 247
CFC - SF	6-10-32	I, 607	CFC - SPA	18- 1-37	III, 769
CFC - SF	6-10-32	III, 747	CFC - SPA	22- 1-37	V, 112
CFC - SF	5-11-32	III, 698	CFC - SF	27- 1-37	II, 511
	1933		CFC - SPA	27- 1-37	V, 203
CFC - SPA	25- 3-33	V, 119	CFC	27- 1-37	V, 643
CFC - SF	16-11-33	III, 139	CFC - SPA	11- 2-37	II, 475
CFC - SF	12-12-33	III, 922	CFC - SPA <sup>acc</sup>	19- 3-37	I, 143
	1934		CFC - SPA	8- 3-37	I, 216
CFC - SF	6- 3-34	III, 855	CFC - SPA	18- 3-37	I, 212
CFC - SPA	12- 3-34	V, 103	CFC - SPA	14- 4-37	III, 149
CFC - SPA	23- 6-34	I, 258	CFC - SPA	16- 4-37	I, 297
			CFC - SPA	5- 5-37	I, 85
			CFC	5- 5-37	III, 750
			CFC - SPA	5- 5-37	IV, 58
			CFC - SPA	26- 5-37	V, 204
			CFC - SPA	1- 6-37	II, 131

			<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA	2- 7-37	I,	218	CFC - SPA	13- 6-38	II,	193
CFC - SPA	3- 7-37	II,	137	CFC - SPA	14- 6-38	V,	204
CFC - SPA	22- 7-37	II,	328	CFC - SPA	10- 8-38	II,	168
CFC - SPA	27- 7-37	II,	454	CFC - SPA	10- 8-38	II,	211
CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 8-37	I,	377	CFC - SPA	10- 9-38	V,	240
CFC - SPA	9- 8-37	III,	897	CFC - SPA	22- 9-38	I,	201
CFC - SPA	14- 8-37	I,	268	CFC - SPA	4-10-38	I,	137
CFC - SPA	14- 8-37	II,	382	CFC - SPA	26-10-38	II,	460
CFC - SPA	25- 9-37	I,	375	CFC - SPA	17-11-38	IV,	236
CFC - SPA	30- 9-37	I,	548	CFC - SPA	24-11-38	II,	455
CFC - SPA <sup>acc</sup>	6-11-37	I,	144	CFC - SPA	8-12-38	I,	270
CFC - SPA	11-11-37	II,	481	CFC - SPA	8-12-38	II,	495
CFC - SPA	16-11-37	IV,	73	CFC - SPA	31-12-38	I,	552
CFC - SPA	21-11-37	II,	255				
CFC - SPA	26-11-37	III,	736		1939		
CFC - SPA	2-12-37	II,	213	CFC - SPA	20- 1-39	IV,	121
CFC - SPA	7-12-37	III,	139	CFC - SPA	7- 2-39	I,	541
CFC - SPA	7-12-37	III,	212	CFC - SF	15- 2-39	I,	363
CFC	7-12-37	III,	650	CFC - SPA	9- 3-39	I,	575
CFC	7-12-37	III,	677	CFC	9- 3-39	III,	772
CFC - SF	15-12-37	III,	807	CFC	9- 3-39	III,	773
CFC - SF	15-12-37	III,	898	CFC - SF	9- 3-39	III,	858
CFC - SPA	22-12-37	IV,	74	CFC - SPA	11- 3-39	V,	119
CFC - SPA	28-12-37	IV,	126	CFC - SPA	13- 3-39	II,	336
CFC - SF	31-12-37	III,	904	CFC - SPA	16- 3-39	IV,	135
				CFC - SPA	21- 3-39	IV,	214
	1938			CFC - SPA	23- 3-39	II,	449
CFC - SPA	15- 1-38	I,	221	CFC - SF	23- 3-39	III,	125
CFC - SPA	15- 1-38	I,	262	CFC - SPA	17- 4-39	I,	139
CFC - SF <sup>acc</sup>	8- 2-38	I,	360	CFC - SPA	18- 4-39	I,	552
CFC - SF	8- 2-38	II,	518	CFC - SPA	18- 4-39	III,	269
CFC - SPA	17- 2-38	I,	257	CFC - SPA	3- 5-39	IV,	122
CFC - SPA	17- 2-38	II,	132	CFC - SPA	23- 6-39	V,	206
CFC - SPA	29- 3-38	II,	169	CFC - CF	18- 7-39	V,	151
CFC - SPA	29- 3-38	III,	232	CFC - SPA	1-12-39	I,	158
CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 4-38	I,	269	CFC - SFA	12-12-39	III,	887
CFC - SF	4- 4-38	III,	349	CFC - SF	14-12-39	V,	634
CFC - SF	4- 4-38	V,	352				
CFC - SF	20- 4-38	V,	657		1940		
CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 4-38	I,	266	CFC - SPA	13- 1-40	I,	465
CFC - SF	30- 4-38	I,	395	CFC - SPA	13- 1-40	IV,	77
CFC - SPA	16- 5-38	I,	414	CFC - SPA	27- 2-40	II,	278
CFC - SF <sup>acc</sup>	31- 5-38	I,	212	CFC - SPA	29- 3-40	I,	141
CFC - SF	31- 5-38	I,	221	CFC - SPA	6- 6-40	IV,	76
CFC - SPA	13- 6-38	II,	166	CFC - SPA	2- 7-40	I,	118

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CFC - SF	23- 7-40	V, 206	CFC - SPA	20-10-41	I, 161
CFC - SPA	8- 8-40	II, 496	CFC - SPA	2-12-41	IV, 169
CFC - SPA	8- 8-40	V, 209	CFC - SPA	3-12-41	I, 404
CFC - SPA	9- 8-40	III, 290	CFC - SPA <sup>acc</sup>	4-12-41	I, 89
CFC - SPA	14- 8-40	II, 182	CFC - SPA	19-12-41	III, 308
CFC - SPA	14- 8-40	II, 194			
CFC - SPA	24-10-40	IV, 124		1942	
CFC - SF	8-11-40	I, 159	CFC - SPA	2- 3-42	I, 208
CFC - SPA	20-11-40	V, 210	CFC - SPA	2 -3-42	I, 406
CFC - SPA	20-11-40	V, 217	CFC - SPA	2- 3-42	II, 279
CFC - SPA <sup>acc</sup>	26-11-40	I, 373	CFC - SPA	2- 3-42	II, 283
CFC - SPA	3-12-40	I, 147	CFC - SPA	2- 3-42	II, 353
CFC - SPA	16-12-40	I, 426	CFC - SF	15- 4-42	II, 188
CFC - SPA	16-12-40	I, 429	CFC - SPA	23- 4-42	I, 90
CFC - SPA	16-12-40	I, 435	CFC	23- 4-42	III, 700
CFC - SPA	16-12-40	I, 439	CFC - SF	23- 4-42	V, 193
CFC - SPA	16-12-40	IV, 214	CFC - SPA	15- 5-42	I, 224
CSJ - SPA	20-12-40	I, 204	CFC - SPA	9- 6-42	III, 300
CFC - SPA	20-12-40	I, 333	CFC - SPA	13- 7-42	II, 269
CSJ - SPA	20-12-40	I, 334	CFC - SPA	13- 7-42	IV, 172
			CFC - SF	12- 8-42	I, 322
	1941		CFC - SF	23-10-42	III, 722
CFC - SPA	14- 1-41	II, 139	CFC - SPA	1-11-42	I, 165
CFC - SPA	14- 1-41	II, 347			
CFC - SPA	6- 2-41	I, 298		1943	
CFC - SPA	6- 2-41	II, 268	CFC - SPA	11- 2-43	II, 140
CFC - SPA	4- 3-41	I, 110	CFC - SPA	17- 2-43	I, 525
CFC - SPA	4- 3-41	III, 159	CFC	25- 3-43	III, 891
CFC - SPA	4- 3-41	V, 113	CFC - SPA	16- 4-43	I, 526
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 290	CFC - SPA	31- 5-43	II, 333
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 347	CFC - SPA	30- 6-43	II, 337
CFC - SFA	10- 3-41	III, 774	CFC - SPA	26- 7-43	II, 482
CFC - SPA	28- 3-41	I, 402	CFC - SPA	27- 7-43	I, 526
CFC - SPA	28- 3-41	II, 371	CFC - SF	12- 8-43	V, 613
CFC - SPA	- 4-41	I, 159	CFC - SPA	13- 8-43	II, 522
CFC - SPA	17- 4-41	I, 85	CFC - SF	29-10-43	III, 269
CFC - SPA <sup>acc</sup>	17- 4-41	I, 553	CFC - SF	16-11-43	I, 277
CFC - SPA	25- 4-41	III, 137	CFC - SF	7-12-43	I, 301
CFC - SPA	30- 4-41	II, 320			
CFC - SPA	13- 5-41	I, 395		1944	
CFC - SPA	13- 5-41	II, 248	CFC - SFA	18- 2-44	I, 457
CFC - SPA	5- 6-41	I, 388	CFC - SF	18- 2-44	III, 150
CFC - SPA	27- 6-41	V, 185	CFC - CF <sup>acc</sup>	23- 3-44	I, 519
CFC - SPA	12- 8-41	III, 745	CFC - SPA	13-11-44	II, 250
CFC - SPA	12- 8-41	III, 763			

		<i>T. Pág.</i>		<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA	28-11-44	I, 326	CFC - SF	25-11-47 III, 702
CFC - SPA	28-11-44	I, 458	CFC - CP	16-12-47 I, 313
CFC	5-12-44	III, 733	CFC - SF	22-12-47 V, 105
CFC	5-12-44	III, 810		
CFC - SF	5-12-44	III, 811	1949	
CFC - SF	5-12-44	III, 831	CFC - SF	8- 2-49 V, 608
CFC	5-12-44	III, 816	CFC - CP	21- 2-49 II, 287
CFC	5-12-44	III, 817	CFC - CP	7- 3-49 IV, 241
CFC - SF	5-12-44	III, 817	CFC - CP	21- 3-49 IV, 78
CFC - SF	5-12-44	III, 837	CFC - CP	25- 5-49 I, 453
CFC - SF	5-12-44	III, 825	CF	4- 6-49 II, 149
	1945		CFC - SF	20- 6-49 V, 636
CFC - SF	28- 2-45	I, 555	CFC - SF	27- 6-49 I, 186
CFC - SF	5- 4-45	I, 389	CFC - SF	27- 6-49 III, 668
CFC	6- 4-45	V, 232	CFC - SF	4- 8-49 III, 356
CFC - SPA	6- 4-45	V, 325	CFC - SF	11- 8-49 I, 614
CFC - SF	18- 5-45	V, 371	CFC - SF	11- 8-49 III, 375
CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 5-45	I, 292	SFC - SF	11- 8-49 V, 638
CFC - SPA	14- 8-45	I, 446	CFC - SF	26-10-49 III, 285
CFC - SF	20-12-45	I, 248		
CFC - SF	20-12-45	I, 274	1950	
CFC - CP	22-12-45	V, 242	CFC - SF	24- 1-50 II, 321
	1946		CFC - SF	26- 1-50 I, 329
CFC	8- 2-46	IV, 251	CFC - SF	23- 2-50 III, 172
CFC - SF	2- 8-46	I, 304	CFC - SF	20- 6-50 V, 215
CFC - CP	8- 8-46	II, 325	CFC - SF	11- 8-50 III, 725
CFC - CP	15-10-46	II, 476	CFC - SF <sup>acc</sup>	29- 9-50 I, 225
CFC - SF	14-11-46	III, 911	CFC - CP	5-12-50 II, 219
CFC - SF	21-11-46	III, 700	CFC - CP	14-12-50 IV, 164
CFC - SF	4-12-46	III, 222		
	1947		1951	
CFC - SF	31- 1-47	III, 892	CFC - SF	6- 3-51 I, 495
CFC - SF	13- 2-47	IV, 240	CFC - SF	6- 3-51 I, 503
CFC - SF	20- 5-47	III, 943	CFC - CF	6- 3-51 V, 356
CFC - CP	30- 5-47	I, 386	CFC - CP	13- 3-51 IV, 96
CFC - CP	27- 6-47	I, 544	CFC - CP	4- 4-51 III, 175
CFC - SF	8-10-47	III, 701	CFC - CP	4- 4-51 III, 380
CFC - CP	10-10-47	II, 528	CFC - SF	8- 4-51 II, 323
CFC - SF	12-11-47	I, 576	CFC - CP	11- 4-51 II, 462
CFC - CP	12-11-47	II, 259	CFC - CP	2- 5-51 I, 274
CFC - SF	12-11-47	V, 124	CFC - SF	28- 5-51 I, 148
			CFC - CP	12- 6-51 III, 312
			CFC - CP	12- 6-51 III, 350
			CFC - CP	27- 6-51 II, 463

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CFC - SF	31- 7-51	I, 293	CF	17- 7-53	I, 606
CFC - SF	31- 7-51	V, 696	CF	17- 7-53	III, 190
CFC - SF	8- 8-51	I, 280	CF	17- 7-53	III, 321
CFC - SF	8- 8-51	III, 307	CF	17- 7-53	III, 687
CFC - SF	8- 8-51	III, 329	CF	17- 7-53	III, 663
CFC - SF	8- 8-51	V, 105	CF	31- 7-53	IV, 105
CFC - CP	19-10-51	I, 392	CF	20-10-53	III, 948
CFC - CP	23-10-51	I, 187	CF	23-10-53	I, 191
CFC - CP	28-11-51	IV, 97	CF	23-10-53	I, 580
			CF	20-11-53	V, 689
	1952		CF	24-11-53	II, 280
			CF	24-11-53	III, 294
CFC - CP	30- 1-52	I, 213	CF	24-11-53	III, 321
CFC - SF	17- 3-52	III, 944	CF	24-11-53	III, 333
CFC - CP	26- 5-52	IV, 102	CF	24-11-53	V, 235
CFC - CP	30- 5-52	III, 359	CF	24-11-53	V, 292
CFC - CP	30- 5-52	III, 683	CF	24-11-53	V, 326
CFC - SF	4- 6-52	I, 610	CF	24-11-53	V, 615
CFC - CP	4- 6-52	III, 127			
CFC - CP	9- 6-52	II, 147		1954	
CFC - CP	11- 6-52	III, 662	CF	16- 3-54	I, 505
CFC - CP	11- 6-52	III, 684	CF	16- 3-54	I, 507
CFC - CP	17- 6-52	II, 456	CF	23- 3-54	I, 490
CFC - CP	18- 7-52	IV, 104	CF	8- 6-54	I, 251
CFC - CP	6- 8-52	V, 195	CF	8- 6-54	I, 407
CFC - CP	6- 8-52	V, 642	CF	8- 6-54	II, 539
CFC - CP	9-10-52	IV, 242	CF	28- 9-54	I, 580
CFC - CP	31-10-52	III, 177	CF	28- 9-54	III, 200
CFC - SF	4-11-52	II, 530	CF	28- 9-54	III, 334
CFC - CP	26-11-52	IV, 165	CF	28- 9-54	IV, 209
CFC - CP	26-11-52	V, 540	CF	15-10-54	III, 660
CFC - CP	15-12-52	I, 489	CF	15-10-54	V, 157
CFC - CP	18-12-52	I, 293	CF	5-11-54	I, 114
			CF	9-11-54	III, 672
	1953		CF	9-11-54	III, 677
			CF	12-11-54	III, 661
CFC - CP	2- 2-53	I, 417	CF	12-11-54	III, 729
CFC - SF	23- 2-53	I, 489	CF	12-11-54	III, 732
CFC - CP	23- 2-53	III, 321	CF	12-11-54	III, 767
CFC - CP	23- 2-53	III, 350	CF	12-11-54	III, 804
CF	12- 6-53	II, 508	CF	12-11-54	III, 828
CF	12- 6-53	IV, 140	CF	12-11-54	III, 893
CF	16- 6-53	I, 275	CF	12-11-54	V, 603
CF	19- 6-53	IV, 215			
CF	17- 7-53	I, 191		1955	
CF	17- 7-53	I, 579	CF	15- 3-55	III, 654
CF	17- 7-53	I, 602			

			<i>T. Pág.</i>					<i>T. Pág.</i>
CF	18- 3-55	IV,	243		CF	30- 7-57	I,	195
CF	29- 4-55	I,	460		CF	30- 7-57	III,	325
CF	29- 4-55	IV,	107		CF	30- 7-57	IV,	139
CF	20- 5-55	IV,	108		CF	30- 7-57	IV,	144
CF	20- 5-55	V,	357		CF	30- 7-57	V,	211
CF	24- 5-55	IV,	245		CF	2- 8-57	I,	253
CF	31- 5-55	II,	540		CF	6- 8-57	II,	272
CF	8- 7-55	I,	413		CF	6- 8-57	III,	676
CF	12- 7-55	V,	660		CF	6- 8-57	V,	260
CF	15- 7-55	II,	531		CF	9- 8-57	I,	580
CF	15- 7-55	II,	532		CF	9- 8-57	I,	614
CF	15- 7-55	II,	533		CF	9- 8-57	III,	185
CF	15- 7-55	II,	535		CF	9- 8-57	III,	232
CF	11-11-55	V,	318		CF	9- 8-57	III,	306
CF	11-11-55	V,	350		CF	9- 8-57	III,	339
CF	6-12-55	III,	655		CF	9- 8-57	III,	340
CF	16-12-55	I,	490		CF	9- 8-57	III,	662
					CF	9- 8-57	V,	274
	1956				CF	19-11-57	V,	211
CF	24- 2-56	I,	611					
CF	24- 2-56	III,	323			1958		
CF	24- 2-56	IV,	137		CF	25- 3-58	II,	338
CF	24- 2-56	IV,	137		CF	23- 4-58	II,	148
CF	24- 2-56	V,	327		CF	26- 5-58	I,	491
CF	28- 2-56	V,	233		CF	2- 6-58	II,	281
CF	13- 3-56	III,	344		CF	2- 6-58	III,	330
CF	13- 3-56	V,	218		CF	2- 6-58	III,	335
CF	13- 3-56	V,	359		CF	2- 6-58	IV,	174
CF	23- 3-56	IV,	110		CF	2- 6-58	V,	100
CF	22- 5-56	II,	308		CF	2- 6-58	V,	229
CF	15- 6-56	III,	296		CF	2- 6-58	V,	274
CF	15- 6-56	III,	664		CF	2- 6-58	V,	541
CF	14- 8-56	V,	158		CF	3- 6-58	III,	191
CF	5-10-56	V,	540		CF	3- 6-58	V,	222
					CF	3- 6-58	V,	289
	1957				CF	3- 6-58	V,	661
CF	14- 5-57	V,	119		CF	16- 7-58	V,	707
CF	31- 5-57	I,	509		CF	5- 8-58	III,	140
CF	31- 5-57	I,	510		CF	5- 8-58	III,	280
CF	31- 5-57	I,	511		CF	5- 8-58	III,	303
CF	31- 5-57	I,	512		CF	5- 8-58	III,	168
CF	31- 5-57	V,	698		CF	5- 8-58	III,	647
CF	19- 7-57	III,	650		CF	5- 8-58	III,	652
CF	23- 7-57	I,	149		CF	5- 8-58	III,	657
CF	23- 7-57	I,	193		CF	5- 8-58	III,	665

## INDICES DE LOS TOMOS I AL V

767

			<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
CF	5- 8-58	III,	666	CF	29- 7-59	III,	649
CF	5- 8-58	V,	233	CF	11- 8-59	III,	289
CF	5- 8-58	V,	328	CF	14- 8-59	III,	801
CF	7- 8-58	I,	121	CF	14- 8-59	V,	187
CF	7- 8-58	I,	258	CF	15-10-59	V,	267
CF	7- 8-58	II,	274	CF	27-10-59	V,	198
CF	7- 8-58	II,	276	CF	28-10-59	III,	295
CF	7- 8-58	II,	277	CF	28-10-59	V,	332
CF	7- 8-58	V,	664	CF	28-10-59	V,	657
CF	24- 9-58	III,	128	CF	26-11-59	I,	605
CF	14-10-58	III,	194	CF	26-11-59	III,	658
CF	16-10-58	I,	317	CF	26-11-59	III,	679
CF	16-10-58	I,	319	CF	3-12-59	III,	170
CF	4-11-58	I,	115	CF	3-12-59	III,	727
CF (Voto salvado)	4-11-58	I,	343	CF	3-12-59	III,	765
CF	4-11-58	III,	222	CF	3-12-59	V,	90
CF	6-11-58	I,	608	CF	3-12-59	V,	224
CF	6-11-58	I,	613				
CF	6-11-58	II,	254				
CF	6-11-58	V,	288				
	1959				1960		
				CF	20- 1-60	I,	513
CF	3- 3-59	V,	126	CF	25- 1-60	III,	307
CF	9- 4-59	I,	254	CF	25- 1-60	III,	649
CF	9- 4-59	I,	557	CF	25- 1-60	V,	561
CF	9- 4-59	I,	558	CF	25- 1-60	V,	562
CF	9- 4-59	I,	560	CF	26- 1-60	IV,	111
CF	9- 4-59	I,	580	CG	26- 1-60	V,	268
CF	9- 4-59	III,	169	CF	26- 1-60	V,	269
CF	9- 4-59	V,	223	CF	11- 2-60	V,	666
CF	9- 4-59	V,	541	CF	11- 2-60	V,	667
CF	15- 5-59	IV,	111	CF	11- 2-60	V,	668
CF	25- 5-59	III,	678	CF	22- 2-60	II,	494
CF	25- 5-59	V,	275	CF	22- 2-60	IV,	141
CF	25- 5-59	V,	664	CF	14- 3-60	IV,	57
CF	3- 6-59	III,	170	CF	14- 3-60	IV,	142
CF	3- 6-59	V,	224	CF	14- 3-60	V,	248
CF	11- 6-59	V,	142	CF	14- 3-60	V,	292
CF	11- 6-59	V,	234	CF	14- 2-60	V,	537
CF	11- 6-59	V,	542	CF	2- 6-60	V,	128
CF	15- 7-59	V,	266	CF	14- 6-60	V,	673
CF	28- 7-59	V,	195	CF	6- 7-60	II,	544
CF	29- 7-59	I,	284	CF	25- 7-60	III,	360
CF	29- 7-59	III,	306	CF	6-10-60	V,	129
CF	29- 7-59	III,	648	CF	20-10-60	I,	454
				CF	20-10-60	III,	661
				CF	20-10-60	IV,	175

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CF	20-10-60	V, 187	CSJ - SPA	15- 3-62	II, 221
CF	21-12-60	II, 498	CSJ - CP	15- 3-62	III, 165
	1961		CSJ - CP	15- 3-62	III, 191
CSJ - SPA	9- 2-61	III, 186	CSJ - SPA	15- 3-62	III, 296
CSJ - SPA	9- 2-61	III, 326	CSJ - CP	15- 3-62	III, 750
CSJ - SPA	9- 2-61	III, 327	CSJ - CP	15- 3-62	III, 751
CSJ - SPA	9- 2-61	III, 680	CSJ - CP	15- 3-62	III, 803
CSJ - SPA	10- 4-61	III, 690	CSJ - CP	15- 3-62	III, 806
CSJ - SPA	17- 4-61	IV, 112	CSJ - CP	15- 3-62	III, 840
CSJ - SPA	2- 5-61	V, 653	CSJ - SPA	15- 3-62	IV, 57
CSJ - SPA	20- 6-61	I, 210	CSJ - CP	15- 3-62	IV, 61
CSJ - SPA	20- 6-61	I, 492	CSJ - SPA	15- 3-62	IV, 158
CSJ - SPA	3- 7-61	III, 236	CSJ - CP	15- 3-62	IV, 179
CSJ - SPA	3- 7-61	III, 651	CSJ - SPA	15- 3-62	V, 211
CF	3- 7-61	III, 682	CSJ - CP	15- 3-62	V, 212
CF	3- 7-61	III, 683	CSJ - SPA	15- 3-62	V, 219
CSJ - SPA	1- 8-61	II, 261	CSJ - SPA	15- 3-62	V, 360
CSJ - SPA	18-10-61	V, 146	CSJ - SPA	28- 5-62	II, 383
CSJ - SPA	19-11-61	V, 542	CSJ - SPA	6- 6-62	V, 707
CSJ - SPA	19-11-61	V, 631	CS - SPA	6- 6-62	V, 709
CSJ - SPA	4-12-61	V, 234	CSJ - SPA	16- 6-62	II, 386
CSJ - SPA	4-12-61	V, 333	CSJ - SPA	20- 6-62	II, 360
CSJ - SPA	12-12-61	II, 140	CSJ - SPA	20- 6-62	III, 194
CSJ - SPA	14-12-61	III, 731	CSJ - SPA	20- 6-62	III, 237
CSJ - SPA	14-12-61	III, 732	CSJ - SPA	20- 6-62	V, 367
CSJ - SPA	14-12-61	III, 742	CSJ - SPA	28- 6-62	V, 159
CSJ - SPA	20-12-61	V, 542	CSJ - SPA	31- 7-62	I, 516
CSJ - SPA	20-12-61	V, 631	CSJ - SPA	2- 8-62	III, 703
	1962		CSJ - SPA	29-10-62	III, 721
CSJ - CP	13- 2-62	I, 116	CSJ - SPA	6-11-62	IV, 244
CSJ - SPA	13- 2-62	I, 213	CSJ - SPA	7-11-62	III, 925
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 330	CSJ - SPA	14-11-62	II, 142
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 514	CSJ - SPA	22-11-62	V, 148
CSJ - SPA	19- 2-62	I, 515	CSJ - SPA	3-12-62	V, 369
CSJ - SPA	19- 2-62	III, 140	CSJ - SPA	12-12-62	I, 620
CSJ - SPA	19- 2-62	III, 651	CSJ - SPA	12-12-62	II, 422
CSJ - SPA	28- 2-62	III, 295	CSJ - SPA	13-12-62	I, 609
CSJ - SPA	28- 2-62	V, 235	CSJ - SPA	13-12-62	V, 543
CSJ - SPA	11- 3-62	I, 91		1963	
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 151	CSJ - SPA	19- 2-63	III, 195
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 160	CSJ - SPA	21- 2-63	V, 161
CSJ - SPA	14- 3-62	II, 227	CSJ - SPA	21- 2-63	V, 251
CSJ - SPA	15- 3-62	I, 210	CSJ - SPA	4- 4-63	III, 274
			CSJ - SPA	29- 4-63	I, 561

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CSJ - SPA	30- 4-63	V, 252	CSJ - SPA	12-12-63	V, 289
CSJ - SPA	6- 5-63	I, 562	CSJ - SPA	19-12-63	V, 676
CSJ - SPA	22- 5-63	III, 210			
CSJ - SPA	22- 5-63	III, 341		1964	
CSJ - SPA	22- 5-63	V, 269	CSJ - SPA	28- 1-64	III, 192
CSJ - SPA	22- 5-63	V, 275	CSJ - SPA	28- 1-64	III, 196
CSJ - SPA	30- 5-63	III, 693	CSJ - SPA	28- 1-64	V, 284
CSJ - SPA	3- 7-63	II, 232	CSJ - SPA	5- 2-64	I, 367
CSJ - SPA	15- 7-63	V, 684	CSJ - SPA	5- 2-64	V, 699
CSJ - SPA	18- 7-63	I, 151	CSJ - SPA	6- 2-64	IV, 213
CSJ - SPA	18- 7-63	III, 177	CSJ - SPA	6- 2-64	V, 294
CSJ - SPA	18- 7-63	V, 261	CSJ - SPA	6- 2-64	V, 616
CSJ - SPA	30- 7-63	I, 305	CSJ - SPA	6- 2-64	V, 691
CSJ - SPA	1- 8-63	I, 330	CSJ - SPA	27- 2-64	V, 359
CSJ - SPA	1- 8-63	II, 233	CSJ - SPA	27- 5-64	V, 270
CSJ - SPA	6- 8-63	V, 138	CSJ - SPA	2- 6-64	III, 170
CSJ - SPA	13- 8-63	III, 684	CSJ - SPA	2- 6-64	V, 230
CSJ - SPA	14- 8-63	II, 362	CSJ - SPA	2- 6-64	V, 543
CSJ - SPA	14- 8-63	III, 345	CSJ - SPA	2- 6-64	V, 631
CSJ - SPA	14- 8-63	III, 692	CSJ - SPA	8- 6-64	I, 621
CSJ - SPA	14- 8-63	V, 640	CSJ - SPA	8- 6-64	V, 598
CSJ - SPA	14- 8-63	V, 674	CSJ - SPA	10- 6-64	V, 370
CSJ - SPA	3-10-63	I, 565	CSJ - SPA	23- 6-64	II, 545
CSJ - SPA	3-10-63	IV, 142	CSJ - SPA	14- 7-64	III, 275
CSJ - SPA	3-10-63	IV, 145	CSJ - SPA	15- 7-64	II, 308
CSJ - SPA	3-10-63	V, 277	CSJ - SPA	23- 7-64	V, 685
CSJ - SPA	9-10-63	II, 264	CSJ - SPA	28- 7-64	III, 237
CSJ - SPA	9-10-63	II, 291	CSJ - SPA	5- 8-64	I, 227
CSJ - SPA	9-10-63	II, 451	CSJ - SPA	6- 8-64	III, 155
CSJ - SPA	14-10-63	II, 541	CSJ - SPA	10- 8-64	V, 145
CSJ - SPA	14-10-63	V, 149	CSJ - SPA	11- 8-64	IV, 166
CSJ - SPA	14-10-63	V, 286	CSJ - SPA	11- 8-64	IV, 179
CSJ - SPA	14-10-63	V, 319	CSJ - SCCMT	12- 8-64	V, 700
CSJ - SPA	15-10-63	I, 343	CSJ - SPA	13- 8-64	I, 331
CSJ - SPA	7-11-63	IV, 113	CSJ - SPA	13- 8-64	II, 523
CSJ - SPA	14-11-63	I, 364	CSJ - SPA	13- 8-64	III, 241
CSJ - SPA	14-11-63	II, 505	CSJ - SPA	13- 8-64	III, 729
CSJ - SPA	14-11-63	III, 728	CSJ - SPA	13- 8-64	III, 743
CSJ - SPA	14-11-63	III, 736	CSJ - SPA	13- 8-64	V, 132
CSJ - SPA	14-11-63	III, 849	CSJ - SPA	13- 8-64	V, 614
CSJ - SPA	12-12-63	I, 365	CSJ - SPA	19-10-64	II, 525
CSJ - SPA	12-12-63	I, 606	CSJ - SPA	19-10-64	II, 542
CSJ - SPA	12-12-63	III, 722	CSJ - SPA	27-10-64	V, 610
CSJ - SPA	12-12-63	III, 913	CSJ - SPA	4-11-64	I, 229
CSJ - SCCMT	12-12-63	IV, 217	CSJ - SPA	4-11-64	III, 929















III. INDICE SISTEMATICO (Tomos, I, II, III, vols. 1 y 2, IV y V, vols. 1 y 2)

TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

	<i>Págs.</i>
Presentación	9
Abreviaturas	11
 <b>PRIMERA PARTE: ESTUDIOS</b>	
POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES .....	13
— <i>Los límites del Poder discrecional de las Autoridades Administrativas</i> .....	15
I. Introducción .....	15
II. Límites derivados del Principio de la legalidad .....	20
1. Principios generales .....	20
2. Límites en la determinación del presupuesto de hecho del acto administrativo discrecional .....	21
A. Introducción .....	21
B. La comprobación de los hechos .....	22
C. La calificación de los presupuestos de hecho .....	24
3. Límites en la finalidad perseguida por el Legislador .....	28
III. Límites derivados de la forma de apreciación de los hechos .....	30
1. Introducción .....	30
2. El Principio de la Racionalidad .....	33
3. El Principio de la Justicia .....	36
4. El Principio de la Igualdad .....	37
5. El Principio de la Proporcionalidad .....	38
IV. Conclusión: La discrecionalidad no implica arbitrariedad .....	39
— <i>Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias</i> .....	43
I. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
1. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43

	<i>Págs.</i>
2. La Transacción en el Derecho Público .....	44
3. Las "concesiones recíprocas" como requisito esencial de la transacción	45
4. Las normas de competencia .....	46
5. La disponibilidad de derechos .....	47
6. La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocación de los actos administrativos fiscales .....	48
7. Las fases de la actividad tributaria .....	50
II. La Potestad Tributaria y su indisponibilidad .....	50
8. El Poder Público y las Potestades Públicas .....	50
9. La potestad y el derecho subjetivo .....	52
10. La potestad tributaria .....	52
11. La potestad sancionadora .....	53
12. La potestad tributaria y la reserva legal .....	54
13. La indisponibilidad de la potestad tributaria .....	55
III. La Competencia tributaria de inspección y liquidación y su indisponibilidad .....	58
14. La competencia tributaria .....	58
15. Las fases de la competencia tributaria .....	60
16. El carácter vinculado de la competencia tributaria .....	61
17. La indisponibilidad de la competencia tributaria .....	63
18. La indisponibilidad de la competencia sancionadora .....	64
19. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación .....	64
20. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal .....	67
21. Conclusión .....	67
IV. La Competencia tributaria de cobro y recaudación de los tributos y su indisponibilidad .....	68
22. El carácter vinculado de la competencia tributaria en este aspecto .	68
23. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i> .....	70
24. Los supuestos del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales .....	72
25. La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales .....	73
26. La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales .....	74
27. La fórmula transaccional en Derecho Público de S. Guicciardi ...	76
28. La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales .....	76
29. Conclusión	77

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

## EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

I.	EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL .....	81
1.	La Supremacía Constitucional .....	81
2.	Las Normas Constitucionales .....	106
A.	Las Normas Programáticas .....	106
B.	Los Poderes Implícitos .....	110
C.	Las Actas Constitutivas de los Gobiernos de Facto .....	114
3.	El Objeto de la Constitución: El Estado de Derecho .....	118
4.	La Reforma y Enmiendas Constitucionales .....	118
5.	Poder derogatorio .....	121
II.	EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO .....	131
1.	La Ley .....	131
2.	El ordenamiento jurídico .....	131
3.	Los principios generales del derecho .....	131
4.	El derecho público y el derecho administrativo .....	131
III.	EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO .....	133
IV.	EL PODER PUBLICO .....	137
1.	El Principio de la alternabilidad .....	137
2.	El Principio de la estabilidad .....	143
3.	El Ejercicio del Poder Público .....	143
A.	Las Ramas del Poder Público .....	143
B.	El Principio de la Separación de Poderes .....	147
C.	La Usurpación de Funciones .....	158
4.	El Poder Legislativo y la actividad legislativa .....	201
A.	El Congreso y la potestad legislativa .....	201
B.	La Ley .....	204
a.	Concepto .....	204
b.	Carácter .....	211
c.	La Reserva legal .....	211
d.	Formación, Promulgación, Publicación .....	212
e.	Interpretación .....	216
f.	Efectos .....	247
a'.	Vigencia .....	247
b'.	Situaciones jurídicas generales .....	247
c'.	Irretroactividad .....	248
g.	Poder Derogatorio .....	257
a'.	Derogación implícita .....	257
b'.	Colisión .....	258
c'.	Supervivencia de la Ley derogada .....	262
h.	Clases de Ley .....	268
a'.	Ley Orgánica .....	268
b'.	Ley Nacional .....	268

	<i>Págs.</i>
c'. Ley Especial .....	268
d'. Ley de Presupuesto .....	269
e'. Ley de Orden Público .....	269
i. Inconstitucionalidad de la Ley .....	270
C. Actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos) .....	271
5. El Poder Judicial .....	274
6. El Poder Ejecutivo .....	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno .....	276
B. La Actividad Administrativa .....	276
a. Actos de autofidatario y actos de gestión .....	276
b. Las potestades administrativas .....	277
c. La función administrativa .....	284
C. La Administración Pública .....	284
a. Régimen de Derecho Público .....	284
b. Definición .....	284
c. Carácter instrumental .....	288
d. Prerrogativas .....	288
e. Clases .....	288
a'. Administración Consultiva .....	288
b'. Administración Contralora .....	289
D. Las Personas Públicas .....	290
a. La Personalidad jurídica de la Nación y el Fisco Nacional .....	290
b. Personas Públicas territoriales y no territoriales .....	297
c. Los Institutos Autónomos .....	297
E. Los Servicios Públicos .....	297
F. La Policía Administrativa y la potestad sancionadora .....	313
a. Medidas de Policía .....	313
b. Sanciones administrativas y multas .....	322
G. La Administración Descentralizada: Institutos Autónomos .....	333
a. La descentralización funcional .....	333
b. La autonomía .....	347
c. Las prerrogativas y privilegios .....	351
d. Las Empresas del Estado: CANTV .....	356
H. La Responsabilidad Administrativa .....	360
<b>V. LOS DERECHOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES .....</b>	<b>373</b>
1. Limitaciones .....	373
2. La Nacionalidad .....	375
A. La Regulación .....	375
B. Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre venezolanos por nacimiento y naturalización .....	377
C. Nacionalidad originaria .....	388
D. Nacionalidad derivada .....	389
E. Nulidad .....	392
3. Igualdad ante la ley .....	395
A. Sentido de la igualdad .....	395

	<i>Págs.</i>
B. Igualdad Tributaria	402
4. El derecho a ser juzgado por sus jueces naturales	414
5. El derecho de petición	415
6. La libertad de cultos	417
7. La libertad de tránsito	420
8. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza	426
9. El derecho al trabajo: profesiones liberales	457
10. La libertad económica	460
A. Los conceptos de empresa e industria	460
B. Las limitaciones a la libertad de contratar	465
a. Los contratos de arrendamiento: régimen de regulación de alquileres	465
b. El contrato de juego del 5 y 6 (Carreras de caballos)	495
c. El contrato de seguro: régimen de las empresas de seguro	513
d. El contrato de crédito: régimen de las empresas bancarias	519
C. Las limitaciones a la libertad de comercio	519
11. Los Derechos Políticos	524
A. El derecho al sufragio	524
a. Condiciones de elegibilidad	525
b. Voto secreto	539
c. El Escrutinio y los sistemas electorales	541
d. Competencias del Consejo Supremo Electoral	546
e. Nulidad de las elecciones	548
B. Los Partidos Políticos	560
12. El derecho de propiedad	574
VI. EL ESTADO DE DERECHO	575
1. El Principio de la legalidad	575
A. La Legalidad administrativa	575
B. La Legalidad fiscal	593
C. La Legalidad procesal	598
D. La Legalidad electoral	601
E. La presunción de legitimidad	601
2. Los Poderes discrecionales: la discrecionalidad administrativa	602
A. Las dos categorías de actos administrativos	602
a. Los actos administrativos discrecionales	602
b. Los actos administrativos reglados	606
B. Procedencia de las facultades discrecionales	607
a. Cuando la ley expresamente lo consagra	607
b. Cuando se trate de medidas en que esté interesado el orden público	610
C. La Justificación del Poder Discrecional	610
D. La forma de ejercicio del Poder Discrecional	611
E. Control del Poder Discrecional	613
F. Los límites del Poder Discrecional	614

	<i>Págs.</i>
a. Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador ....	614
b. Sumisión al Principio de la legalidad administrativa ....	614
G. Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad .....	621
INDICE DEL TOMO I .....	623
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomo I) .....	625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomo I) .....	639
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO I .....	643

TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y  
TRIBUTARIO DEL ESTADO

Presentación .....	IX
Prólogo .....	1
Abreviaturas .....	11

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

RÉGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA .....	13
---	----

<i>El Régimen de Gobierno del Distrito Federal</i> .....	15
--	----

I. INTRODUCCION: La Autonomía .....	15
-------------------------------------	----

II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL .....	18
---	----

1. Introducción .....	18
2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal .....	26
A. Introducción .....	26
B. La Función de Gobierno .....	27
a. Funciones en relación al Poder Nacional .....	28
b. Funciones como primera autoridad de policía en el Dis- trito Federal .....	29
C. La Función Administrativa .....	30
a. Funciones administrativas generales .....	31
b. Funciones administrativas en relación al Concejo Muni- cipal .....	31
c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias admi- nistrativas del Distrito .....	32
d. Funciones reglamentarias .....	32
e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales .....	33
f. Funciones administrativas en relación a los contratos mu- nicipales .....	33
g. Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales .....	33
3. La Función Deliberativa en el Distrito Federal .....	33
A. Introducción .....	33
B. Funciones Normativas .....	35
C. Funciones Deliberativas Generales .....	37
D. Funciones Deliberativas en relación con el propio Concejo ..	38
E. Funciones Deliberativas en relación con la Administración Municipal .....	38
a. Creación de Servicios Públicos .....	38

	<i>Págs.</i>
b. Administración Financiera .....	38
c. Funcionarios Públicos .....	38
d. Control de la Administración Municipal .....	39
III. CONSECUENCIAS .....	40
1. Introducción .....	40
2. El Ejercicio de la Potestad Jerárquica .....	45
3. Los Poderes de Organización y el Nombramiento de Funcionarios o Empleados Municipales .....	49
 <i>El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Inter- municipal en Materia de Urbanismo</i> .....	 55
1. La Zona Metropolitana de Caracas y la cooperación Intermunicipal	55
2. Las Competencias en Materia de Urbanismo .....	61
3. La Mancomunidad en Materia de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana .....	66
4. Conclusión .....	68
 <i>La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio</i> .....	 71
I. INTRODUCCION .....	72
II. LA HACIENDA PUBLICA .....	73
1. Nociones Previas .....	73
2. El Poder Público .....	74
3. La Hacienda Pública .....	75
4. Antecedentes Constitucionales .....	75
5. Advertencia .....	76
III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL .....	77
1. Nociones Previas .....	77
2. La Hacienda Pública Nacional .....	77
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional	78
A. Principio de la Legalidad del Tributo .....	78
B. Principio de la Generalidad del Tributo .....	80
C. Principio de la Igualdad Tributaria .....	80
D. Principio de la no Confiscación .....	81
E. Prohibición de establecer Impuestos pagaderos en Servicio Personal .....	82
F. Exigencia de un Término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria .....	82
4. Los Bienes Nacionales .....	84
A. Dominio y Explotación sobre los Bienes Nacionales .....	85

	<i>Págs.</i>
B. Las Tierras de las Concesiones Mineras .....	85
C. La Explotación de los Recursos Naturales .....	85
D. Las Minas e Hidrocarburos, Salinas, Tierras Baldías y Ostrales de Perlas Nacionales .....	85
E. La Enajenación de Bienes del Dominio Privado de la República	86
F. La Confiscación de Bienes .....	86
G. Las Armas de Guerra .....	87
H. Enumeración de los Bienes Nacionales .....	87
5. Los Ingresos Nacionales .....	89
A. Ingresos Ordinarios .....	90
a. Impuestos directos .....	90
b. Impuestos indirectos .....	91
a'. Aduaneros (externos) .....	91
b'. Aduaneros (internos) .....	92
c'. Sobre transacciones y registro .....	93
d'. Otros ingresos .....	93
c. Tasas .....	94
d. Contribuciones especiales .....	94
e. Ingresos del dominio fiscal .....	95
B. Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera	96
C. Ingresos Extraordinarios .....	97
a. Operaciones de Crédito Público .....	97
a'. Finalidad .....	97
b'. Ley especial .....	97
c'. Competencia para obligarse .....	97
b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacio- nales, tales como las tierras baldías nacionales .....	98
D. Enumeración de los Ingresos Nacionales .....	98
a. Ingresos públicos nacionales ordinarios .....	98
b. Ingresos públicos nacionales extraordinarios .....	99
6. Los Gastos Nacionales .....	100
7. Los Créditos Adicionales .....	100
A. Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros .....	100
B. Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso .....	100
C. Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional ..	100
D. Antecedentes Constitucionales .....	101
8. La Ley de Presupuesto .....	101
A. Elaboración del Proyecto de Ley .....	101
B. Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas ..	101
C. Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley .....	102
D. El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas .....	103
E. Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto .....	103
F. Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto .....	104

	<i>Págs.</i>
9. Las Obligaciones Nacionales .....	104
10. La Contraloría General de la República .....	104
A. Naturaleza de la Contraloría General de la República .....	104
B. El Contralor General de la República .....	105
a. Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República .....	105
b. Requisitos para ser Contralor General de la República .....	105
c. Elección del Contralor General de la República .....	105
d. Falta absoluta del Contralor General de la República .....	105
e. Falta temporal del Contralor General de la República ..	105
f. Informe anual al Congreso .....	106
C. Función de la Contraloría General de la República .....	106
11. La Noción del Fisco Nacional. Su Crítica .....	106
A. La doble Personalidad del Estado .....	106
a. El Estado-Poder .....	107
b. El Estado-Persona jurídica .....	108
B. Crítica de esta Diferenciación .....	108
12. Los Institutos Autónomos .....	110
13. El Procurador General de la República .....	111
<b>IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL .....</b>	<b>112</b>
1. Nociones Previas .....	112
2. La Hacienda Pública Estatal .....	112
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estatal	113
4. Los Bienes Estadales .....	113
5. Los Ingresos Estadales .....	114
A. Ingresos Estadales .....	115
a. Ingresos ordinarios .....	115
a'. Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva .....	115
b'. Impuesto sobre el consumo de bienes .....	115
a''. Bienes producidos en su territorio .....	115
b''. Bienes producidos fuera de su territorio ..	116
b. Ingresos extraordinarios .....	116
a'. Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales .....	116
b'. Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público .....	116
B. Ingresos provenientes del Situado Constitucional .....	117
a. Constitución del situado constitucional .....	117
b. Inversión del situado constitucional .....	117
c. Intervención del Poder Nacional .....	117
C. Ingresos provenientes de Asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional	118

	<i>Págs.</i>
6. Los Gastos Estadales .....	119
7. El Presupuesto Estatal .....	119
8. La Contraloría Estatal .....	119
<b>V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL</b>	<b>120</b>
1. Nociones Previas .....	120
2. La Hacienda Pública Municipal .....	120
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal	121
4. Los Bienes Municipales .....	121
5. Los Ingresos Municipales .....	122
<b>A. Ingresos Municipales</b> .....	<b>122</b>
<b>a. Ingresos ordinarios</b> .....	<b>122</b>
a'. Prohibición constitucional en materia impositiva ..	122
b'. Ingresos ordinarios .....	123
<b>b. Ingresos extraordinarios</b> .....	<b>126</b>
a'. Operaciones de Crédito Público .....	126
b'. Enajenación de Ejidos, y bienes propios .....	126
c'. Enumeración de los Ingresos Municipales extraor- dinarios .....	126
6. Los Gastos Municipales .....	127
7. El Presupuesto Municipal .....	127
8. La Contraloría Municipal .....	128

## SEGUNDA PARTE: JURISPRUDENCIA

<b>EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO</b>	<b>129</b>
<b>I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO</b> .....	<b>131</b>
1. Los Estados Federados .....	131
<b>A. Las Constituciones Estadales</b> .....	<b>131</b>
<b>B. La Autonomía Estatal</b> .....	<b>132</b>
<b>C. La División Político-Territorial</b> .....	<b>132</b>
<b>D. El Situado Constitucional</b> .....	<b>137</b>
<b>E. Los Poderes Estadales</b> .....	<b>139</b>
<b>a. El Poder Legislativo</b> .....	<b>139</b>
a'. Las Asambleas Legislativas .....	139
b'. Las Leyes Estadales .....	147
<b>b. El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administra- ción estatal</b> .....	<b>147</b>
2. El Distrito Federal .....	166
<b>A. Autonomía Municipal</b> .....	<b>166</b>
<b>B. Competencias del Concejo Municipal</b> .....	<b>169</b>
<b>C. Competencias del Gobernador</b> .....	<b>193</b>
<b>D. Representación</b> .....	<b>211</b>

	<i>Págs.</i>
3. Las Municipalidades .....	211
A. Autonomía Municipal .....	211
B. Organización y Funcionamiento .....	227
C. Competencia .....	246
a. Aspectos Generales .....	246
b. Transporte .....	255
c. Urbanismo .....	259
d. Servicio de Gas .....	264
e. Espectáculos Públicos .....	268
f. Cementerios .....	269
g. Caminos .....	272
h. Casas de Empeño .....	274
1. Servicios Públicos .....	278
D. Ordenanzas Municipales .....	278
a. Naturaleza de las Ordenanzas .....	278
b. Publicación .....	281
c. Nulidad .....	282
E. Bienes Ejidos .....	282
II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO .....	283
1. Contribuciones Nacionales .....	283
A. Impuestos .....	283
B. Tasas .....	287
C. Prescripción de Créditos Fiscales .....	308
D. La Ley Tributaria .....	320
2. Contribuciones Estadales .....	324
3. Contribuciones Municipales .....	335
A. Impuestos .....	335
a. Competencia .....	335
b. Exoneraciones .....	353
c. Solvencias .....	362
B. Tasas .....	371
C. Patentes de Industria y Comercio .....	382
a. Objeto .....	382
b. Fijación y Cálculo .....	422
4. Cuestiones Controvertidas .....	449
A. Doble Imposición .....	449
B. Tributación entre Entidades Públicas .....	452
C. Contribución de Mejoras .....	452
D. Impuestos sobre Cigarrillos .....	454
E. Impuestos sobre Licores .....	460
F. Impuestos a la Gasolina .....	474
G. Impuestos sobre Inmuebles .....	476
H. Impuestos sobre el Ganado .....	481
I. Impuestos a la Navegación .....	494

	<i>Págs.</i>
J. Impuestos a la Importación .....	495
K. Impuestos al Tráfico de Bienes .....	497
L. Impuestos sobre Apuestas Lícitas .....	498
M. Impuestos sobre las Telecomunicaciones .....	508
BIENES DEL ESTADO .....	511
1. Dominio Público .....	511
A. Características .....	511
B. Afectación .....	515
C. Dominio Hídrico .....	518
D. Playas .....	523
E. Concesión de Uso .....	528
2. Tierras Baldías .....	530
3. Sub-Suelo .....	539
4. Titularidad .....	544
INDICE DE LOS TOMOS I Y II .....	551
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II) .....	553
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I y II) .....	581
INDICE SISTEMATICO (Tomos I y I) .....	587

TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Vol. 1:  
REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS  
ADMINISTRATIVOS

Presentación	3
Abreviaturas	7
PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	9
— <i>Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos</i> .....	11
I. INTRODUCCION .....	11
II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO .....	15
III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA .....	21
— <i>Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano</i> .....	25
I. INTRODUCCION .....	26
II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD .....	27
1. La Inconstitucionalidad .....	27
A. La inconstitucionalidad de los actos administrativos .....	27
B. La usurpación de funciones .....	28
a. La usurpación de autoridad .....	28
b. La usurpación de funciones .....	29
c. Precisión terminológica .....	30
2. La Ilegalidad .....	32
A. Noción previa .....	32
B. La extralimitación de atribuciones .....	33
C. El abuso o exceso de poder .....	35
D. La desviación de poder .....	38
E. El vicio de forma .....	41
a. El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración .....	43
b. El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo .....	44
c. El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo .....	45
d. Otros vicios de forma .....	47
F. Los actos administrativos contrarios a Derecho .....	47

	<i>Págs.</i>
III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD .....	48
1. Noción previa .....	48
2. Los recursos administrativos .....	49
A. Noción previa .....	49
B. Los principales recursos administrativos .....	49
a. El recurso de reconsideración .....	49
b. El recurso jerárquico .....	50
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos .....	51
D. La decisión de los recursos administrativos .....	51
3. Los recursos jurisdiccionales .....	53
A. Noción previa .....	53
B. Los tipos de recursos jurisdiccionales .....	53
a. El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales .....	53
b. El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos .....	54
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales .....	55
D. La decisión de los recursos jurisdiccionales .....	56
E. Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales .....	57
4. La Excepción de Ilegalidad .....	57
IV. CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD .....	58
1. Los efectos de la ilegalidad respecto al Acto Administrativo .....	58
A. Noción Previa .....	58
B. La nulidad del acto administrativo .....	58
C. La anulabilidad del acto administrativo .....	62
2. La constatación de la ilegalidad .....	63
<i>Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano</i> .....	<i>65</i>
I. INTRODUCCION .....	65
A. Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso .....	65
a. La legitimación activa: el interés legítimo .....	66
b. Agotamiento de la vía administrativa y caducidad .....	68
B. Ambito y dominio de la jurisdicción .....	69
a. Concepto de acto administrativo .....	69
b. Exclusión de los actos materiales .....	71
c. Exclusión de los hechos administrativos .....	72
C. Las tres condiciones de recurribilidad .....	74
II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO .....	74
A. Concepto: resolución final .....	74
B. La jurisprudencia .....	75
C. La doctrina .....	77

	<i>Págs.</i>
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	80
E. Actos de trámite con fuerza de definitivos .....	82
III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO .....	83
A. Concepto. la impugnabilidad .....	83
B. La jurisprudencia .....	84
C. La doctrina .....	86
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	88
IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME .....	89
A. Concepto: interposición en tiempo .....	89
B. La jurisprudencia .....	91
C. Lapsos general y especiales .....	92
D. Inimpugnabilidad de actos derivados .....	94
V. CONCLUSION .....	95
Actos Definitivos, que causen estado, no firmes .....	95
— <i>Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio Solve et Repete</i> .....	97
I. INTRODUCCION .....	97
II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	98
1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional .....	98
2. Las Prerrogativas de la Administración .....	100
A. La Presunción de legitimidad de los actos administrativos ..	100
B. La ejecutividad de los actos administrativos .....	102
C. La ejecutoriedad de los actos administrativos .....	104
3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo .....	108
III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE .....	110
IV. CONCLUSION .....	114

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS	119
I. LOS REGLAMENTOS	119
1. La Potestad Reglamentaria	119
2. Reglamentos Ejecutivos	125
3. Reglamentos Complementarios	135
4. Irretroactividad de los Reglamentos	136
5. Mutabilidad de los Reglamentos	137
6. Límites de la Potestad Reglamentaria	137
7. Vigencia	137
8. Generalidad	137
9. Diferencias entre los actos reglamentarios y actos individuales	138
II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	139
1. Regulación de Procedimiento	139
2. Los Sujetos	143
A. La Administración	143
a. Los órganos colegiados	143
b. La delegación de atribuciones	149
c. La formación de la voluntad	149
B. Los interesados	149
a. Representación	149
b. El derecho a ser oído y a la defensa	150
c. El derecho a obtener copias de las actuaciones	155
3. Iniciación: Las Actas	155
4. Consultas previas	156
5. Pruebas	156
6. Decisión	158
7. Documentación	158
8. Vicios: efectos	161
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	165
1. Los hechos jurídicos	165
A. El hecho jurídico	165
B. El acto jurídico	165
2. Los Actos de la Administración: Actos Administrativos y Actos de Derecho Privado	166
3. La Noción de Acto Administrativo	168
A. Definición	168
B. Caracterización	172
a. Criterio de la naturaleza de la actividad	172
b. Criterio de la función administrativa	177
c. Características	185
4. Clases de Actos Administrativos	186
A. Por los efectos: actos generales e individuales	186

	<i>Págs.</i>
B. Por la forma de sujeción a la legalidad: actos reglados y discrecionales .....	190
C. Por la formación de la voluntad administrativa: actos complejos y actos tácitos .....	191
5. Requisitos de validez de los Actos Administrativos .....	192
A. Enumeración .....	192
B. Requisitos de fondo .....	194
a. La competencia .....	194
b. La finalidad .....	200
c. Supuestos de derecho .....	201
d. Los supuestos de hecho: la causa .....	206
a'. La apreciación de los hechos .....	206
b'. La prueba en el acto administrativo .....	210
C. Requisitos de forma .....	212
a. La regulación de las formas .....	212
b. La formación de la voluntad .....	217
c. Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo ....	222
d. La motivación de los actos administrativos .....	223
6. Efectos del acto administrativo .....	268
A. Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad .....	268
B. La eficacia del acto administrativo .....	280
a. El inicio de los efectos: la notificación y la publicación ..	280
b. Obligatoriedad .....	285
c. La condición suspensiva y resolutoria .....	289
d. La irretroactividad de los actos administrativos .....	290
e. La suspensión de los efectos de los actos administrativos ..	293
C. La consolidación de los efectos de los actos administrativos ..	294
a. Actos administrativos firmes y actos administrativos que causan estado .....	294
b. La cosa juzgada administrativa: actos administrativos definitivos .....	296
c. Valor probatorio de los actos administrativos .....	300
D. La ejecución de los actos administrativos .....	303
a. La ejecutividad .....	303
b. La ejecutoriedad .....	306
7. Los vicios de los actos administrativos .....	307
A. Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad .....	307
B. Los vicios de fondo .....	308
a. La incompetencia .....	308
a'. La usurpación de funciones .....	308
b'. La extralimitación de atribuciones .....	329
b. La desviación de poder .....	333
c. El exceso o abuso de poder: el falso supuesto .....	339

	<i>Págs.</i>
C. Los vicios en la forma .....	344
D. La consecuencia de los vicios: la nulidad y la anulabilidad ..	348
E. La convalidación .....	350
8. La revisión de los actos administrativos .....	356
A. La Revisión de Oficio .....	356
a. La Revocación .....	356
b. Derogación tácita .....	374
B. Los recursos administrativos .....	374
C. La revisión jurisdiccional .....	374
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vol. 1 .....	381
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, vol. 1) .....	383
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, vol. 1) ..	405
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, vol. 1)	415







## SEGUNDA PARTE. DOCTRINA ADMINISTRATIVA

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	533
<i>Los contratos de la administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República .....</i>	
	535
I. CARACTERIZACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..	535
1. La ejecución de un Servicio Público .....	535
2. La especialidad del objeto .....	538
3. La existencia de cláusulas exorbitantes .....	540
II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	540
1. La Capacidad y Competencia de los Contratantes .....	540
A. La Competencia .....	540
a. Principio .....	540
b. Incompetencia de los directores de Ministerios .....	544
c. Imposibilidad de la delegación de firma .....	545
B. La Capacidad .....	546
a. Las incapacidades especiales .....	546
b. El requisito del domicilio .....	547
2. El Consentimiento .....	554
A. Principio general .....	554
B. La formación de la voluntad de la administración: las formalidades previas a la conclusión del contrato .....	559
a. La intervención de órganos consultivos .....	559
b. La intervención de órganos contralores: el control previo de compromisos .....	559
a'. Principio general .....	559
b'. Alcance .....	566
c'. Efectos .....	567
a'' Sobre el contrato .....	567
b'' Sobre las facultades de la Administración .....	567
d'. La ausencia de control .....	569
a'' Efectos .....	569
b'' Justificación .....	572
c. La interpretación del Poder Legislativo: la autorización legislativa .....	572
C. Los vicios del consentimiento .....	573
D. La conclusión del contrato .....	576
a. Principio general .....	576
b. Valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión .....	577
3. El Objeto .....	581
4. La Causa .....	583





	<i>Págs.</i>
B. Interposición de los recursos .....	647
a. Carácter del recurrente .....	647
b. Requisitos .....	648
a'. Lاپso de caducidad .....	648
b'. El principio Solve et repete .....	648
c'. Efectos de la interposición: no suspensivos .....	649
C. Renuncia del recurso .....	650
D. Decisión del recurso .....	650
2. El Recurso Jerárquico .....	652
A. Noción .....	652
B. Carácter .....	652
C. Procedencia .....	654
a. Principio general .....	654
b. Improcedencia .....	660
D. Interposición .....	662
a. Autoridad competente .....	662
b. Lاپso de caducidad .....	663
E. Efectos .....	668
F. Decisión .....	676
a. Autoridad competente .....	676
a' Superior jerárquico .....	676
b'. Carácter del superior jerárquico .....	676
c'. Poderes del superior jerárquico .....	677
b. Requisitos formales .....	682
c. Efectos de la decisión .....	683
d. La Reformatio in pejus .....	684
G. Recurso Jerárquico de hecho .....	684
3. Recurso de Reconsideración .....	687
A. Procedencia .....	687
a. Principio General .....	687
b. Improcedencia .....	690
B. Legitimación .....	691
C. Autoridad competente .....	692
4. El Recurso de Gracia .....	696
5. El Recurso Jerárquico Impropio .....	698
A. Procedencia: Ley expresa .....	698
B. Carácter jurisdiccional .....	713
C. Poderes de la Corte .....	722
D. Procedimiento .....	725
<b>V. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>727</b>
1. Diferencia con los Contratos de Derecho Privado celebrados por la Administración .....	727
2. Naturaleza y Características de los Contratos Administrativos ....	729
A. Principios generales .....	729
B. Intervención de la Administración .....	732

	<i>Págs.</i>
C. Finalidad	732
D. Situación de subordinación .....	732
E. Colaboración del cocontratante .....	733
F. Régimen jurídico de derecho público .....	733
3. Elementos para la validez y existencia de los contratos administrativos	736
A. Consentimiento y competencia .....	736
a. Autoridad competente .....	736
b. Capacidad del cocontratante .....	742
c. La formación y la manifestación de voluntad y el consentimiento .....	742
d. La licitación .....	745
e. La aprobación legislativa en los contratos administrativos	747
a'. Casos en que no procede .....	747
b'. Características y ámbito de la intervención legislativa	750
f. Intervención de la Contraloría General de la República	763
B. Objeto .....	765
C. Causa .....	767
D. Perfeccionamiento .....	768
4. Ejecución de los Contratos Administrativos .....	769
A. Interpretación .....	769
B. Efectos del contrato .....	770
C. Derechos del cocontratante .....	771
a. Derecho al precio .....	771
b. Derecho al Equilibrio Financiero del Contrato .....	772
a'. Principio .....	772
b'. La Modificación del Equilibrio Financiero del Contrato	772
c'. La Exoneración de Impuestos como Parte del Equilibrio Financiero del Contrato .....	773
c. Derecho a Indemnización	803
a'. Por ruptura del equilibrio financiero .....	803
b'. Por rescisión unilateral .....	804
c'. Por modificación unilateral	806
d'. Monto de la Indemnización .....	806
D. Derechos de la Administración .....	807
a. Derecho a dirigir, controlar y vigilar la ejecución del contrato	807
b. Derecho a modificar unilateralmente el contrato .....	807
c. Derecho a sancionar el incumplimiento del cocontratante	811
a'. La sanción del incumplimiento .....	811
b'. La Inaplicabilidad de la Regla In Adimplendi Non Est Adimplendum. ....	816
d. Derecho a Rescindir Unilateralmente el Contrato .....	817
a'. Principios .....	817
b'. Efectos de la rescisión unilateral .....	831

	<i>Págs.</i>
5. Incumplimiento .....	837
A. El caso fortuito .....	837
B. Hecho del Príncipe .....	839
C. Intereses moratorios .....	840
D. Daños y Perjuicios .....	840
E. Cláusula Penal .....	840
F. El incumplimiento de la Administración .....	840
6. El Contencioso del Contrato .....	840
A. Competencia de la Corte .....	840
B. Impugnación .....	841
7. Clases de Contratos Administrativos .....	848
<b>VI. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS</b> .....	<b>849</b>
1. Concesiones de Servicios Públicos .....	849
2. Concesiones de Hidrocarburos .....	854
A. Ley aplicable .....	854
B. Planos .....	855
C. Derechos del concesionario .....	858
a. El equilibrio económico del contrato .....	858
b. Las exoneraciones de impuestos .....	887
c. Derechos anejos .....	891
d. Las regalías .....	893
D. Obligaciones de los concesionarios .....	894
E. Derechos de la administración .....	897
F. Extinción de las concesiones .....	897
G. La Reversión en las concesiones de hidrocarburos .....	913
3. Concesiones Mineras .....	922
A. Procedimiento .....	922
B. Derechos del concesionario .....	923
C. Obligaciones del concesionario: la explotación .....	925
4. Concesiones Forestales .....	943
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, vols. 1 y 2 .....	951
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2) ..	953
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2)	981
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2) .....	993

## TOMO IV: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Presentación	7
Abreviaturas	11

## PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	13
— <i>Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la Constitucionalidad de los Actos Estatales en el Derecho Venezolano</i> .....	15

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES .....	51
I. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD .....	53
II. LA COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ....	53
III. EL OBJETO DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	57
1. Los Actos Estatales de efectos generales .....	57
2. Los Actos de los Organos del Poder Nacional .....	58
A. Las Leyes .....	58
B. Las leyes sancionadas no promulgadas .....	73
C. Las leyes derogadas: improcedencia .....	77
D. Las Leyes aprobatorias de contratos de interés nacional .....	80
E. Los actos nacionales excluidos del control de la constitucionalidad	81
a. Las exclusiones jurisprudenciales .....	81
b. Las Leyes aprobatorias de tratados .....	84
c. Los actos privativos de las Cámaras Legislativas .....	91
d. Los actos judiciales .....	96
3. Los Actos Estadales .....	121
A. Las leyes estadales .....	121
B. Los actos privativos de las Asambleas Legislativas .....	124
4. Los Actos Municipales .....	126
IV. LAS CARACTERISTICAS DEL RECURSO .....	139
1. El carácter no contencioso: Las Partes .....	139
2. La Legitimación .....	140
A. La Legitimación activa: el simple interés (acción popular) ..	140
B. La Legitimación pasiva .....	143
3. Imprescriptibilidad .....	144
4. Los efectos no suspensivos del Recurso .....	146
A. Principio general .....	146
B. Excepciones: Leyes no promulgadas .....	152

	<i>Págs.</i>
5. El agotamiento de los recursos de revisión ordinarios como condición de admisibilidad .....	159
6. Exigencias del libelo del recurso .....	160
A. Delimitación del objeto del recurso .....	160
B. La indicación de las violaciones constitucionales .....	164
V. LOS MOTIVOS DEL RECURSO .....	169
1. La violación de la Constitución .....	169
2. La improcedencia respecto de normas programáticas .....	184
3. La usurpación de funciones .....	208
VI. LA DECISION DEL RECURSO .....	211
1. Formalidades de la decisión .....	211
2. Las decisiones urgentes .....	212
3. Los efectos de la declaratoria de improcedencia del Recurso ....	213
4. Efectos de la declaratoria de nulidad .....	214
5. Irrecorribilidad de las decisiones de la Corte Suprema .....	234
A. Inapelabilidad de sus decisiones .....	234
B. Improcedencia del juicio de invalidación .....	245
6. Valor de la Jurisprudencia .....	249
INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, Vols. 1 y 2 y IV .....	251
I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, Vols 1 y 2, y IV) .....	253
II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV) .....	283
III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, y IV) .....	295

TOMO V: LA JURISDICCION CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVA. Vol 1: LOS ORGANOS Y EL  
RECURSO DE ANULACION

Presentación	7
Abreviaturas	11
PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	
— <i>Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo</i> .....	15
I. INTRODUCCION .....	15
II. LAS CARACTERISTICAS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	18
III. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	20
1. La Delimitación de la Competencia .....	21
2. Los Poderes del Juez .....	22
3. Las excepciones a la Competencia .....	25
4. Los Problemas de la Competencia .....	26
IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	27
1. Características Generales .....	27
2. Los requisitos procesales .....	29
A. La legitimación .....	29
B. El agotamiento de la vía administrativa .....	31
C. El lapso para interponer el recurso .....	32
3. Aspectos Particulares .....	33
A. En el recurso de anulación .....	33
B. En el recurso de plena jurisdicción .....	36
V. LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .....	38
1. Distinción entre los Recursos Administrativos y Contencioso-Administrativos .....	38
2. Distinción entre el Recurso de Anulación y el de Plena Jurisdicción .....	40
3. El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación .....	41
A. Características Generales .....	41
B. Diferencia con otros medios de impugnación .....	42
C. Objeto y motivos del recurso .....	45
D. La decisión del recurso .....	48
4. El Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción .....	49
5. El Recurso de Interpretación .....	51
VI. CONCLUSIONES .....	52

	<i>Págs.</i>
<i>El Recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares. Los vicios de los actos administrativos</i> .....	53
I. INTRODUCCION .....	54
II. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	54
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES POR CONTRAPOSICION A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS GENERALES .....	57
1. La clasificación de los Actos Administrativos según sus destinatarios	58
A. Actos generales .....	58
B. Actos individuales .....	58
2. La clasificación de los Actos Administrativos según sus efectos ..	58
A. Actos de efectos generales .....	59
B. Actos de efectos particulares .....	59
La no identificabilidad de las clasificaciones y el criterio racional adoptado por la Ley Orgánica .....	59
IV. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES CONFORME A LA NUEVA LEY ORGANICA Y LOS ACTOS EXCLUIDOS DE CONTROL .....	61
1. Ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia .....	63
A. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 10º) .....	63
B. Sólo por razones de "inconstitucionalidad" (Art. 42, ord. 11º) .....	64
C. Por razones de "inconstitucionalidad" e "ilegalidad" (Art. 42, ord. 12º) .....	65
2. Ante los Tribunales Superiores .....	65
3. Ante la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo .....	65
4. Conclusión Preliminar .....	66
V. LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES	67
1. Que el Acto Administrativo sea definitivo .....	67
2. Que el Acto Administrativo cause estado .....	68
3. Que el Acto Administrativo no sea firme .....	69
4. El caso del Silencio Administrativo .....	70
VI. MOTIVOS DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EFECTOS PARTICULARES IMPUGNABLES Y RECURRIBLES .....	71
1. Vicios de Inconstitucionalidad .....	71
A. Violación directa de la Constitución .....	71



	<i>Págs.</i>
II. LOS ORGANOS DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .....	103
1. Competencia en única instancia .....	103
A. Principios Generales .....	103
B. El contencioso-electoral .....	112
C. Las consultas sobre interpretación de las leyes .....	117
2. La Competencia en Segunda Instancia .....	124
A. Principios Generales .....	124
B. La cuestión de los juicios interdictales .....	138
C. La cuestión en los juicios de quiebra .....	142
D. La cuestión en los juicios de inquilinato .....	146
E. La cuestión en materia contencioso-fiscal .....	151
F. La cuestión en los juicios de la carrera administrativa .....	165
G. La cuestión en los juicios de enriquecimiento ilícito .....	182
III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION	185
1. Procedencia .....	185
A. Principio general .....	185
B. Improcedencia respecto a cuestiones civiles o de otra índole ..	193
2. Naturaleza .....	201
A. Carácter contencioso .....	201
B. Carácter inquisitorio .....	215
C. Carácter no suspensivo .....	217
D. Diferencia con el recurso de inconstitucionalidad .....	217
3. El objeto del recurso .....	222
A. Los actos administrativos como objeto del recurso .....	222
a. La decisión administrativa .....	222
b. La exclusión de los hechos administrativos y de los actos materiales .....	229
c. La exigencia de la definitividad: exclusión de los actos de trámite .....	231
d. La exigencia de que causen estado .....	233
e. La exclusión de los actos firmes .....	235
f. La exigencia de la vigencia: la cuestión de los actos extinguidos .....	237
g. La exigencia de la unilateralidad, la exclusión de los contratos administrativos .....	240
B. La clasificación de los actos administrativos: Los actos de efectos generales y los actos de efectos particulares .....	242
C. Las cuestiones controvertidas .....	251
a. La exclusión de los actos de registro .....	251
b. La exclusión de los actos en materia laboral .....	260
c. La exclusión de los actos en materia de vagos y maleantes	264
d. Otros actos excluidos .....	265
D. La exclusión de los actos judiciales .....	266

	<i>Págs.</i>
4. Los motivos del recurso .....	274
A. Motivos de ilegalidad .....	274
a. La violación de la Constitución o de la Ley .....	274
b. La violación de los principios generales del derecho ....	286
B. La exclusión de motivos de mérito .....	288
5. Las condiciones de admisibilidad del recurso Contencioso-Adminis- trativo de anulación .....	289
A. Los requisitos procesales .....	289
B. La Legitimación .....	291
a. La Legitimación activa .....	291
a'. La exigencia de un interés legítimo, personal y di- recto en la impugnación de los actos de efectos parti- culares .....	291
b'. El simple interés en la impugnación de los actos de efectos generales .....	318
c'. La Legitimación activa del Procurador General de la República .....	318
b. La Legitimación pasiva .....	319
a'. La administración defensora del acto .....	319
b'. Las prerrogativas de la administración .....	325
c'. El coadyuvante en el contencioso-administrativo ..	325
C. El agotamiento de la vía administrativa .....	325
a. La exigencia de que el acto recurrido cause estado .....	325
b. La improcedencia del procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República .....	350
D. El lapso de caducidad .....	351
a. El lapso de la impugnación de los actos de efectos par- ticulares .....	351
a'. Lapso general .....	351
b'. El lapso de seis meses .....	356
c'. Lapsos especiales .....	367
b. La excepción de ilegalidad .....	371
E. La inexistencia de un recurso paralelo .....	379
F. El cumplimiento del requisito solve et repete .....	383
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO V, VOL, 1 .....	387

TOMO V: LA JURISDICCION CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVA. Vol. 2: LOS RECURSOS DE  
ANULACION (Continuación) Y DE PLENA  
JURISDICCION

Presentación	399
Abreviaturas	403

PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

ASPECTOS PARTICULARES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	405
<i>La impugnación de los actos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa</i> .....	407
I. INTRODUCCION .....	407
II. LA FUNCION ADMINISTRATIVA, LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	412
1. La función administrativa dentro de las funciones del Estado ....	412
2. La actividad administrativa dentro de las actividades estatales ..	424
3. La noción de acto administrativo .....	431
III. LA CARACTERIZACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	435
1. El Servicio de Registro como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo .....	435
2. El Registro como actividad del Estado cumplida en ejercicio de la Función Administrativa .....	437
3. La actividad de Registro como actividad administrativa y la denominada "Administración Pública del Derecho Privado" .....	441
IV. LA IMPUGNACION DE LOS ACTOS DE REGISTRO .....	444
1. La impugnación en vía administrativa .....	445
2. La impugnación de los actos administrativos en vía Contencioso-Administrativa .....	448
A. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa ....	448
B. Las condiciones de admisibilidad del recurso de anulación ..	451
C. La recurribilidad de los actos de registro .....	453
3. La impugnación de los Actos de Registro ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .....	454
A. La limitación del conocimiento de situaciones de derecho privado .....	454
B. La ausencia de recursos paralelos como condición de admisibilidad de los recursos .....	456
C. Los motivos de impugnación .....	458

	<i>Págs.</i>
V. CONCLUSION .....	461
— <i>La carga de la prueba en el Derecho Administrativo</i> .....	463
I. INTRODUCCION .....	463
1. La prueba en general .....	463
2. La carga de la prueba .....	465
3. La carga de la prueba en materia administrativa .....	466
II. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	468
1. Introducción .....	468
2. La carga de la prueba en el procedimiento constitutivo .....	469
A. Principio General .....	469
B. Los tipos de procedimientos constitutivos .....	470
a. Procedimientos autorizatorios .....	470
b. Procedimientos sancionatorios .....	471
C. Derechos de los interesados .....	473
D. La apreciación de las pruebas .....	475
3. La carga de la prueba en el procedimiento de impugnación .....	476
A. El carácter del acto administrativo y la inversión de la carga de la prueba .....	477
B. Exigencias de la inversión de la carga de la prueba .....	479
III. LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	480
1. El carácter del procedimiento Contencioso-Administrativo .....	480
2. El principio general de la carga de la prueba .....	483
A. La prueba del cumplimiento de los requisitos procesales ....	483
B. La prueba de la lesión alegada .....	484
C. La prueba de la ilegalidad alegada .....	485
D. La prueba del dominio .....	488
3. La vigencia del principio de la presunción de veracidad del acto administrativo como fundamento de la carga de la prueba .....	489
4. Limitaciones al efecto de la inversión de la carga de la prueba ..	491
IV. CONCLUSION .....	493
<i>Los efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones</i> .....	496
<i>El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano</i> .....	507
I. INTRODUCCION .....	507
II. LAS ACCIONES MERO DECLARATIVAS .....	509





	<i>Págs.</i>
3. La decisión del juicio .....	703
A. Contenido .....	703
B. El restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas ...	704
C. La experticia complementaria del fallo .....	705
V. LA INTERVENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN LOS JUICIOS EN QUE TENGA INTERES LA REPUBLICA .....	707
INDICES DE LOS TOMOS I, II, III, IV y V .....	723
I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	725
II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	761
III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II, III, Vols. 1 y 2, IV y V, Vols. 1 y 2) .....	777

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 30 DE OCTUBRE  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y OCHO EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS